



**Gemeente
Haarlem**



Rapportage 213a onderzoek

**Verzakelijking
subsidiesystematiek**

213a onderzoek verzakelijking subsidiesystematiek

2010: aangekondigd in coalitieakkoord
2011: uitwerking → nieuw beleidskader
2012: veranderopgave in beeld
2013: stappenplan voor opleiding
...
2016: verwachting alle subsidierelaties verzakelijkt
2017: evaluatie via 213a onderzoek

Zwaartepunt subsidierelaties:

1. Sociaal domein (46%)*
2. Cultuursubsidies (50%)*

*Voorlopig toegekend bedrag 2017 (incl. meerjarenafspraken)

Borging van
voorafgaande
bezuiniging
-10%

Uitgangspunten verzakelijking:

1. Relatie doelstelling en subsidie versterken
2. Verstrekking via vast(ere) procedure

Ontwikkelingen **sociaal domein** van invloed op verzakelijking:

1. Decentralisaties, nieuwe zorgtaken
2. Visie (Hof 2.0/Samen voor elkaar) → zelfredzaamheid centraal



Basisinfrastructuur sociaal domein

Ontwikkelingen **Cultuursubsidies** van invloed op verzakelijking:

1. Nieuwe cultuurnota
2. Bezuinigingen KN '14



Meerjarenafspraken

- Meermaals bestaande afspraken verlengd
- Doelstellingen onvoldoende SMART
- Afwegingskader niet bruikbaar/gebruikt
- Rollenscheiding niet duidelijk
- Zachte landing, zorg continuïteit > open uitvraag, concurrentie
- Zorglandschap gesegmenteerd → leidend voor wijze verwerving

- + Meerjarig sturen op prestaties
- + In stand houden basisinfrastructuur

- Subsidie meest doelmatige instrument?
- Doelstellingen (te) breed
- Vrijwel geheel aan 13 accommodatiegebonden instellingen
- Geen concurrentie

- + Meerjarig sturen op prestaties
- +/- Basisinfrastructuur?

Uitgangspunten verzakelijking onvoldoende gerealiseerd

- SMART niet altijd mogelijk → andere wijze van versterken relatie doelstelling en subsidie
- Doelstellingen cultuurbeleid onvoldoende concreet → aanscherpen → basisinfrastructuur benoemen?
- Regelingen voor concurrentie onvoldoende → meer ruimte bieden

Uitgangspunten niet (allemaal) meer actueel, ratio wel → versterken relatie doelstelling en subsidie
Instrument subsidies na verzakelijking slechts beperkt doelmatiger ingezet → nieuwe systematiek nodig

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	9
1.1 Vraagstelling	9
1.2 Verantwoording onderzoeksmethoden	11
1.3 Relatie RKC-onderzoek Effectiviteit Welzijnssubsidies	11
1.4 Orde van grootte	12
1.5 Leeswijzer	13
2. Conclusies	14
3. Tijdlijn	24
3.1 Verzakelijking (2010-2011)	24
3.2 De veranderopgave (2012)	24
3.3 Sociaal domein	24
3.4 Cultuur	26
4. Bijlage 1: verzakelijking	27
5. Bijlage 2: transitie sociaal domein	42
6. Bijlage 3: voortgang verzakelijking (2013)	53
7. Bijlage 4: verwervingsstrategie sociaal domein	59
8. Bijlage 5: voortgang verzakelijking (2013)	68

9.	Bijlage 6: subsidies BIS Sociaal Domein vanaf 2016	69
10.	Bijlage 7: verwerving 2018: geografische segmentatie	82
11.	Bijlage 8: wijziging indeling sociaal domein	95
12.	Bijlage 9: cultuursubsidies	97
13.	Bijlagen 10: geraadpleegde literatuur	102
14.	Bijlage 11: beantwoording vragen Subsidiebureau	105

Samenvatting

Context

Het 213a onderzoek naar de verzakelijking van de subsidiesystematiek is een van de onderzoeken die de afgelopen jaren naar subsidieverstrekking in de gemeente Haarlem zijn verricht. De conclusies en aanbevelingen zijn dan ook complementair aan bijvoorbeeld de uitkomsten uit het RKC onderzoek naar de Welzijnssubsidies (december 2018).

De verschillende betrokken afdelingen bij deze thematiek zijn in de gelegenheid gesteld een reactie op de bevindingen te geven, deze reacties zijn geïntegreerd in de samenvatting.

Bevindingen

De verzakelijking van de subsidiesystematiek vindt haar oorsprong in het coalitieakkoord 2010-2014 en had als doel de relatie tussen subsidie en gemeentelijke doelstelling te versterken. Daarnaast werd beoogd de subsidieverstrekking te laten verlopen volgens een vast(ere) procedure.

De verzakelijking is niet los te zien van een bezuinigingstaakstelling (-10%) welke vooraf is gegaan aan de ontwikkeling van het nieuwe beleidskader. De ontwikkeling van de systematiek is dan ook deels de borging van de hieraan voorafgaand gerealiseerde bezuinigingen.

Om te kunnen beoordelen of het instrument subsidie het juiste instrument is om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren moeten deze doelstellingen SMART geformuleerd zijn. Met name in het sociaal domein leidt dit tot uitdagingen waardoor niet met zekerheid gezegd kan worden of het juiste instrument is gehanteerd om de doelstelling(en) te bereiken.

Sociaal domein

Gegeven het merendeel van de subsidierelaties zich bevindt in het sociaal domein, en dit onder invloed van de decentralisaties de afgelopen jaren aanzienlijk is gewijzigd, dienen deze ontwikkelingen betrokken te worden bij een analyse van de verzakelijking.

In het kader van de ontwikkelingen in het sociaal domein (transitie) zijn meermaals de bestaande afspraken verlengd en enkel de reeds gesubsidieerde instellingen gevraagd prestaties aan te bieden om de gemeentelijke doelstellingen te bereiken. Dit met name vanwege de wens tot een 'zachte landing' en 'continuïteit van zorg'. Aan de uitgangspunten uit de verzakelijking (rolduidelijkheid, concurrentie, open uitvraag etc.) wordt hierbij minder prioriteit gegeven.

In de verwervingsstrategie voor het sociaal domein (2016) wordt het zorglandschap gesegmenteerd op basis van geografische reikwijdte. Deze segmentatie heeft geleid tot verschillende groepen ondersteuningsvormen met specifieke kenmerken bijvoorbeeld betreft de wijze van verwerving. Dit maakt subsidie per definitie het gekozen instrument om inzet in de basisinfrastructuur (nu: sociale basis) te bekostigen.

De mogelijkheden in het sociaal domein om (meer) gebruik te maken van concurrentie, het innovatiebudget en 'Right to Challenge', hebben niet geleid tot concurrentie waarbij uitruil met het bestaande aanbod kon plaatsvinden. Aan dit uitgangspunt van de verzakelijking wordt dan ook weinig invulling gegeven.

Culturele domein

Met betrekking tot de subsidies in het culturele domein valt op te merken dat het overgrote deel van het beschikbare subsidiebudget gaat naar een dertiental (veelal accommodatiegebonden) instellingen waarbij de omvang van het subsidiebedrag de afgelopen jaren relatief stabiel is gebleven. De beleidsdoelstellingen in de cultuurnota's zijn zo breed geformuleerd dat er weinig inzicht wordt gegeven in de koppeling tussen verleende subsidie en gemeentelijke doelstelling.

De (meerjarige) prestatieafspraken zijn hierin de verbindende schakel. Per instelling zijn de doelstellingen geconcretiseerd en aangescherpt, in activiteiten en prestaties. Met een uitwerking in prestatieafspraken per instelling (maatwerk) wordt inzichtelijk gemaakt waar de subsidie aan wordt besteed. In een volgende cultuurnota periode zullen verder geconcretiseerde afspraken gemaakt kunnen worden. Het gaat om kwantitatieve afspraken en verantwoording, maar er kan daarnaast ook gekeken worden naar een kwalitatieve, verhalende verantwoording, in lijn met andere gemeenten en overheden. Een dergelijke kaderstelling voor cultuursubsidies zal dan deel uitmaken van een nieuwe cultuurnota.

Conclusies

De uitgangspunten uit de verzakelijking zijn beperkt gerealiseerd. Zo zijn de doelen niet voldoende SMART geformuleerd om via het afwegingskader de afweging te kunnen maken of subsidie het meest doelmatige instrument is om de doelstelling te bereiken, en is niet eenduidig aan te geven op welke doelen middels subsidiëring gestuurd wordt. In het sociaal domein wordt inmiddels gewerkt vanuit de overtuiging dat niet alle doelen SMART geformuleerd kunnen worden en er in sommige gevallen beter uitgegaan kan worden van vertrouwen en ervaring elders, of kwalitatieve verhalende verantwoording. Met deze kanttekening werkt het college nu aan een nieuwe kaderstelling met doelen voor de subsidies in de sociale basis vanaf 2021 die zoveel mogelijk SMART zijn geformuleerd.

De geïmpliceerde rollenscheiding tussen gemeente en gesubsidieerde partij is onvoldoende gerealiseerd. Met name in het sociaal domein is de transitie en het formuleren van de hoe en wat in samenspraak gegaan met de reeds bestaande partners, zodat niet zonder meer gesteld kan worden dat de gemeente zich beperkt tot het formuleren van de doelstelling en de gesubsidieerde partij prestaties formuleert die hieraan bijdragen.

Daar waar doelen en effectiviteit zich niet makkelijk in cijfers laten uitdrukken kan worden opgemerkt dat de afgelopen jaren het gezamenlijk analyseren en bespreken van de relatie tussen activiteiten en doelen steeds belangrijker is geworden. Hierbij wordt ingezet op het versterken van het partnerschap tussen gemeente en subsidieontvangers, onder andere bij de inrichting van het subsidieproces sociaal domein 2021. Maar ook middels bestuurlijke overleggen (cultuur) waarvan wordt aangegeven dat zij belangrijk zijn voor het behalen van de doelstellingen van de culturele organisaties. Daar waar nodig wordt actief gestuurd op het nakomen van de gemaakte afspraken. Waarbij vertrouwen en het tijdig onderling informeren over nieuwe ontwikkelingen – in reguliere overleggen en daarbuiten – de basis vormen.

Met betrekking tot het sturen op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat het overgrote deel van het totale subsidiebudget betrekking heeft op meerjarige afspraken met sociale en culturele instellingen. Met name bij de culturele instellingen is echter onvoldoende inzichtelijk aan welke doelstellingen de verleende subsidies bijdragen, waarbij vermeld kan worden dat er geen definitie van culturele basisinfrastructuur is aangetroffen, maar de term wel wordt gehanteerd bij het beschrijven van de gemeentelijke prestaties in de P&C-producten.

Toepassing van het afwegingskader moest leiden tot het maken van een expliciet(ere) afweging of het instrument subsidies het meest doelmatige middel is om de gemeentelijke doelstellingen te

bereiken. Geconcludeerd kan worden dat het kader niet is gebruikt bij de transitie van het sociaal domein en hetgeen dat lokaal georganiseerd wordt per definitie bekostigd wordt via subsidie. Een vergelijkbaar beeld volgt uit de cultuursubsidies, waarbij op basis van de bestudeerde documenten niet bepaald kan worden of er een expliciete afweging is gemaakt of subsidie het meest doelmatige middel is om de betreffende doelstelling te bereiken. Daarbij kan opgemerkt worden dat subsidie (sinds jaar en dag) het enige gehanteerde instrument is. Soms wordt gedacht aan inkoop, maar omdat bij subsidiering van de culturele basisinfrastructuur nagenoeg alles exploitatie betreft, en voor het Cultuurstimuleringsfonds geldt dat het gaat om incidentele projecten zonder levering aan de gemeente, is het duidelijk dat er sprake is van subsidie.

Het element open uitvraag is niet gerealiseerd. Niet binnen het sociaal domein, omdat er bij de transitie prioriteit is gegeven aan de 'zachte landing' en 'zorgcontinuïteit' en de bestaande afspraken meermaals zijn verlengd. Binnen de cultuursubsidies niet, omdat deze hoofdzakelijk subsidies betreffen aan accommodatiegebonden instellingen waarbij een open uitvraag per definitie niet mogelijk is. De grote culturele instellingen zijn gehuisvest in gemeentelijke panden die zeer specifiek voor hun activiteiten zijn gebouwd en verbouwd. En behoud van de culturele basisinfrastructuur was en is nog steeds een belangrijke doelstelling. Een systeem van gesloten inschrijving, gekoppeld aan meerjarige subsidieafspraken geniet dan de voorkeur.

Het achterliggende doel van de open uitvraag, meer gebruik te kunnen maken van concurrentie, is eveneens onvoldoende gerealiseerd. Wel wordt via de innovatieregeling en het 'Right to Challenge' getracht invulling te geven aan dit doel. In de onderzochte periode is er echter geen initiatief geweest dat via de regelingen structureel is geworden of een plaats in de basisinfrastructuur heeft verworven. De regelingen hebben dan ook geen wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de mogelijkheid van de gemeente om gebruik te maken van concurrentie. Per 2020 zijn enkele initiatieven die zich bewezen hebben in de gelegenheid gesteld subsidie aan te vragen uit het budget voor de sociale basis. Een flink aantal initiatieven heeft subsidie gekregen en kan haar werkzaamheden in 2020 daardoor voortzetten. Ook bij de inrichting van het subsidieproces voor 2021 e.v. is het college voornemens ook andere dan de bestaande partners de mogelijkheid te geven subsidie aan te vragen.

Wel wordt er invulling gegeven aan het meerjarig sturen op prestaties. Mede door het meermaals verlengen van de bestaande afspraken. Het doel hiervan, het creëren van een vrij speelveld als de afspraken zijn afgelopen, is daarentegen niet gerealiseerd. Immers, er zijn tot nu toe enkel bestaande partners gevraagd prestaties te leveren. Voor de cultuursubsidies geldt dat hier eveneens meerjarig op wordt gestuurd, waarbij de vigerende vierjarige periode is verlengd, tot een periode van 8 jaar, zonder tussentijdse evaluatie.

Zowel in het sociaal- als het cultureel domein is er sprake van een basisinfrastructuur welke in stand wordt gehouden door meerjarig te sturen op prestaties. In het sociaal domein is een expliciete basisinfrastructuur benoemd die bestaat uit alle lokale ondersteuningsvormen welke bekostigd worden via subsidiëring, waarbij niet inzichtelijk is in hoeverre het afwegingskader hieraan ten grondslag ligt.

In het cultureel domein is het behouden van de basisinfrastructuur als prestatie opgenomen in de P&C-producten. Deze prestatie wordt ingevuld via de meerjarenafspraken met culturele instellingen, waarbij de basisinfrastructuur zelf niet is gedefinieerd. Een definitief oordeel of deze in stand kan worden gehouden via deze afspraken kan dan ook niet kan worden gegeven. In voorgaande cultuurnota's is niet altijd expliciet benoemd welke instellingen wel of niet deel uitmaken van de culturele basisinfrastructuur van Haarlem. Dit is deels te verklaren omdat de samenstelling van die infrastructuur evident was en nooit tot discussies heeft geleid. Een instelling

maakt deel uit van de basisinfrastructuur indien sprake is van meerjarige subsidiëring met bijbehorende prestatie-afspraken. Desalniettemin heeft de betreffende afdeling toegezegd dat in een volgende cultuurnota de culturele basisinfrastructuur duidelijker gedefinieerd zal worden.

In de afgelopen 5 jaar is geen misbruik van subsidies vastgesteld. Waaruit geconcludeerd kan worden dat het sturen vanuit verantwoord vertrouwen terecht is geweest. Daarbij dient opgemerkt te worden dat naarmate de subsidiebedragen hoger worden, deze meer prioriteit krijgen bij de beoordeling of de subsidie rechtmatig is besteed of niet.

Samenvattend zijn veel van de uitgangspunten uit de verzakelijking niet gerealiseerd, of worden niet langer relevant geacht, en wordt het instrument subsidies slechts beperkt bewuster ingezet dan voor de verzakelijking.

Aanbevelingen

Tussen het vaststellen van de uitgangspunten uit de verzakelijking en de evaluatie van de nieuwe systematiek zit zes jaar. Zes jaar waarin een nieuwe werkelijkheid is ontstaan, mede onder invloed van de nieuwe taken die naar de gemeente zijn gekomen, de herinrichting van het sociaal domein en voortschrijdend inzicht. Deze ontwikkelingen hebben er meermaals toe geleid dat zowel raad als college af heeft geweken van deze uitgangspunten. De uitgangspunten zoals geformuleerd in de verzakelijking zijn dan ook niet noodzakelijkerwijs de uitgangspunten zoals deze momenteel wenselijk zijn.

Zo valt op te merken dat in 2011 uitgegaan werd van het formuleren van alle gemeentelijke doelstellingen volgens het SMART principe. Voortschrijdend inzicht leidt tot de realisatie dat dit, met name in het sociaal domein, niet altijd mogelijk is. Het is aanbevelingswaardig te onderzoeken of alternatieven de link tussen subsidie en de doelstelling kunnen versterken. De uitkomsten van het RKC-onderzoek kunnen hierbij worden betrokken.

De doelstellingen in het cultuurbeleid zijn dusdanig breed en algemeen geformuleerd dat de koppeling tussen subsidie en gemeentelijke doelstelling weinig inzichtelijk is. Om deze koppeling te versterken is het allereerst van belang deze doelstellingen te concretiseren en aan te scherpen. Het valt aan te bevelen een keuze te maken of binnen het cultureel domein de term basisinfrastructuur gehanteerd gaat worden of niet. Het kan gewenst zijn deze term te vermijden omdat het kan impliceren dat de hierin opgenomen instelling per definitie op ondersteuning van de gemeente kan rekenen en koste wat het kost in stand gehouden moet worden. Het wel definiëren van een basisinfrastructuur heeft als voordeel dat de meerjarenafspraken een sterkere basis hebben, waarbij de koppeling doelstelling en subsidie nog steeds aandacht verdient.

Nu de eerste stappen in de transformatie van het sociaal domein zijn gezet, valt aan te bevelen verdere invulling te geven aan het speerpunt 'meer gebruik te maken van concurrentie'. De huidige regelingen die hier invulling aan moeten geven hebben niet geleid tot meer concurrentie op prestatie, of keuzemogelijkheden voor de gemeente. Het vinden van een balans tussen continuïteit en vernieuwing in het sociaal domein zal hierbij centraal moeten staan.

De richting die met de verzakelijking is meegegeven, het versterken van de relatie tussen doelstelling en subsidie, blijft gewenst. Echter, de uitwerking van de uitgangspunten zoals voorgesteld in 2011 zijn niet altijd meer relevant. Het valt dan ook aan te bevelen de uitgangspunten als leidraad te gebruiken voor het ontwikkelen van een nieuwe systematiek van subsidieverlening die beter aansluit bij de huidige werkpraktijk, hierbij dienen soortgelijke ontwikkelingen bij andere overheidsorganisaties te worden betrokken.

1. Inleiding

Artikel 213a van de gemeentewet schrijft voor dat het college periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur. 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)*. Deze verordening vormt de basis voor de 213a onderzoeken in de gemeente Haarlem.

In de 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 één van de onderwerpen voor een 213a onderzoek aangekondigd (2016/424751, p. 286-287).

Onderliggend rapport is de eindrapportage van dit onderzoek.

1.1 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 worden ingegeven vanuit één van beide perspectieven.

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 de verzakelijking van de subsidiesystematiek 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 moet het afwegingskader antwoord geven op de vraag of het instrument subsidie de meest 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 proces van toekennen van de subsidies. Een evaluatie naar de invoering van de verzakelijking, zoals voorgesteld in het implementatieplan (zie bijlage 1) en zoals het 213a onderzoek is aangekondigd in de programmabegroting, impliceert een onderzoek naar de invoering van een nieuwe werkwijze. 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 Rekenkamercommissie verricht op het moment van schrijven al een onderzoek (binnen het sociaal domein) naar de resultaat vraagstukken rondom de subsidieverstreking in Haarlem (zie paragraaf 1.3). Onderliggend onderzoek richt zich, mede ingegeven door de aankondiging tot evaluatie, op de systeemvraagstukken. Gegeven doelmatigheid en doeltreffendheid als thema's inherent onderdeel uitmaken van de gewenste systeemverandering zoals de verzakelijking beoogt, valt een dergelijk onderzoek binnen de kaders die artikel 213a van de gemeentewet schetst en de uitwerking in de plaatselijke verordening.

De doelstelling van het onderzoek is dan ook als volgt: aan de hand van het resultaat dat de verzakelijking heeft gehad op de toekenning van subsidies de nieuwe subsidiesystematiek evalueren. Wordt doormiddel van de verzakelijking het instrument subsidies doelmatiger en doeltreffender ingezet?

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 verstreking van subsidies in Haarlem. De eindrapportage bevat een huidige stand van zaken met betrekking tot de wijze van subsidieverstreking in Haarlem en vergelijkt deze met het beleidskader subsidiesystematiek. De conclusies en aanbevelingen richten zich op eventuele discrepanties tussen praktijk en het beleidskader en eventueel onvoorziene effecten tijdens 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 worden de volgende deelvragen gehanteerd:

- 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?
- 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?
- 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?
- 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?
- Heeft de verzakelijking geleid tot meer aanbieders van diensten, meer keuze voor de gemeente en kan zij zo meer gebruik maken van concurrentie?

- Heeft de verhoging van de grens van het eerste arrangement van het verantwoordingskader geleid tot de verwachte lastenverlichting?
- 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?

1.2 Verantwoording onderzoeksmethoden

Bovenstaande vragen zijn primair middels deskresearch beantwoord. Waarbij de relevante beleidsdocumenten tussen 2008 en 2018 zijn onderzocht. Een overzicht van de onderzochte documenten is terug te vinden in bijlage 1.

Naast deskresearch is informatie ingewonnen bij het subsidiebureau. Deze informatie betreft met name de orde van grootte en de gevolgde procedure met betrekking tot het verstrekken van subsidies.

De oplevering van het onderzoek stond gepland voor eind 2017, maar heeft vertraging opgelopen. Dit vanwege een verlate aanvang en de extra inspanningen die nodig waren om het onderzoek te kunnen relateren aan de ontwikkelingen (transformatie) van het sociaal domein. De raad is hierover geïnformeerd middels het Jaarverslag en Jaarrekening 2017.

1.3 Relatie RKC-onderzoek Effectiviteit Welzijnssubsidies

Februari 2017 heeft de Rekenkamercommissie (RKC) enkele onderzoeksbureaus aangeschreven met de vraag een offerte uit te brengen op een onderzoek naar de effectiviteit van de welzijnssubsidies in Haarlem (2017/84076). Daarin wordt aangegeven dat *"van de € 29,5 miljoen subsidie die de gemeente Haarlem jaarlijks verstrekt, ongeveer € 15 miljoen naar 34 organisatie gaat die de sociale basisinfrastructuur vormen. Het jaarlijks subsidiebedrag voor de individuele organisaties varieert in 2016 van € 2.014 tot € 2.883.921. Met de sociale basisinfrastructuur wordt met name de realisatie van het beleidsdoel zelfredzaamheid beoogd."*

"Over de doeltreffendheid van het de subsidies wordt naar de mening van de rekenkamercommissie (nog) niet bevredigend gerapporteerd. Het is daardoor voor de gemeenteraad moeilijk de doeltreffendheid te beoordelen."

In mei 2017 is de raad per brief geïnformeerd over het voornemen van de RKC een onderzoek te verrichten naar de effectiviteit van welzijnssubsidies in Haarlem ([2017/214155](#)). Aangegeven wordt dat de RKC van mening is dat het belangrijk is, dat bij een dergelijke subsidieomvang, inzicht wordt geleverd in de effectiviteit van deze inzet. Om hieraan bij te dragen heeft de RKC opdracht gegeven tot het onderzoeken van de subsidiesystematiek en op basis van de bevindingen een uitvoerbare evaluatiemethodiek te presenteren. Indien de resultaten voldoende handvatten bieden, zal de methodiek in de praktijk worden getoetst.

Binnen het RKC-onderzoek is dan ook een tweetal fasen te onderscheiden. Fase 1 wordt gekenmerkt door het analyseren van een aantal subsidietrajecten aan de hand van een beoordelingskader. Op basis van de bevindingen worden verbetermogelijkheden in kaart gebracht om het proces van uitvraag-aanvraag-verantwoording van subsidies te stroomlijnen met als doel de evalueerbaarheid te bevorderen.

De tweede fase van het onderzoek bestaat uit het toetsen van de verbetermogelijkheden in de praktijk. Hierbij zal het subsidietraject worden doorlopen en daarbij de inzichten uit fase 1 worden benut.

Op 2 november 2017 heeft de RKC het college op de hoogte gesteld van de voortgang van dit onderzoek en verzocht tot medewerking voor het vervolgonderzoek ([2017/508244](#)). In dit schrijven wordt aangegeven dat *“uit het verkenningsonderzoek is gebleken dat in Haarlem de effectiviteit van de subsidies met de huidige subsidiesystematiek waarschijnlijk niet (goed) te beoordelen is.”* Daarmee is Haarlem niet uniek, goede voorbeelden van structureel inzicht in de effectiviteit van (welzijns-) subsidies zijn nauwelijks beschikbaar. Centraal staat daarom voor de RKC de ontwikkeling van een systematiek die het beoordelen van de effectiviteit mogelijk kan maken. In dit schrijven wordt aangegeven dat de eerste fase van het onderzoek is afgerond en deze naar mening van de RKC voldoende aanknopingspunten biedt om een praktijktoets (fase 2) uit te voeren.

In februari 2018 is de raad geïnformeerd ([2018/083719](#)) over de afronding van de eerste fase van het onderzoek. In de eerste fase is aan de hand van een beoordelingskader vier subsidietrajecten geanalyseerd. Op basis van de bevindingen zijn verbetermogelijkheden in kaart gebracht om het proces van uitvraag-aanvraag-verantwoording van subsidies te stroomlijnen met als doel de evalueerbaarheid te bevorderen. In het schrijven wordt aangegeven dat een onderzoeksbureau de opdracht heeft gekregen te beginnen met fase 2, waarbij in samenwerking met de gemeentelijke organisatie en twee subsidieontvangers de toepasbaarheid van het in fase 1 ontwikkelde beoordelingskader onderzocht zal worden. Voor beide organisaties wordt een subsidietraject doorlopen volgens de inzichten uit fase 1. *“Het beoogde resultaat is een concept-vernieuwd subsidietraject en een toolbox voor betrokken medewerkers.”*

Zoals aangegeven bij de vraagstelling zijn de uitkomsten van het RKC-onderzoek en onderliggend rapport complementair aan elkaar, waarbij het RKC-onderzoek zich primair richt op de ontwikkeling van een nieuw beoordelingskader om de evalueerbaarheid te vergroten en het 213a onderzoek zich richt op de evaluatie van de invoering van de nieuwe subsidiesystematiek.

1.4 Orde van grootte

Het *Verzamelbesluit vaststelling subsidies 2010* ([2011/145568](#)) geeft een overzicht van de vastgestelde subsidies over het jaar 2010 (van € 50.000 en groter). Hieruit blijkt dat er over het betreffende jaar 85 subsidies zijn verstrekt voor een totaal van ruim € 23 miljoen. Afgaand op de financiële onderbouwing die bij dit besluit is opgenomen vallen de over 2010 verleende subsidies van € 50.000 en groter onder te verdelen in een drietal categorieën: (1) Wonen Welzijn Gezondheid en Zorg (WWGZ), (2) Jeugd Onderwijs en Sport (JOS) en (3) Economie en Cultuur (E&C). De verhouding tussen de categorieën is als volgt: € 12,4 miljoen binnen WWGZ (54%), € 7,3 miljoen binnen JOS (32%) en € 3,3 miljoen binnen E&C (14%).

Sinds 2014 publiceert de gemeente Haarlem 2 x per jaar (april en december) een openbaar subsidieregister. Dit register is een actueel overzicht van de subsidies die door organisaties zijn aangevraagd. In verband met de wet op de privacy mogen subsidies aan personen niet gepubliceerd worden. Het meest recent gepubliceerde overzicht (december 2017, [link](#)) toont de volgende verdeling aan subsidies:

Subsidieregister december 2017	Voorlopig toegekend bedrag	% van totaal	Bedrag 2017	% van totaal
1.1 Onderwijs en sport	7.784.581	4%	5.376.491	8%
1.2 Bevorderen zelfredzaamheid	57.530.575	33%	15.290.385	23%
1.3 Advies en ondersteuning	7.902.067	4%	7.902.067	12%
2.1 Maatwerkvoorzieningen	772.758	0%	369.104	1%
2.2 Opvang en beschermd wonen	14.060.577	8%	13.711.832	20%
3.1 Werk	150.000	0%	150.000	0%
3.2 Inkomen	1.829.164	1%	677.689	1%
4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling	1.708.588	1%	1.408.588	2%
4.2 Economie, toerisme en cultuur	80.552.403	46%	21.225.949	31%
5.1 Openbare ruimte en mobiliteit	657.594	0%	612.887	1%
5.3 Overige beheertaken	689.434	0%	211.074	0%
6.2 Gemeentelijk bestuur	670.829	0%	185.370	0%
6.3 Openbare orde en veiligheid	1.554.558	1%	585.553	1%
Totaal	175.863.128	100%	67.706.989	100%

Het voorlopig toegekend bedrag is inclusief de bedragen die op basis van meerjarenplannen voorlopig zijn toegekend. Bedrag 2017 betreft het reeds beschikte bedrag in december. Vermeld dient te worden dat de publicatie van het subsidieregister slechts een moment opname betreft. Echter, uit bovenstaand overzicht valt af te leiden dat het zwaartepunt bij de subsidies ligt binnen het programma 1, beleidsveld 1.2 en programma 4, beleidsveld 4.2. Gegeven de zware stempel die deze programma's/beleidsvelden drukken op het totaal aan subsidies in Haarlem, richt onderliggend onderzoek zich specifiek op deze terreinen. Hiermee wordt het overgrote deel van de in Haarlem verleende subsidies onderzocht.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 bevat een beknopte samenvatting van de onderzochte documenten en kan gelezen worden als een tijdslijn van het onderzoek en de verzakelijking.

De totstandkoming van de nieuwe subsidiesystematiek wordt uiteengezet in de verschillende bijlagen. Onder andere wordt ingegaan op de transitie in het sociaal domein en de uitgangspunten die hier richting aan hebben geven. De ontwikkelingen in het sociaal domein worden betrokken bij analyse van de wijze van subsidieverstrekking in Haarlem.

Bijlage 7 betreft de momenteel gevolgde lijn met betrekking tot verwerving van ondersteuning in het sociaal domein vanaf 2018.

Bijlage 9 gaat in op de subsidies die worden verstrekt ten behoeve van het cultuurbeleid.

In de bijlages 1 t/m 9 zijn tekstvlakken opgenomen. In deze tekstvlakken worden de betreffende documenten geanalyseerd en gerelateerd aan voorgaande documenten. De samenvatting van deze tekstblokken, de conclusie, vindt u terug in hoofdstuk 2. Afsluitend is een overzicht opgenomen van onderzochte documenten en beantwoording van vragen door het Subsidiebureau.

2. Conclusies

In de inleiding is een zevental deelvragen opgeworpen welke de beantwoording van de hoofdvraag ondersteunen. Uit onderliggend rapport kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- 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?

Centraal uitgangspunt in de verzakelijking was het versterken van de koppeling tussen gemeentelijke doelstelling en de verleende subsidie. In het nieuwe beleidskader uit 2011 is gesteld dat doelstellingen SMART geformuleerd moesten worden om voor (het proces van, en de afweging tot) subsidieverlening bruikbaar te zijn.

Met betrekking tot het sociaal domein valt op te merken dat gedurende het gehele proces van verzakelijken, en de transitie in het sociaal domein, meermaals aangegeven is dat de doelen onvoldoende SMART geformuleerd waren. Allereerst bij de toepassing van het afwegingskader op de doelstellingen uit de *Programmabegroting 2012-2016* (2012). Nadat in de *Programmabegroting 2013-2017* vermeld is dat alle doelen en prestaties opnieuw zijn bekeken en waar nodig geherformuleerd zijn, is vervolgens eind 2013 in het kader van de verzakelijking wederom aan de raad medegedeeld dat de effectindicatoren onvoldoende SMART waren. Een jaar later (december 2014), bij het toetsen van de uitvoeringsnota op de subsidieverlening basisinfrastructuur, wordt gesteld dat de maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen en de resultaten SMART(er) zijn geformuleerd, maar in de programmabegroting een (te) hoog abstractieniveau hebben. Uitwerking hiervan vindt plaats in kaderstellende beleidsnota's, terwijl juist één van de uitgangspunten uit het beleidskader was dat er gestuurd wordt op de doelen zoals opgenomen in de begroting.

Bij de kaderstelling voor de basisinfrastructuur 2016 vindt een kanteling plaats. Voor het eerst wordt opgetekend dat de partners aangeven dat het vinden van SMART doelstellingen of zinnige indicatoren moeilijk is in het sociaal domein. Gepleit wordt dan ook om uit te gaan van vertrouwen en eerdere ervaringen. Het college neemt deze lijn over. Het streven alle doelstellingen SMART te formuleren wordt niet langer realistisch geacht.

Met betrekking tot de cultuursubsidies in Haarlem valt op te merken dat het cultuurbeleid gekenmerkt wordt door stabiliteit in de doelstellingen tussen 2009-2020. Echter, de zeven geformuleerde doelstellingen uit de *Cultuurnota Haarlem 2013-2020* zijn algemeen, niet meetbaar of tijdsgebonden. Het zijn abstract geformuleerde doelstellingen welke een duidelijke koppeling tussen prestatie en doelstelling in de weg staan. Kijkend naar de meerjarenafspraken, welke het overgrote deel van het cultuurbudget beslaan, valt dan ook op dat de koppeling tussen doelstelling en prestatie/subsidie zwak te noemen is.

Concluderend kan gesteld worden dat niet volledig voldaan is aan de voorwaarde: SMART formuleren van doelen en prestaties. Daarnaast valt op te merken dat SMART als bijvoeglijk naamwoord zowel wordt gebruikt bij het formuleren van doelen, prestaties, effectindicatoren als prestatie-indicatoren. Waarbij laatste twee genoemde onderdeel uitmaken van de M (meetbaar) en dus niet op zichzelf SMART hoeven te zijn. Het is dan aan te bevelen primair de discussie te beperken tot de vraag of doelstellingen en prestaties SMART zijn.

Voor het versterken van de koppeling tussen de verleende subsidie en de gemeentelijke doelstelling kan het SMART formuleren van doelen en prestaties een middel zijn. Echter, de ervaringen in het sociaal domein laten zien dat met name de indicatoren (prestatie- of effectindicatoren) nog te wensen over laten, en wellicht nooit (volledig) de lading kunnen dekken. De koppeling tussen subsidie en gemeentelijke doelstelling zou dan ook op andere manieren kunnen worden aangetoond. Het is dan ook aan te bevelen een breder instrumentarium hiervoor te ontwikkelen. De uitkomsten van het RKC-onderzoek kunnen hier handvatten voor bieden.

Voorts valt op te merken dat de doelen uit de programmabegroting soms als te abstract worden ervaren en uitwerking in kaderstellende nota's nodig is om werkbaar te zijn voor het aangaan van subsidierelaties. Welke doelen er gehanteerd worden in de afweging tot subsidiëren of niet, uit de programmabegroting of beleidsnota's, is niet duidelijk. Bij de meerjarenafspraken met culturele instellingen valt op dat verwezen wordt naar de betreffende beleidsnota in plaats van de doelstellingen zoals opgenomen in de begroting. Geconcludeerd kan worden dat niet altijd duidelijk is waar de doelstellingen zijn opgenomen waar de gemeente met de subsidierelatie op stuurt. Eenduidige opname van de doelstellingen in de programmabegroting, zoals voorgesteld bij de verzakelijking, ontbreekt.

Opdrachtgeverschap: rolduidelijkheid, rolvastheid en sturen op hoofdlijnen

Het verbeteren van het opdrachtgeverschap heeft, naast het SMART formuleren van doelstellingen, ook betrekking op de rolverhouding tussen gemeente en gesubsidieerde partij. Waarbij voor de gemeente een regierol wordt voorzien. Onderdeel van deze rol is het regisseren op hoofdlijnen gebaseerd op gewenste maatschappelijke effecten en bijbehorende doelstellingen. Ofwel een scheiding tussen het 'wat' (geformuleerd door de gemeente) en de 'hoe' (geformuleerd door de partner). Aangegeven wordt dat een 'open uitvraag' hierbij het meest geschikte middel is.

De gewenste scherpe scheiding in rollen pakt in de praktijk anders uit. Zo zijn de nieuwe doelen en effecten voor het sociaal domein en de transitie van de basisinfrastructuur (2013) tot stand gekomen via subsidiedialogen met partners in de stad. In hoeverre deze dialogen invloed hebben gehad op het formuleren van het 'wat' valt op basis van de geraadpleegde bronnen niet te zeggen. Wel valt op te merken dat de uitgangspunten 'zelfredzaamheid' en 'eigen kracht' (uit *Samen voor elkaar*) een prominente rol hebben gekregen in de invulling van de basisinfrastructuur en bijbehorende doelen.

In de uitvoeringsnota (2014) en de bijbehorende werkwijze (stappenplan) valt op dat 'vraagverkenning' wordt gebruikt om ambtelijk een beeld te krijgen van de omgeving. Er wordt hier geen invulling gegeven aan de volgorde van de verondersteld wordt in de verzakelijkte subsidiesystematiek (de gemeente bepaalt 'wat' zij wil bereiken, de partner geeft aan 'hoe' zij hier aan bijdraagt). Een vergelijkbaar beeld volgt ook uit de *kaderstelling voor de basisinfrastructuur 2016-2020* (2015) en de regionale en lokale verwervingsstrategie sociaal domein (2017).

Met betrekking tot de cultuursubsidies valt op te merken dat op basis van de onderzochte informatie niet met zekerheid gesteld kan worden op welke wijze de subsidie wordt toegepast (toepassingskader). Meest voor de hand liggend hierbij is een gesloten inschrijving, gegeven de meeste culturele instellingen accommodatiegebonden zijn. Hierbij blijft onvoldoende duidelijk hoe de gesubsidieerde instelling bijdraagt aan welke gemeentelijke doelstelling.

Concluderend kan gesteld worden dat de rolverhouding tussen gemeente en gesubsidieerde partij bij zowel de culturele als sociale subsidies niet altijd eenduidig, of scherp gescheiden, is. Waarbij het vaak ontbreekt aan inzicht op welke doelstellingen er gestuurd wordt. Aan het uitgangspunt verbeteren van opdrachtgeverschap wordt dan ook onvoldoende invulling gegeven.

Rouleren accounts

Er is geen actief beleid voor het rouleren van accounts. Daarbij kan opgemerkt worden dat ten tijde van het opleveren van het nieuwe beleidskader diverse medewerkers voor langere tijd op hetzelfde account werkzaam waren. Door pensionering en personeelwisselingen is deze situatie gewijzigd.

- 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?

Toepassing van het afwegingskader op de *Programmabegroting 2012-2016* (2012) heeft geleid tot de conclusie dat het juiste instrument werd toegepast. Waarbij nadrukkelijk de kanttekening is gemaakt dat de doelen onvoldoende SMART waren. Bij het opnieuw bekijken van de doelen en prestaties voor de *Programmabegroting 2013-2017* en het herformuleren hiervan valt op dat alle prestaties zijn geformuleerd met een actieve vorm waaruit blijkt wat de gemeente doet.

Bij het beoordelen van de inzet voor de ontwikkeling van de basisinfrastructuur (2013) is het afwegingskaders uitgebreid met vijf criteria die de uitgangspunten uit de verzakelijking koppelen aan de leidende patronen uit *Samen voor elkaar*.

Uit het transitieplan specialistische ondersteuning (2013) volgt een strategie waarin wordt gesproken over verwerving en inkoop, waarbij niet duidelijk is of het afwegingskader hier gebruikt is. De vraag of inkoop hier de meest geëigende wijze van verwerving is blijft onbeantwoord.

In de *verwervingsstrategie sociaal domein 2014-2015* (2014) wordt gesteld de bestaande technieken van bekostiging te continueren om rust te brengen in de bekostigingsrelaties om zo innovatie en kwaliteitsverbetering te bevorderen. De status quo betreft wijze van verwerving wordt hiermee bestendigd.

Ook uit de *regionale verwervingsstrategie sociaal domein Kennemerland* (2017) volgt dat voor de basisinfrastructuur een populatiebekostiging geldt in de vorm van een subsidie. Dit maakt dat hetgeen lokaal verworven wordt per definitie via subsidie wordt bekostigd. Wat hierbij het leidend patroon is blijft onduidelijk. Worden er subsidies verstrekt omdat de betreffende ondersteuningsvorm zich bevindt in de algemeen toegankelijke voorzieningen? Of omdat het instrument subsidies het meest geëigende instrument is om de gemeentelijke doelstelling te bereiken? Tegelijkertijd rijst de vraag of inkoop de meest geëigende manier is om specialistische ondersteuning te verwerven. De onderbouwing voor deze keuzes wordt in de betreffende documenten niet gegeven, waardoor onduidelijk blijft of er gebruik is gemaakt van het afwegingskader.

Concluderend kan gesteld worden dat het afwegingskader enkel expliciet is toegepast op de *Programmabegroting 2013-2017*, waarbij definitief uitsluitend over de vraag of het juiste instrument is toegepast niet kon worden gegeven omdat de doelstellingen onvoldoende SMART geformuleerd waren. In het verdere proces van verzakelijking en de transitie in het sociaal domein valt, op basis van de onderzochte documenten, niet op te maken of het afwegingskader is gebruikt en het instrument subsidies bewust(er) is ingezet. Wel valt op te merken dat het gebruik van het instrument subsidies binnen het sociaal domein samenvalt met de ondersteuningsvormen welke tot de basisinfrastructuur worden gerekend.

Binnen de cultuursubsidies dragen de meerjarenaafspraken bij aan het doel een gevarieerd aanbod van cultuur in Haarlem. De twee bijbehorende prestaties betreffen beide het verlenen van subsidie: voor het behoud van de basisinfrastructuur (verder niet gespecificeerd wat hiertoe behoort en wat niet) en het subsidiëren van culturele projecten via het Cultuurstimuleringsfonds. Er wordt hier eveneens geen antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het afwegingskader hierbij gebruikt is en of het instrument subsidies hier bewust(er) wordt ingezet.

- 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?

Open inschrijving

Zoals aangegeven in het beleidskader leidt het uitgangspunt meer sturen op prestaties tot de wens gebruik te maken van 'open inschrijving' (grote bedragen) en 'waardering' (kleine bedragen). Ook uit *Samen voor elkaar: de eerste uitvoeringsbesluiten binnen clusters van de nieuwe sociale infrastructuur* (2013) volgt de wens gebruik te maken van een uitvraag op maatschappelijk aanbod waarbij organisaties activiteiten aan kunnen bieden.

Op te merken valt dat aan het speerpunt 'open inschrijving' geen invulling is gegeven. Allereerst niet omdat men de huidige subsidierelaties moest respecteren op basis van de AWB (2013), vervolgens niet omdat de kennis en kunde van de bestaande partners in het licht van de transitie van het sociaal domein belangrijker werd geacht dan het realiseren van een 'open uitvraag' (2014). Vervolgens kreeg in het kader van de nieuwe zorgtaken die naar de gemeente kwamen de 'zachte landing' prioriteit over het gebruik van de 'open uitvraag' (2014). In het beleidskader is aangegeven dat er kwaliteitseisen gesteld kunnen worden om te vermijden dat een zorgvuldig opgebouwde situatie bij een open uitvraag verdwijnt. Van deze mogelijkheid is geen gebruik is gemaakt.

Bij de uitvraag voor de basisinfrastructuur 2016 wordt wederom aangegeven dat men liever doorgaat met de bestaande partners (indien de inzet als positief wordt beoordeeld). De 'open uitvraag' is zelfs geen doel op zich meer, 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 te stoppen met bestaande partners moet hier invulling aan worden gegeven. Van het in de markt zetten van een subsidietender is in de onderzochte periode geen sprake geweest. Geconcludeerd kan worden dat het element 'open inschrijving' niet is gerealiseerd en momenteel ook niet meer als wenselijk toekomstbeeld wordt gezien.

De cultuursubsidies betreffen voornamelijk subsidies aan accommodatiegebonden instellingen, waarbij gesloten inschrijving de voorkeur geniet. Dit komt overeen met de huidige praktijk. Daarnaast worden er sinds 2017 meerjarige afspraken met culturele instellingen gemaakt, welke het overgrote deel van het subsidiebudget binnen het cultuur domein omvatten.

Concurrentie

Het doel van de 'open inschrijving' was de mogelijkheid creëren meer gebruik te kunnen maken van concurrentie. In het proces van verzakelijken zijn er alternatieven zichtbaar waarmee geprobeerd wordt invulling te geven aan dit doel.

De raad is, mede vanwege de onrust onder bestaande partners (voelden zich overvallen) en het feit dat zij niet van te voren ingelicht was over de communicatie naar partners, niet akkoord gegaan met procesvoorstel tot afbouw van de subsidierelaties. Daarmee konden de vrijvallende middelen niet aangewend worden als dekking voor innovaties in de basisinfrastructuur (2013) en ontstond

een nieuwe werkelijkheid waarop is voortgebouwd. Het college achtte het niet mogelijk eerder dan 2014 in te zetten op innovatie. Bestaande partners is gevraagd innovaties op te nemen in hun bestaande prestatieplannen. In de verwevingsstrategie sociaal domein (2014) wordt gesteld dat in 2015 de uitvraag nog naar huidige aanbieders zal worden gestuurd, maar vanaf 2018 het ideaalbeeld is dat bewust ruimte gecreëerd wordt voor nieuwe aanbieders.

In 2013 is een innovatieregeling in het leven geroepen om innovaties in het sociaal domein mogelijk te maken. Daarnaast is aan partners gevraagd zich in te zetten voor innovatie en kwaliteitsverbetering binnen het bestaande aanbod (2014). Het toont de spanning tussen het aangaan van meerjarige afspraken, waarvan wordt gesteld dat zij partnerschap en innovatie stimuleren, en het gebruik kunnen maken van de aanbidding van een andere partij.

Het instellen van een innovatiebudget (2015) moest innovatie binnen de basisinfrastructuur (verder) bevorderen. Daarbij is nadrukkelijk aangegeven dat om structureel te worden er uitruil moet plaats vinden met bestaand aanbod. Het innovatiebudget is gering is ten opzichte van het totale subsidiebedrag binnen de basisinfrastructuur. In de onderzochte periode is er geen enkel initiatief geweest dat dermate ver ontwikkeld is dat uitruil met het bestaand aanbod mogelijk is. Het is dan ook de vraag in hoeverre het innovatiebudget daadwerkelijk bijdraagt aan innovatie in de basisinfrastructuur en vormgeeft aan het speerpunt concurrentie op prestaties.

Geconcludeerd kan worden dat indien de inzet van een partner als goed wordt beoordeeld er geen mogelijkheid is voor de gemeente om gebruik te maken van concurrentie, de uitvraag wordt immers enkel naar de betreffende partner gestuurd. In hoeverre bij de beoordeling van de inzet van een partner ook gekeken wordt naar de inzet die een andere partner had kunnen leveren, of er gebruik wordt gemaakt van benchmark/ervaringen bij andere gemeenten is hier niet onderzocht. Een beperktere vorm van concurrentie op prestatie is het gebruik maken van het innovatiebudget om uitruil met het bestaande aanbod mogelijk te maken, dit heeft echter tot op heden niet tot uitruil en meer concurrentie geleid.

Meerjarig sturen

In het beleidskader staat het uitgangspunt 'meerjarig te sturen op prestaties' omschreven. Waarbij aangegeven wordt dat er voor maximaal 4 jaar prestatiecontracten kunnen worden aangegaan. Er wordt niet onderbouwd waarom er is gekozen voor meerjarig sturen en waarom uitgegaan wordt van maximaal 4 jaar, anders dan het nodig kan zijn om meerjarige afspraken te maken om de doelstellingen te halen.

Met betrekking tot het sociaal domein kan gesteld worden dat om over te kunnen gaan tot het maken van meerjarige afspraken voor de basisinfrastructuur, de bestaande subsidierelaties moesten worden afgebouwd/opgezegd. Immers er was geen financiële ruimte om een nieuwe sociale infrastructuur op te bouwen naast de bestaande relaties.

Bij de transitie van het sociaal domein en de ontwikkeling van een nieuwe sociale infrastructuur (2013) wordt aangegeven dat het opzeggen en afbouwen van de reeds bestaande subsidierelaties kan leiden tot onrust en onzekerheid bij de bestaande partners. Het voorstel tot gefaseerde afbouw van de subsidierelaties met beëindiging in 2017, genoot onvoldoende steun bij de raad.

Consequentie hiervan is dat de bestaande subsidierelaties verlengd zijn tot 1 juli 2014. Waarna voor de periode 1 juli 2014 t/m 2015 maatwerk toegepast is (mede vanwege de AWB) middels het individueel beoordelen van de prestatieplannen per organisatie, en de organisatie op de hoogte te stellen van de tijdelijkheid van de subsidies (afloop eind 2015). Daarmee kon vanaf 2016 het gewenste vrije speelveld om nieuwe afspraken te kunnen maken worden gerealiseerd.

Uit de *subsidies basisinfrastructuur 2016* (2014) volgt dat het college er nogmaals voor kiest met de bestaande partners door te gaan voor een langere periode (t/m 2020) mits de inzet als positief wordt beoordeeld.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat bij subsidieverlening in het sociaal domein gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot het meerjarig sturen op prestaties. Wel valt op dat de bestaande subsidieafspraken meermaals zijn verlengd. Allereerst vanwege een ordentelijke afbouw, vervolgens vanuit de 'zachte landing' naar het behoud van kennis en kunde. De periode van verzakelijking wordt dan ook meer gekenmerkt door het meermaals verlengen van de bestaande afspraken (soms met deels andere inzet) dan het creëren van een vrije speelveld voor het maken van nieuwe meerjarige afspraken.

De verstrekking van cultuursubsidies laat een soortgelijk beeld zien. De bestaande relaties zijn meermaals verlengd, waarbij in 2017 meerjarige afspraken met culturele instellingen zijn gemaakt voor de periode tot en met 2020. De eerder aangekondigde tussentijdse evaluatie is komen te vervallen ingegeven door de reeds doorgevoerde bezuinigingen.

- 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?

In de startnotitie tot verzakelijking van de subsidierelaties (2011) wordt gesteld dat er gezocht moet worden naar een evenwicht tussen de benodigde continuïteit en flexibiliteit. Een systematiek waarbij sprake is van een basisinfrastructuur en flexibele inzet van middelen voor activiteiten en projecten. In de loop van 2012 wordt aangegeven dat er nagedacht wordt of het wenselijk is een basisinfrastructuur te benoemen inclusief functies en producten die nodig zijn om de gemeentelijke doelstellingen te behalen.

Momentum krijgt de term basisinfrastructuur echter pas helemaal in het licht van de decentralisaties en de transitie van het sociaal domein. De uitgangspunten uit *Hof 2.0* (2011) en *Samen voor elkaar* (2012) worden gekoppeld aan verschillende niveaus van ondersteuning waarvan de basisinfrastructuur er één is. 'Zelfredzaamheid' wordt één van de centrale thema's binnen de basisinfrastructuur.

In de nota *Samen voor elkaar* (2011) wordt nog gesproken over het inkopen of subsidiëren van voorzieningen in de basisinfrastructuur. In het kader van de afbouw van de subsidierelaties (2013) en de opbouw van de nieuwe basisinfrastructuur wordt enkel gesproken over subsidies bij deze ondersteuningsvorm. Bij de *subsidieverstrekking basisinfrastructuur* (2014) wordt enkel nog gesproken over het verlenen van subsidies om de vernieuwing in de basisinfrastructuur vorm te geven. Hierbij wordt aangegeven dat de uitvraag van het specialistisch aanbod en de basisinfrastructuur nog gescheiden blijven, mede vanwege de wijze van verwerving (subsidie vs. inkoop).

Uit de *verwervingsstrategie sociaal domein na 2015* (2014) volgt het ideaalbeeld voor 2018 waarin de verzakelijkte subsidiesystematiek is ontwikkeld tot een verzakelijkte verwervingsstrategie voor het hele sociaal domein. In de *verwervingsstrategie sociaal domein voor 2018* (2016) wordt gebroken met dit ideaalbeeld en wederom de lijn van scheiding van verwerving gevolgd en het zorglandschap op basis van geografische kenmerken ingedeeld. De basisinfrastructuur is een vorm van lokaal georganiseerde ondersteuning waarvoor subsidie het meest passende bekostigingsmodel is. Bij de wijziging van de programma-indeling (2017) heeft de opbouw van het

zorglandschap direct haar weerslag gehad op de indeling van de programma's. Onder de term 'sociale basis' zijn alle ondersteuningsvormen die zich in de basisinfrastructuur bevinden samengevoegd in één beleidsveld.

Concluderend kan gesteld worden dat Haarlem een basisinfrastructuur heeft in het sociaal domein welke in stand wordt gehouden via subsidiëring. Centraal binnen de basisinfrastructuur staan de uitgangspunten die leidend zijn geweest bij de transformatie. Kijkend naar voorgaande deelvragen valt op te maken dat er een constant aanbod van partners is geweest over de afgelopen jaren en de prestaties in samenspraak met de gemeente (deels) zijn aangepast om invulling te geven aan de lokale uitgangspunten voor de transformatie.

In het licht van voorgaande deelvraag, met betrekking tot het hanteren van het toepassingskader, kan opgemerkt worden dat er spanning bestaat tussen het in standhouden van een basisinfrastructuur en de uitgangspunten die volgen uit het toepassingskader (concurrentie, open inschrijving). Kijkend naar de transitie in het sociaal domein valt op te merken dat met name het in stand houden van de bestaande relaties de afgelopen jaren prioriteit heeft gekregen.

Met betrekking tot de cultuursubsidies valt op dat de basisinfrastructuur hier niet wordt gespecificeerd. Wel wordt vermeld dat de meerjarige afspraken gemaakt zijn met instellingen in de basisinfrastructuur en dat deze hiermee in stand gehouden kan worden. Of deze 13 afspraken de gehele culturele basisinfrastructuur omvatten blijkt niet uit de bestudeerde documenten. Een oordeel over de vraag of de basisinfrastructuur in stand gehouden kan worden binnen het cultuurbeleid is dan ook niet onomstotelijk te geven.

- Heeft de verzakelijking geleid tot meer aanbieders van diensten, meer keuze voor de gemeente en kan zij zo meer gebruik maken van concurrentie?

Zoals in deze conclusie reeds aangegeven zijn de mogelijkheden gebruik te kunnen maken van concurrentie binnen het sociaal domein beperkt (geweest). Daarbij valt op te merken dat de uitvragen voor ondersteuning binnen het sociaal domein enkel gericht zijn geweest op de bestaande partners.

Met betrekking tot de cultuursubsidies kan gesteld worden dat het merendeel hiervan accommodatiegebonden is en het gebruik van concurrentie hier dus per definitie niet mogelijk is.

Concluderend kan gesteld worden dat de verzakelijking niet heeft geleid tot meer aanbieders van diensten of een ruimere keuze uit prestaties voor de gemeente.

- Heeft de verhoging van de grens van het eerste arrangement van het verantwoordingskader geleid tot de verwachte lastenverlichting?

Het kwantificeren van de lastenverlichting is lastig, maar moet per definitie aanwezig zijn gezien er meer subsidieontvangers geen verantwoording hoeven in te dienen en de gemeente minder vaststellingsverzoeken hoeft te beantwoorden. Op basis van het subsidieregister uit december 2017 kan worden opgemaakt dat 343 van de 576 verleende subsidies binnen het eerste arrangement vallen en dus direct kunnen worden vastgesteld. Dat betekent dat voor 60% van de subsidies geen verantwoording achteraf nodig is. Deze 60% vertegenwoordigd een totale waarde van ruim € 0,9 miljoen, wat gelijk staat aan 1,4% van het totaal voor 2017 toegekende subsidiebedrag.

Kijkend naar de totale 'waarde' van de verschillende arrangementen ligt het zwaartepunt binnen het 3e arrangement (subsidies tussen € 50.000 - € 500.000) met 19% en het 4e arrangement (subsidies > € 500.000) met 75%. Gezamenlijk vertegenwoordigen deze twee arrangementen 94% van de waarde van de Haarlemse subsidiestromen. Vanuit het oogpunt van lastenverlichting en risicogericht verantwoord is de extra aandacht die aan de verantwoording in het 3e en 4e arrangement gegeven wordt te verklaren.

- 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?

Het niet, of niet tijdig, doorgaan van een project of activiteit wordt bijna altijd gemeld. Indien dit niet het geval is wordt het vastgesteld bij de verantwoording.

Indien iemand opzettelijk handelt tegen de voorwaarden in om misbruik te maken van de subsidie, wordt dit niet uit zichzelf gemeld. Na vaststelling van de leidraad Misbruik en oneigenlijk gebruik (2012) is misbruik niet vastgesteld. Er wordt geen steekproef op ingediende verantwoordingen uitgevoerd, maar wel op subsidies die direct worden vastgesteld. Deze genieten, gezien de geringe massa, geen prioriteit van het Subsidiebureau.

Gegeven de geringe steekproeven die worden gedaan kan niet met zekerheid worden gesteld dat het verantwoord vertrouwen van waaruit de subsidies verleend worden terecht is. Daarbij kan opgemerkt worden dat er risico-gestuurd gehandeld wordt, waarbij de grootte van het subsidiebedrag bepalend is.

Hoofdvraag

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

Kijkend naar de uitgangspunten zoals verwoord bij de verzakelijking van de subsidiesystematiek valt op dat aan veel van deze punten momenteel (nog) geen, of onvoldoende, invulling wordt gegeven.

Zo valt op te merken dat aan de voorwaarde tot SMART formuleren van doelstellingen nog niet (voldoende) wordt voldaan. Daarbij kan gesteld worden dat bij veel doelstellingen waarschijnlijk niet (geheel) mogelijk is. Achterliggende ratio voor het SMART formuleren is het versterken van de koppeling tussen de subsidie en de gemeentelijke doelstelling. Het is dan ook aan te bevelen om te kijken of er andere mogelijkheden zijn om de koppeling tussen doelstelling en verleende subsidie te versterken. De uitkomsten van het RKC-onderzoek kunnen hiervoor handvatten bieden.

Onderdeel van de verzakelijking is rolduidelijkheid en –vastheid. In het proces van verzakelijken valt op dat gemeente en partners intensief met elkaar samenwerken om te komen tot nieuwe afspraken. In het licht van de onzekerheid rondom de nieuwe taken die de gemeente toebedeeld kreeg in het sociaal domein is deze samenwerking te verklaren. Immers de meeste kennis en kunde op de betreffende beleidsterreinen ligt niet bij de gemeente zelf maar bij de uitvoerende partners. Het is dan ook de vraag in hoeverre het uitgangspunt van strikt gescheiden rollen waarbij de gemeente het 'wat' bepaald en de partner de 'hoe' de meest wenselijk is. Daarbij dient vermeld te worden dat er ten opzichte van voorgaande jaren momenteel relatieve rust in het sociaal domein heerst waardoor nagedacht kan gaan worden of er een voldoende stabiele situatie is ontstaan waarbij de gemeente zich terug kan trekken uit het bepalen van de hoe.

Toepassing van het afwegingskader moest leiden tot het expliciet(er) maken van de afweging of het verlenen van subsidies de meest doelmatige wijze is voor het bereiken van de gemeentelijke doelstelling. Geconcludeerd kan worden dat het toepassingskader amper is gebruikt om de transitie van het sociaal domein vorm te geven. Vanuit het opsplitsen van het zorglandschap in een drietal segmenten wordt de ondersteuning die zich lokaal bevindt per definitie via subsidiëring verworven. Alle lokale ondersteuningsvormen die vrij toegankelijk zijn en zich richten op het meer zelfredzaam maken van de burger worden geschaard onder de basisinfrastructuur. Of dit ook het meest doelmatige middel is om de doelstellingen te bereiken blijft onduidelijk.

Bij de cultuursubsidies bestaat een soortgelijk beeld. De overgrote meerderheid van de verleende subsidie betreft het ondersteunen van een aantal instellingen die geschaard worden onder de basisinfrastructuur. Echter een definitie van deze basisinfrastructuur ontbreekt, almede zicht in de afweging tot het gebruik van het instrument subsidies.

Daarnaast valt op dat de mogelijkheden gebruik te kunnen maken van concurrentie beperkt zijn. Het element 'open uitvraag' is niet gerealiseerd en de innovatieregelingen binnen het sociaal domein lijken onvoldoende te zijn geweest om echte concurrentie mogelijk te maken. Wel zijn bestaande partners gevraagd accent verschuivingen aan te brengen. Het is dan ook de vraag of het instrument subsidies op een bewustere wijze wordt ingezet dan voor de verzakelijking. Gegeven de zeer beperkte vormen van concurrentie is een vergelijking/beoordeling op doelmatigheid van de huidige gesubsidieerde partij ten opzichte van een eventuele concurrent, niet te geven. De cultuursubsidies worden gedomineerd door subsidies die ten doel hebben geselecteerde instellingen te ondersteunen en behouden, welke veelal accommodatie gebonden zijn waardoor concurrentie per definitie niet mogelijk is.

Aan het uitgangspunt meerjarig te sturen op prestaties wordt wel invulling gegeven. Het uitgangspunt is echter ingegeven vanuit de gedachte dat indien een prestatiecontract afloopt er een vrij speelveld ontstaat voor nieuwe aanbieders. In het licht van de transitie van het sociaal domein valt op dat enkel de bestaande partners (meermaals) gevraagd zijn een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van de gemeente. Zo wordt er meerjarig gestuurd, maar is er geen vrije speelveld gecreëerd.

Samenvattend kan gesteld worden dat veel uitgangspunten uit de verzakelijking niet zijn gerealiseerd en dat het instrument subsidies slechts beperkt doelmatiger wordt ingezet dan voor de verzakelijking. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het niet vanzelfsprekend is dat de in 2011 geformuleerde uitgangspunten momenteel nog relevant zijn.

Zo heeft voortschrijdend inzicht ertoe geleid dat het ideaal van een SMART geformuleerde doelstelling niet altijd werkbaar is. Het ontwikkelen van alternatieven om in lijn met de verzakelijking de link tussen subsidie en doelstelling te versterken is dan ook gewenst.

Ook binnen de cultuursubsidies behoeft de link tussen subsidie en doelstelling extra aandacht. De doelstellingen van het cultuurbeleid zijn breed en algemeen gedefinieerd waardoor niet inzichtelijk wordt hoe de subsidies aan de verschillende instellingen bijdragen aan het beleid. Met name binnen de cultuursubsidies is de spanning zichtbaar tussen het bieden van continuïteit in ondersteuning zonder terug te vallen in het 'eens subsidie is altijd subsidie'. De verhouding gemeente en gesubsidieerde partij is minder zakelijk en er is geen impuls tot innovatie. Gegeven de aard van de subsidies lijkt dit onvermijdelijk.

Daarnaast valt op te merken dat het proces van verzakelijken een langdurig proces is geweest, waarbij tussentijdse ontwikkelingen een grote impact hebben gehad op de wijze van subsidiëring in Haarlem. Waar de verzakelijking in 2010 werd aangekondigd, in 2011 geconcretiseerd, en de verwachting werd uitgesproken dat alle subsidiërelaties in 2016 aan de nieuwe systematiek zouden

voldoen, is in 2018 zichtbaar dat veel van de uitgangspunten (nog) niet zijn gerealiseerd of zijn ingehaald door voortschrijdend inzicht/bestuurlijke prioriteit. De verzakelijking als een systeemverandering is dan ook slechts beperkt gerealiseerd.

Voorts valt op te merken dat er bij de transitie en transformatie van het sociaal domein prioriteit is gegeven aan zorgcontinuïteit en een zachte landing. Bestuurlijk is ervoor gekozen deze uitgangspunten (tijdelijk?) te laten prevaleren over zaken als concurrentie en nieuwe aanbieders. Deze keuze is expliciet gemaakt. Nu er meer rust in het sociaal domein is, de continuïteit van zorg is geborgd en er geen sprake meer is van een bezuinigingstaakstelling, kan een afweging worden gemaakt of, en zo ja hoe, concurrentie in het zorglandschap gewenst is.

De richting die met de verzakelijking is meegegeven, het versterken van de relatie tussen doelstelling en subsidie, is er een die momenteel nog relevant is. Echter de uitwerking van de uitgangspunten zoals voorgesteld in 2011 zijn dit niet meer altijd. Het valt dan ook aan te bevelen de uitgangspunten als leidraad te gebruiken voor het ontwikkelen van een nieuwe systematiek van subsidieverlening die beter aansluit bij de huidige werkwijze, hierbij dienen soortgelijke ontwikkelingen bij andere overheidsorganisaties te worden betrokken.

3. Tijdlijn

Onderstaande samenvatting is een beknopte weergave van de momenten tussen 2011 en 2018 welke van invloed zijn geweest op de manier van subsidieverlening in Haarlem. Voor een uitgebreidere uiteenzetting en analyse per document/moment wordt verwezen naar de bijlagen.

3.1 Verzakelijking (2010-2011)

De verzakelijking vindt haar oorsprong in het coalitieakkoord 2010-2014 en bestaat, onder andere, uit de volgende elementen:

- Het versterken van de relatie tussen subsidie en gemeentelijke doelstelling;
- Het beoordelen van subsidieaanvragen middels een vaste(re) procedure.

De verzakelijking is voorafgegaan door een bezuinigingsopgave en had mede tot doel de hierbij gerealiseerde bezuinigen te borgen. De taakstelling die hierbij is opgelegd (-10%) is, voorafgaand aan de oplevering van het nieuwe beleidskader, gehaald.

In de startnotitie tot verzakelijking wordt opgetekend dat bestaande verplichtingen het proces van verzakelijken kunnen beïnvloeden. Deze constatering geeft aanleiding tot het ontwikkelen van een implementatieplan voor het invoeren van de nieuwe subsidiesystematiek.

Het nieuwe beleidskader subsidiesystematiek (de verzakelijking) bestaat uit een afwegingskader, toepassingskader, verantwoordingskader en uitvoeringskader. Sturen op prestaties, meerjarig sturen op prestaties en concurrentie op prestaties zijn de speerpunten uit het nieuwe beleidskader.

3.2 De veranderopgave (2012)

De conclusie van het toepassen van het afwegingskader op de *Programmabegroting 2012-2016* is dat er over het algemeen gebruik wordt gemaakt van het juiste instrument en de veranderopgave beperkt is. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de doelen nog onvoldoende SMART geformuleerd zijn om een definitief oordeel te kunnen geven of het juiste instrument is gehanteerd.

3.3 Sociaal domein

3.3.1 Transitie sociaal domein: visievorming (2011)

Voor de transitie van het sociaal domein is een toekomstperspectief geschetst (*Hof 2.0*), waarbij de uitgangspunten 'zelfredzaamheid', 'laagdrempelige toegang' en 'tegen gaan versnippering en overlap' centraal hebben gestaan. In de uitwerking van dit perspectief (*Samen voor elkaar*) wordt de mate van zelfredzaamheid bepalend voor de inrichting van de nieuwe infrastructuur in het sociaal domein.

3.3.2 Investeren in de basisinfrastructuur: vernieuwing binnen bestaande afspraken (2013)

Middels het afbouwen van de bestaande subsidierelaties moest ruimte worden gemaakt om de nieuwe infrastructuur op te kunnen bouwen. Naar aanleiding van de wens van de raad de bestaande subsidierelaties pas af te bouwen indien de nieuwe doelen en effecten voor de nieuwe sociale infrastructuur waren vastgesteld, zijn de bestaande partners gevraagd de vernieuwing vorm te geven binnen de bestaande afspraken. De consequentie hiervan is dat er weinig (financiële) ruimte beschikbaar was voor nieuwe aanbieders.

3.3.3 Uitwerking verzakelijking: stappenplan (2013)

De uitgangspunten uit de verzakelijking zijn uitgewerkt in een 10 stappenplan dat gebruikt is om een intern opleidingstraject te verzorgen voor medewerkers. Tevens moest het plan richting geven aan een het proces van subsidiëren.

3.3.4 Verwervingsstrategie sociaal domein (2014)

Nadat middels regionale samenwerking richting is gegeven aan de opbouw van het cluster voor specialistische ondersteuning (2013) is begin 2014 de *Verwervingsstrategie sociaal domein* vastgesteld. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen korte en langere termijn. Waarbij op de korte termijn (vanaf 2015), vanuit het idee van een 'zachte landing', uitvragen gedaan worden bij de reeds gesubsidieerde instellingen op het niveau van product en prestatie. Op de langere termijn (vanaf 2018) wordt gewerkt volgens de 'ideale situatie' waarin de uitvraag gericht is op outcome en er bewust ruimte wordt gecreëerd voor concurrentie en nieuwe aanbieders.

3.3.5 Subsidies basisinfrastructuur: continuering bestaande afspraken (2015)

Bij de verwerving van ondersteuning in het sociaal domein voor 2016 kiest het college ervoor de basisinfrastructuur en het specialistisch aanbod gescheiden te houden. Onderbouwd met het argument dat er meer ervaring moet worden opgedaan in het veld. Indien de inzet van organisaties als positief wordt beoordeeld, worden afspraken voortgezet tot 2020. Vernieuwing wordt gerealiseerd door een budget vrij te maken voor kleinschalige initiatieven, het element 'open uitvraag' wordt hierbij niet langer als doel gezien. Daarbij kan opgemerkt worden dat de looptijd van de afspraken voor specialistische ondersteuning en de basisinfrastructuur verschillen, respectievelijk tot 2018 en 2016 (voor laatste is verlening tot 2020 mogelijk).

3.3.6 Right to challenge en flexibele inzet middelen basisinfrastructuur (2017)

Geconstateerd wordt dat het voor nieuwe partijen lastig is om een plek te verwerven in de basisinfrastructuur. De grote welzijnsorganisaties hebben beperkte mogelijkheden om nieuwe initiatieven te ondersteunen. Indien initiatieven een structureel karakter krijgen moet uitruil met bestaand aanbod plaats vinden. Op het moment van schrijven heeft geen enkel nieuw initiatief een structureel karakter gekregen.

3.3.7 Verwervingsstrategie sociaal domein 2018: geografische segmentering (2017)

Uit de verwervingsstrategie voor 2018, opgesteld naar aanleiding van de aflopende overeenkomsten met de zorgaanbieders Jeugd en Wmo, komt een opdeling van het zorglandschap naar voren in een drietal segmenten. Voor de segmenten geldt verschil betreft reikwijdte, verwerving en bekostiging. Het segment basisinfrastructuur wordt lokaal verworven middels subsidiëring.

3.3.8 Wijziging Programmabegroting 2018-2022 (2017)

Middels een nieuwe indeling van de begroting is de programmastructuur meer in lijn gebracht met de wijze van verwerving van de producten Wmo en Jeugd. Hierbij is het nieuwe beleidsveld 1.2

‘sociale basis’ ontstaan waarin vrijwel alle subsidies en bijdragen voor de basisinfrastructuur zijn opgenomen.

3.4 Cultuur

3.4.1 Cultuurnota 2013-2020 (2013)

De vertraagde cultuurnota 2013-2016 was de eerste nota waarin de uitgangspunten uit de verzakelijking meegenomen konden worden. Echter er werden geen verschuivingen verwacht ten opzichte van voorgaande nota. In de nota is een zevental brede doelstellingen gedefinieerd welke richting moeten geven aan het cultuurbeleid. De nieuwe cultuurnota beslaat een langere periode (tot 2020), met een geplande tussenevaluatie in 2016.

3.4.2 Bezuinigingen op cultuur (2014)

In samenspraak met 7 grote culturele instellingen is gekomen tot invulling van de bezuinigingsopgave, zoals voorgesteld Kadernota 2014.

3.4.3 Intensivering en meerjarenafspraken (2017)

In de Kadernota 2017 zijn aanvullende middelen beschikbaar gesteld om de programmering en promotie van het Haarlemse cultuuraanbod een impuls te geven. Daarnaast zijn meerjarige afspraken met culturele instellingen gemaakt (t/m 2020). De aangekondigde tussenevaluatie, is met oog op de bezuinigingen uit 2014, komen te vervallen.

4. Bijlage 1: verzakelijking

De verzakelijking van de subsidiesystematiek vindt haar oorsprong in het *Coalitieakkoord Haarlem 2010-2014: Het oog op morgen* (2010/095510) (hierna: coalitieakkoord). Hierin is de ambitie geformuleerd de toekenning van subsidies via systemische en inhoudelijk afwegen te laten verlopen, en daarmee de subsidiesystematiek te verzakelijken. In het akkoord wordt de ambitie met betrekking tot de subsidieverstrekking als volgt omschreven:

"[...]verder wordt gewerkt aan het verzakelijken van de subsidieverstrekking, het professionaliseren van de gesubsidieerde instellingen en het bevorderen van samenwerking tussen instellingen. Ook dient binnen de gemeentelijke organisatie het subsidieproces efficiënter te worden georganiseerd."

Zoals bovenstaand citaat laat zien is de 'verzakelijking' van de subsidieverstrekking slechts een onderdeel van de geambieerde verandering. Hoewel het professionaliseren van de gesubsidieerde instellingen en het bevorderen van samenwerking tussen de instellingen onderdeel uitmaken van de gewenste veranderingen, maken deze geen onderdeel uit van het hier gepresenteerde onderzoek. De verzakelijking van de subsidieverstrekking, als systeemverandering, staat hier dan ook centraal.

Om een idee te krijgen wat wordt verstaan onder 'verzakelijking' kan men zich wederom wenden tot het coalitieakkoord (p. 19). Daarin wordt 'verzakelijken' omschreven als: "[dat] *er systematische en inhoudelijke afwegingen worden gemaakt*". Deze afwegingen moeten ertoe leiden dat de activiteiten van gesubsidieerde instellingen *"daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen van Haarlem"*.

Bovenstaande ambities uit het coalitieakkoord zijn vertaald in de *Kadernota 2010* (2010/95401, p. 30):

"Voor de komende jaren vinden wij het belangrijk dat verder wordt gewerkt aan het verzakelijken van de subsidieverstrekking [...]. De komende tijd zal het college aan de slag gaan met het ontwikkelen van een nieuwe subsidiesystematiek met daarbinnen de opdracht welke subsidies in aanmerking komen voor stopzetting, een korting of – wanneer de noodzaak daartoe wordt aangetoond- een verhoging van het budget. [...] Per subsidie moet de vraag worden gesteld of de activiteiten van de gesubsidieerde instelling daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen van Haarlem. Het in stand houden van instellingen is geen doel op zich, net zo min als het verstrekken van subsidies een automatisme is."

Kijkend naar bovenstaande citaten kan de kern van de verzakelijking en de hiermee beoogde verandering worden afgeleid. Namelijk: (1) het versterken van de relatie tussen subsidie en (gemeentelijke) doelstelling en (2) het beoordelen van subsidieaanvragen middels een vaste(ere) procedure. Daarnaast valt op te merken dat de beoogde verandering zowel betrekking heeft op nieuw te verstrekken subsidies als ook op de reeds bestaande subsidierelaties. De activiteiten van de gesubsidieerde instellingen en de bijdrage die deze leveren aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente dienen centraal te staan en leidend te worden in de afweging subsidiëren of niet.

4.1 Bezuinigingen

Zoals uit de Kadernota 2010 blijkt is het in kaart brengen van welke subsidies in aanmerking komen voor stopzetting of korting onderdeel van het proces van verzakelijken.

Hoewel niet als zodanig gecommuniceerd in de aankondiging tot, of verdere uitwerking van, de verzakelijking valt op te merken dat in het coalitieakkoord wel degelijk gerefereerd wordt aan een bezuinigingsopgave binnen de subsidieverstreking in Haarlem, namelijk als ‘ombuiging’. In het coalitieakkoord is het totaal aan ombuigingen gegroepeerd in een vijftal thema’s. Eén van deze thema’s is “*ombuigingen op het gebied van subsidies en verbonden partijen*”. In het coalitieakkoord is de verwachting opgetekend dat het “*onder de loep nemen*” van alle subsidies zal leiden tot een besparing van 10% (taakstellend € 3 miljoen).

4.2 Bezuinigen als eerste stap naar verzakelijken

Januari 2011 heeft het college ter voorbereiding op het samenstellen van de *Kadernota 2011* besloten over de aanpak en werkwijze om tot bovengenoemde bezuinigingen te komen. *Criteria bezuinigingen op subsidies (2011/7583)* geeft de meetlat waarlangs de subsidierelaties gelegd zouden moeten worden om te bepalen welke korting hierop toegepast wordt. Uitgangspunt hierbij is dat de korting op de subsidie 10% bedraagt, tenzij op basis van de criteria meer of minder dan 10% moet worden gekort.

Naar aanleiding van de bespreking van de criteria in de commissies Bestuur en Samenleving heeft het college de raad separaat geïnformeerd over de voortgang van de verzakelijking van de subsidiesystematiek (*2011/31911*). Uit deze brief valt op te maken dat het college invulling heeft gegeven aan de opdracht tot bezuiniging en verzakelijking door deze getrapte te benaderen volgens onderstaande schema:

- Fase 0: schriftelijk informeren van de gesubsidieerde instellingen;
- Fase 1: besluitvorming over de bezuiniging van € 3 miljoen;
- Fase 2: realisatie van de bezuiniging;
- Fase 3: verdere verzakelijking van de subsidiesystematiek.

Hoewel er in de derde fase pas gesproken wordt over een ‘verzakelijking’ valt in de uitwerking van fase 1 al op dat de verzakelijking en de bezuinigen, conform het beeld uit de *Kadernota 2010*, niet los van elkaar te zien zijn. Het ontwikkelen van criteria waarlangs de subsidies gelegd kunnen worden om de taakstellende besparing te realiseren is, zoals in de brief aangegeven, “*naast het behalen van de bezuinigingen, de eerste stap op weg naar de gewenste verzakelijking van de subsidiesystematiek*”. In fase twee vangt de verzakelijking van de subsidiesystematiek aan, waarbij ingezet gaat worden op systeeminnovaties en het efficiënter organiseren van het subsidieproces.

Fase drie richt zich, zoals de naam doet vermoeden, verder op de verzakelijking van de subsidiesystematiek. Kernwoorden hierbij zijn “*verzakelijking, beter definiëren van doelstellingen, nieuwe vormen van sturing op activiteiten, (inkoop) output en outcome, onderscheid tussen basisinfrastructuur en functies en activiteiten*”. Aangekondigd wordt dat de raad verder

Gegeven de volgordelijkheid die hierboven aangegeven is, kan gesteld worden dat de verzakelijking vooraf werd gegaan door bezuinigen en dat de verdere ontwikkeling van de verzakelijking (mede) tot doel had de gerealiseerde bezuinigingen te borgen.

geïnformeerd zal worden over de wijze waarop college hier invulling aan geeft middels een startnotitie, die voor 1 juni 2011 aan de raad zal worden aangeboden.

In het slotwoord van bovenstaande brief wordt dan ook gesteld: *“de thans voorliggende conceptbezuinigingen grijpen vaak diep in op organisaties, maar vormen een noodzakelijke eerste stap in de gewenste verzakelijking van de subsidieverstrekking”*.

4.3 Voorstel tot bezuinigingen

Op basis van de ontwikkelde criteria is het college tot een voorstel gekomen om de bezuinigingsopgave van € 3 miljoen in te vullen, de *Voorgenomen bezuinigingen subsidies 2012-2018* ([2011/16504](#)). Alle gesubsidieerde organisaties zijn hiervoor onder de loep genomen en op basis van criteria (*“objectieve meetlat”*) is de grootte van bezuiniging bepaald.

Conform fase 1 wordt hier nog uitgegaan van de reeds bestaande subsidierelaties. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan fase 2 Verdere verzakelijking van de subsidiesystematiek. Als voorbeeld hiervan wordt de ontwikkeling van *Hof 2.0* aangehaald (zie bijlage 2) en vermeld dat er een onderzoek wordt verricht binnen de gemeentelijke organisatie naar de efficiëntere organisatie van het subsidieproces.

De criteria (de meetlat) waarlangs de bestaande subsidies zijn gelegd is vastgelegd in bijbehorende B&W nota *Criteria bezuinigingen op subsidies* ([2011/007583](#)). De toepassing van deze criteria leidt tot een drietal mogelijke uitkomsten:

1. Categorie > 10%, waarbij enkele subsidies geheel worden afgebouwd;
2. Categorie standaard (10%);
3. Categorie ‘ontzien’, gelet op bestuurlijke prioriteiten;

Nadat besloten wordt over de korting en de hoogte van de korting, komt aan de orde in welk tempo de korting bereikt kan worden. Hierbij is met name de duur van de subsidierelatie en het effect op de bedrijfsvoering van belang.

In het voorstel tot bezuinigingen wordt gesproken over de meetlat als objectief. Uit de meetlat, en bijgevoegd overzicht van concept voorstellen bezuinigingen subsidies, valt niet op te maken hoe de meetlat is gehanteerd. Het overzicht van voorgenomen bezuinigingen toont slechts de uitkomsten van de afwegingen die zijn gemaakt. Hierbij komt de totale korting op subsidies, over alle programma’s genomen, op een gemiddelde van 10% (de taakstelling) uit. Gegeven het beperkte inzicht dat geboden wordt, valt niet met zekerheid te stellen in hoeverre de meetlat als objectief kan worden beschouwd.

4.4 Uitwerking: Startnotitie verzakelijking subsidierelaties

Na de taakstelling is de aftrap voor de verdere verzakelijking (fase 2 en 3) gegeven met een onderzoek naar de verzakelijking. Dit onderzoek is aangekondigd in de *Startnotitie verzakelijking subsidiesystematiek* ([2011/124892](#)). De startnotie kan worden gelezen als het onderzoeksplan dat

zal moeten leiden tot het nieuw beleidskader subsidies. In de startnotitie wordt de oplevering van dit nieuwe kader gesteld op “voor het einde van 2011”.

Behalve een ‘startschot’ voor de ontwikkeling van een nieuwe subsidiesystematiek geeft de notitie een uitgebreider beeld van de nagestreefde effecten en worden de gepercipieerde tekortkomingen van de oude subsidiesystematiek duidelijk gemaakt.

De ‘oude’ systematiek wordt omschreven als “te statisch en te weinig flexibel”. In de startnotitie wordt opgetekend dat er “bijna sprake van automatisme in subsidies [is] oftewel éénmaal subsidie is altijd subsidie”. Daarnaast wordt er geen gebruik gemaakt van meerjarige afspraken en is er weinig tot geen sprake van projectsubsidies.

Het nieuw te ontwikkelen beleidskader dient allereerst een verbeterslag te zijn ten opzichte van de oude systematiek. Bij het ontwikkelen van de nieuwe systematiek dienen beleidsdoelstellingen, zakelijkheid, wendbaarheid en flexibiliteit voorop te staan. Daarbij dient gezocht te worden naar een “evenwicht tussen de benodigde continuïteit en flexibiliteit. Een systematiek waar sprake is van een ‘basisinfrastructuur’ en flexibele inzet van middelen voor activiteiten en projecten”.

Opgemerkt kan worden dat hier voor het eerst een tweedeling wordt gemaakt tussen basisinfrastructuur (niet verder gespecificeerd of dit betrekking heeft op een specifiek domein) en activiteiten en projecten. Over het definiëren van een basisinfrastructuur en de hieruit volgende consequenties zal uitgebreider worden ingegaan in bijlage 2 en verder.

Daarnaast wordt benadrukt dat de gemeentelijke beleidsdoelen van doorslaggevend belang moeten zijn bij het verlenen van subsidies, immers “subsidieverlening dient een doel”. Opgemerkt wordt dat de gemeentelijke beleidskaders hiervoor verbeterd moeten worden, zowel de beleidsdoelstellingen, prestaties en effecten. Hier ligt een overlap met het traject verbeteren informatiewaarde programmabegroting.

De ambities voor het nieuwe beleidskader kunnen als volgt worden samengevat:

- De nieuwe systematiek is een verbetering ten opzichte van de huidige systematiek;
- De nieuwe systematiek legt de nadruk op de gemeentelijke doelstellingen;
- Bij de nieuwe systematiek horen de juiste sturingsmodellen (onderzoek zal worden gedaan naar een viertal mogelijke sturingsmodellen);
- De verzakelijking van de subsidiesystematiek vergt een professionalisering (zowel in de ambtelijke organisatie, het gemeentebestuur als de gesubsidieerde organisaties).

4.4.1 Kanttekening startnotitie: bestaande verplichtingen

Bij de ontwikkeling van de nieuwe systematiek heeft de gemeente te maken met de bestaande situatie en de verplichtingen die daar op korte en langere termijn bij horen: “Historisch gegroeide (subsidie)relaties met belangrijke partners in de stad zijn niet van de een op de andere dag te beëindigen of om te bouwen”. Daarom wordt in de startnotitie voorgesteld een implementatieplan te ontwikkelen. Dit plan is de praktische uitwerking van de constatering dat niet alle (subsidie)relaties op hetzelfde moment kunnen worden heroverwogen en men te werken heeft met verplichtingen die reeds voor het proces van verzakelijking zijn aangegaan.

Daarnaast wordt vermeld dat het verzakelijken van de subsidiesystematiek excellente kaders en sturing op die kaders vereist. Gesteld wordt dat de huidige kaders (o.a. de doelen en prestaties waarop gestuurd wordt) in de meeste gevallen onvoldoende Specifiek, Meetbaar, Acceptabel,

Realistisch en Tijdsgeboden (SMART) geformuleerd zijn. De verzakelijking van de subsidiesystematiek wordt hiermee in de weg gestaan: *“Immers zonder gemeentelijk beleidskader wordt de subsidieverlening ad hoc en reactief”*.

4.4.2 Vaststelling nieuwe Algemene Subsidie Verordening: Wopt

Naast de bezuinigingsopgave en de startnotitie is ook de herziening van de *Algemene Subsidie Verordening* (2011/51799) (ASV) van belang voor het proces van verzakelijking.

Op 10 februari 2011 heeft de raad unaniem de motie *“Over de top”* aangenomen, waarbij werd opgeroepen subsidie te weigeren aan instellingen met topinkomens boven de ‘Balkenendenorm’. Naar aanleiding van deze motie is de ASV per 1 juni 2011 aangepast en is aangesloten bij hetgeen in de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) is geregeld. Deze aanpassing maakt geen onderdeel uit van het traject van verzakelijking, maar kan gezien worden als complementair aan het proces gegeven de intentie een meer zakelijke relatie tussen gemeente en gesubsidieerde partij te bewerkstelligen. De Wopt-norm is hierbij één van de objectieve criteria die gehanteerd worden om subsidie toe te kennen.

4.5 Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem

Het opleveren van het nieuwe beleidskader niet gelukt in 2011, zoals het streven was in de startnotitie. Begin april 2012 is het in de commissie Bestuur besproken en in de raadsvergadering van 19 april vastgesteld als *Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem* (2012/113347) (hierna: beleidskader).

In het beleidskader wordt het beoogde maatschappelijk effect omschreven als dat *“burgers en instellingen zo min mogelijk afhankelijk zijn van subsidie en hun ondernemingszin zoveel mogelijk wordt geprikkeld”*. Het beoogde resultaat van het kader is de verwachting dat het zal leiden tot een verzakelijking bij het verstrekken van subsidies.

In het voorwoord wordt gesteld: *“Aan deze herziening is geen bezuinigingsbedrag gekoppeld. Het toepassen van het herziene kader kan wel leiden tot het meer of minder inzetten van het instrument subsidieverstrekking en dus tot het verstrekken van meer of minder subsidies, zowel qua aantal als qua hoogte van de subsidiebedragen.”*

Kijkend naar de gestelde taakstelling, alsmede de volgordelijkheid in het proces van verzakelijking, is er geen bezuinigingsbedrag direct gekoppeld aan het nieuwe beleidskader, maar is de verzakelijking wel (onderdeel van) de borging van de bezuinigingen.

4.5.1 Aanleiding tot verzakelijking

In het beleidskader wordt aandacht gevraagd voor landelijke aanleidingen. Deze bestaan eruit dat er (1) bezuinigd moet worden in verband met een lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds, (2) de overheveling van jeugdzorg, sociale werkvoorziening, maatschappelijke ondersteuning en AWBZ. Dit leidt ertoe dat gemeenten *“zich bezinnen op welke taken zij uitvoeren en hoe”*. Het uitgangspunt hierbij is dat samenwerking steeds belangrijker wordt. Het beleidskader moet duidelijkheid scheppen over deze samenwerking en de rechten en verplichtingen voor zowel de gemeente als subsidiegever, als voor de organisaties en burgers als subsidieontvangers duidelijk(er) maken.

Onder verzakelijken wordt in het beleidskader verstaan: *“het op goede gronden gebruiken van het instrument subsidieverstrekking en het vervolgens samen bereiken van effecten en doelstellingen. De gemeente stuurt daarbij op hoofdlijnen en prestaties en de relatie met uitvoeringspartners is gebaseerd op een verantwoord vertrouwen.”*

Indien gekeken wordt naar de definitie van ‘verzakelijken’, zoals opgenomen is in het coalitieakkoord (zie bijlage 1), valt op dat er hier sterker de nadruk is komen te liggen op de relatie tussen gemeente en subsidieontvanger. Die relatie bestaat uit een verantwoord vertrouwen waarbij het samen bereiken van het gewenste effect centraal staat en de gemeente hierbij stuurt op hoofdlijnen en prestaties.

In het beleidskader wordt gesteld dat het innemen van een regisserende rol én een verzakelijking een verandering van rolopvatting van de politiek en het gemeentebestuur vergt. Aangegeven wordt dat regisseren gaat om hoofdlijnen, gebaseerd op gewenste maatschappelijke effecten en bijbehorende doelstellingen.

In het beleidskader is een zevental uitgangspunten opgenomen die richting geven aan de verzakelijking:

1. De gemeente stuurt op maatschappelijke effecten en doelstellingen, zoals opgenomen in de begroting;
2. Het college realiseert de doelstellingen door het uitvoeren van een groot aantal activiteiten en met behulp van allerlei instrumenten, waaronder subsidieverstrekking;
3. Subsidie is geen doel op zich, maar één van de instrumenten om gemeentelijke doelen te realiseren. Als subsidie wordt verstrekt, dan gebeurt dit omdat degene die subsidie ontvangt activiteiten uitvoert die bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen;
4. Subsidie wordt alleen verleent als voldaan wordt aan de voorwaarden van het afwegingskader;
5. De gemeente verleent geen subsidie als de markt (particuliere bedrijven en organisaties) voldoende in een behoefte voorziet. Voldoende betekent tegen aanvaardbare kosten en op een voor de doelgroep adequate wijze;
6. De subsidiesystematiek wordt zodanig ingericht en toegepast dat dit bijdraagt aan het realiseren van een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid;
7. Waar mogelijk geldt dit kader ook voor rijkssubsidies en voor de van rijkswege gedecentraliseerde of nog te decentraliseren subsidieregelingen. De vrijheidsgraden die de gemeente bij deze categorieën subsidies heeft zijn echter vaak wettelijk ingeperkt, waardoor een eigen gemeentelijke afweging slechts beperkt of helemaal niet mogelijk is.

Het beleidskader valt op te delen in een viertal onderdelen welke hieronder afzonderlijk nader zullen worden toegelicht. Het afwegingskader geeft antwoord op de vraag welk instrument het meest doelmatig kan worden ingezet om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Het toepassingskader geeft mogelijke sturingsmodellen waarmee organisaties of prestaties kunnen worden gesubsidieerd. Het verantwoordingskader geeft richting aan de vaststelling van subsidies. Naast bovenstaande inhoudelijke kaders is er eveneens een uitvoeringskader opgesteld om het nieuwe beleidskader *“op een ordentelijke manier te kunnen gaan hanteren”*.

4.5.2 Afwegingskader

Of subsidieverlening een goed instrument is voor het realiseren van doelstellingen wordt getoetst door het afwegingskader. Om doelstellingen te realiseren heeft de gemeente volgens het afwegingskader de volgende mogelijkheden:

- Zelf doen;
- Laten doen door een gemeenschappelijke regeling;
- Laten doen door een overheids-nv;
- Inkopen of aanbesteden;
- Subsidieverstrekking.

“Subsidieverstrekking kan een instrument zijn om effecten en doelen te bereiken waarbij sprake is van een algemeen belang. Hiervan is sprake als activiteiten gericht zijn op anderen en ten goede komen aan de Haarlemse samenleving.” Daarnaast moet er sprake zijn van goederen en/of diensten die niet spontaan op een voor de doelgroep adequate wijze en tegen aanvaardbare kosten worden aangeboden.

Het vertrekpunt van de afweging is het maatschappelijk effect dat door de gemeente wordt nagestreefd. Maatschappelijke effecten zijn uitgewerkt in gemeentelijke doelstellingen die in de doelenbomen van de programmabegroting zijn opgenomen. Doelstellingen dienen zo SMART mogelijk te worden geformuleerd.

Vanuit de doelstelling volgt de vraag of het gaat om het algemeen belang: zijn het activiteiten die gericht zijn op anderen of gaat het om activiteiten die gericht zijn op de gemeentelijke organisatie zelf. *“In dit laatste geval hoort daar inkoop of aanbesteding bij”*. Vervolgens is van belang of het gaat om een activiteit waarvan het college zelf kan beslissen hoe het deze wil uitvoeren. Als er sprake is van een wettelijk voorschrift om het zelf te doen of een politieke keuze van de raad dan is het college verplicht om het zelf te doen, eventueel via een gemeenschappelijke regeling. Daarna komt de vraag of er een markt is waar de activiteiten worden aangeboden, op een voor de doelgroep adequate wijze en voor een acceptabele prijs. Schematisch kan het afwegingskader worden samengevat als volgt:



(Bron: Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem, p. 13)

4.5.3 Toepassingskader

Als uit het afwegingskader blijkt dat subsidie het beste instrument is om de gemeentelijke doelstellingen te bereiken, komt vervolgens aan de orde hoe de subsidieverstrekking moet worden toegepast. De toepassing wordt gebaseerd op het meest doelmatige sturingsmodel voor de

betreffende subsidie. Onder sturing wordt in het beleidskader verstaan: de verhouding tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger. In het beleidskader wordt een viertal sturingsmodellen omschreven:

- Open inschrijving;
- Gesloten inschrijving;
- Aanwijzing;
- Waardering.

Open inschrijving heeft veel karakteristieken van een aanbesteding, maar dan in publiekrechtelijke vorm. De gemeente nodigt organisaties uit in te schrijven op een subsidie, op basis van door de gemeente opgestelde eisen. De inschrijving kan volledig open zijn (tender) of in de vorm van een selectie aan aanbieders. Omdat open inschrijving de mogelijkheid tot concurrentie vergroot kan het weefsel van instellingen veranderen. *“Indien maatschappelijk of bestuurlijk gewenst kunnen aan inschrijvers kwaliteitseisen worden gesteld, om te vermijden dat een zorgvuldig opgebouwde situatie van dienstverlening verdwijnt, zonder dat er een afdoende alternatief is of komt”*.

Gesloten inschrijving is van toepassing als er maar één aanbieder in de gemeente is die de prestatie kan leveren. Vaak gaat dit om activiteiten die gekoppeld zijn aan een specifieke accommodatie, zoals een zwembad of schouwburg. Veelal bestaat er een jarenlange relatie met de betreffende organisatie of exploitant.

Aanwijzing kenmerkt zich door een intensieve sturingsrelatie tussen de gemeente en de subsidieontvanger op zowel de bedrijfsvoering als de prestaties. Dit maakt de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de prestaties diffuus en onduidelijk. *“Veranderende inzichten hebben voor structurele subsidierelaties geleidt tot een overgang van de methode van aanwijzing naar een gesloten inschrijving”*

Waardering betreft het mogelijk maken van prestaties (veelal activiteiten), omdat die passen binnen een doelstelling. Vaak gaat het hierbij om eenmalige subsidies en relatief kleine bedragen. Opgemerkt wordt dat deze methode bij uitstek de mogelijkheid biedt om innovaties te stimuleren.

Gegeven het uitgangspunt meer te sturen op prestaties wordt in het beleidskader gesteld dat subsidiëring volgens waardering (kleine bedragen) en open inschrijving (grote bedragen) de voorkeur geniet en de mogelijkheden biedt concurrentie meer te gaan gebruiken voor het realiseren van doelstellingen.

Daarnaast wordt aangegeven dat het in beheer houden van accommodaties door instellingen een bijzondere vorm van prestatie is. Hierbij is er in principe geen of weinig concurrentie mogelijk, omdat er een één-op-één koppeling is tussen het gebouw en het gebruik. Voor deze vorm van subsidiëring kan de gemeente sturen volgens de methode van aanwijzing of inschrijving. Het gaat hierbij om grote subsidies die in principe volgens de methode van gesloten inschrijving worden aangestuurd.

Samenvattend leidt dit tot de volgende speerpunten:

- **Sturen op prestaties**
Het sturingsprincipe verschuift van aanwijzing naar inschrijving of waardering. Indien een prestatie helpt om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren wordt de subsidie verstrekt op basis van een gestandaardiseerd prestatiecontract.

- **Meerjarig sturen op prestaties**

Voor het realiseren van doelstellingen kunnen meerjarige afspraken nodig zijn. Meerjarige afspraken kunnen resulteren in prestatiecontracten voor maximaal vier jaar, waarbij de subsidie jaarlijks wordt vastgesteld.

- **Meer concurrentie op prestaties**

Een basisinfrastructuur aan organisaties biedt continuïteit aan het leveren van min of meer constante prestaties. Er zijn echter ook doelstellingen die met variabele prestaties kunnen worden ingevuld. In die situatie wil de gemeente kunnen kiezen uit de beste aanbieder oftewel gebruik kunnen maken van concurrentie.

Hoe de wens tot meerjarig sturen op prestaties volgt uit het beleidskader, wordt uit het document niet duidelijk. De onderbouwing waarom meerjarig sturen gewenst(er) is, wordt niet verder geconcretiseerd.

Randvoorwaarden aan subsidieverstrekking

Aan de verstrekking van subsidies worden randvoorwaarden gesteld met betrekking tot reservevorming, prijscompensaties en topinkomens.

4.5.4 Verantwoordingskader

Het doel van het verantwoordingskader is *“een vermindering van de administratieve lasten en uitvoeringskosten.”* De uitgangspunten die hierbij worden gehanteerd zijn als volgt:

- **Proportionaliteit**

De lasten die met verantwoording van de subsidieverstrekking gepaard gaan staan in verhouding tot de totale omvang van het subsidiebedrag.

- **Sturing op prestaties en hoofdlijnen**

Prestatiesturing houdt in dat er een vast bedrag wordt gesubsidieerd ten behoeve van een vooraf overeengekomen prestatie i.p.v. subsidiëring op basis van verantwoording van de kosten. Het verantwoorden op basis van prestaties (welke hiervoor SMART moeten zijn) en het vervallen van de financiële verantwoording voor kleine subsidiebedragen vermindert de lasten.

- **Uniformering en vereenvoudiging**

Regels en verplichtingen worden geüniformeerd en vereenvoudigd. Versnippering van regels wordt tegen gegaan.

- **Verantwoord vertrouwen**

Er komt meer nadruk te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger en er zal niet meer in alle gevallen een uitgebreide verantwoordingsplicht gelden.

Subsidiearrangementen

Bovenstaande uitgangspunten hebben in het beleidskader geleid tot een viertal arrangementen die richting geven aan de toekenning, monitoring en verantwoording van subsidies.

Arrangement	Omvang subsidie	Kenmerken
Arrangement 1	Minder dan € 10.000	Direct vaststellen
Arrangement 2	€ 10.000 tot € 50.000	Verantwoording over prestaties
Arrangement 3	€ 50.000 tot € 500.000	Verantwoording over kosten en prestaties
Arrangement 4	Meer dan € 500.000	Verantwoording over kosten en prestaties, toepassing van risicoclassificatie

(Bron: Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem, p. 21)

Arrangement 1

In het eerste arrangement zijn de administratieve lasten het laagst. Kenmerkend voor subsidies van minder dan € 10.000 is dat een vast bedrag wordt verstrekt en dat de subsidieontvanger achteraf geen verantwoording hoeft af te leggen aan de gemeente. Binnen dit arrangement is een tweetal varianten mogelijk:

- Direct vaststellen
In geval van directe vaststelling worden de bewijsstukken van de prestatie direct met de aanvraag meegestuurd, ook als de activiteiten nog niet hebben plaatsgevonden.
- Ambtshalve vaststellen
In het geval van verstrekking, gevolgd door ambtshalve vaststelling, wordt in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht. De subsidie wordt vervolgens ambtshalve vastgesteld door de gemeente.

De subsidieontvanger moet, desgevraagd, op een door het college in de beschikking aangegeven wijze aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn verricht en dat is voldaan aan de subsidie verbonden verplichtingen. Als de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteit niet, niet geheel, of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen verricht, moet hij dit verplicht melden bij de gemeente. De gemeente kan, afhankelijk van de situatie, de subsidie ambtshalve op een lager bedrag of op nihil kunnen vaststellen. Ook kan de gemeente nieuwe afspraken maken over de termijn waarop de activiteiten moeten zijn uitgevoerd. Deze meldingsplicht is in dit eerst arrangement essentieel, omdat de subsidieontvanger niet, zoals bij de andere arrangementen, standaard verantwoording aflegt.

Dit arrangement ontslaat de subsidieontvanger niet van een administratieplicht. Verwacht wordt dat deze op een controleerbare wijze vastlegt wat met het subsidiebedrag daadwerkelijk is gedaan. Subsidieontvangers kunnen rekenen op een controle door de gemeente waarbij de administratie wordt onderzocht tenminste 1 x per 4 jaar.

Arrangement 2

De subsidieontvanger moet de aan hem verleende subsidie achteraf verantwoorden door middel van een aanvraag tot vaststelling. De verantwoording geschiedt eveneens over een prestatie of over een vooraf overeengekomen meetbare prestatie-eenheid. De gewenste bewijsstukken die nodig zijn worden vooraf in de verleningsbeschikking opgenomen. Er wordt geen bijkomende financiële verantwoording over de werkelijke kosten en geen accountantsverklaring gevraagd.

Het college kan bepalen dat het voor de subsidievaststelling andere stukken en bewijzen verlangt dan gebruikelijk is en uit hoofde van de gewone bedrijfsvoering van de subsidieontvanger al wordt opgesteld. De gemeente bepaalt vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten. Deze bepaling wordt opgenomen in het besluit tot subsidieverstrekking. Ook binnen dit arrangement heeft de subsidieontvanger een meldingsplicht om het aan te geven indien de gesubsidieerde prestatie niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt.

Arrangement 3

De vaststelling van een subsidie vindt plaats via een aanvraag tot vaststelling door de subsidieontvanger, op basis van geleverde prestaties en financiële verantwoording. De aanvraag bevat een inhoudelijk verslag waaruit blijkt dat de prestatie geleverd is, een financieel verslag of jaarrekening met rechtmatigheidsverklaring en verklaring van de accountant dat de subsidieontvanger de Wopt-normen in acht neemt.

Aangegeven wordt dat er gewerkt wordt aan één beschikking, één verantwoordingsdocument en één controleverklaring voor meerdere subsidiestromen voor één organisatie.

Met betrekking tot verantwoordingen en bevoorschotting gelden dezelfde principes als bij arrangement twee. Bij subsidies uit dit arrangement die meerjarig duren, kan een tussentijdse rapportage worden verlangd. Een dergelijke verantwoording wordt niet vaker dan één keer per jaar gevraagd.

Arrangement 4

Voor organisaties die meer dan € 500.000 per jaar aan subsidies ontvangen geldt dezelfde systematiek als voor arrangement 3, met als aanvulling dat de gemeente hen behandelt conform de uitgangspunten van de nota *Verbonden Partijen in Haarlem* (2008/218834). Hieruit volgen aanvullende voorwaarden met betrekking tot informatievoorziening aan de gemeente en de intensiteit van het toezicht wordt bepaald aan de hand van een risicoclassificatie.

Uitgangspunt bij alle arrangementen is dat subsidie verleend wordt op basis van prestatie en een daaraan verbonden bedrag. Sturing vindt hiermee plaats op 'output' of 'outcome'. Om te bepalen of de geoffreerde bedragen redelijk zijn zal er gewerkt gaan worden met 'benchmarks' en gestandaardiseerde kostenberekeningen.

Op basis van het subsidieregister uit december 2017 kan worden geconcludeerd dat 60% (343 stuks) van de reeds voor 2017 toegekende subsidies betrekking hebben op bedragen onder de grens van € 10.000.

Binnen het tweede arrangement, tussen € 10.000 - €50.000, vallen 119 subsidies (21%). 90 subsidies vallen binnen het derde arrangement (19%). Het vierde arrangement heeft betrekking op 24 subsidies (4%).

De waarde die de betreffende arrangementen in totaliteit vertegenwoordigen kan als volgt worden samengevat:

- Arrangement 1:	€ 0,9 mil.	(1,3%)
- Arrangement 2:	€ 3,4 mil.	(5%)
- Arrangement 3:	€ 12,9 mil.	(19%)
- Arrangement 4:	€ 51,1 mil.	(75%)

Daarbij kan opgemerkt worden dat indien gekeken wordt naar de voorlopig toegekende bedragen (inclusief de meerjarenafspraken) naarmate het subsidiebedrag hoger wordt er vaker sprake is van meerjarige afspraken. Zo hebben 2 van de subsidies in het eerste arrangement betrekking op meerjarenafspraken, terwijl dit bij de subsidies in het tweede arrangement 21 afspraken betreft, in het vierde arrangement 14 afspraken.

4.5.5 Misbruik

Gegeven het vertrouwen dat blijkt uit bovenstaande arrangementen is in het beleidskader opgenomen dat voldoende maatregelen dienen te worden getroffen om ervoor te zorgen dat dit vertrouwen niet wordt geschaad. De subsidieontvanger krijgt zelf de verantwoordelijkheid te melden als prestaties waarvoor subsidie is verleend niet of niet tijdig worden geleverd of als niet voldaan wordt aan de gestelde verplichtingen.

Bij het niet voldoen aan de meldingsplicht is er sprake van misbruik. In het kader van subsidieverstreking laat het begrip misbruik zich definiëren als: *“het verkrijgen of genieten van een (te hoge) subsidiebijdrage door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.”*

Ter voorkoming van misbruik zal het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) de volgende elementen bevatten richting de subsidieaanvrager:

- Steekproefsgewijze beoordeling of de verantwoording voldoet aan de voorwaarden.
- Registreren van misbruik bij subsidieverstreking.
- Consequent toepassing van beschikbare handhavingsmogelijkheden inclusief preventief weigeren op basis eerdere ervaringen.

Deze elementen worden uitgewerkt in een leidraad M&O subsidies.

4.5.6 Uitvoeringskader

Het uitvoeringskader bestaat uit de inspanningen met betrekking tot het voorbereiden en vaststellen van het beleidskader en de feitelijke invoering en organisatorische inbedding hiervan.

Na vaststelling van het nieuwe beleidskader zal bij alle nieuwe doelstellingen (immers leidend) van de gemeente worden nagegaan, op basis van deze systematiek, welke wijze van uitvoeren het meest doelmatig is. Daarbij wordt opgemerkt dat open inschrijving de nodige ambtelijke voorbereiding vergt. In mindere mate geldt dit ook voor gesloten inschrijving. Daar ligt de uitdaging als gemeente in het beperken tot wat en aan de subsidieontvanger over te laten hoe dit te doen.

In het beleidskader wordt gesteld dat de nieuwe systematiek zo snel mogelijk zal worden toegepast op de bestaande doelstellingen die doormiddel van subsidieverlenging worden gerealiseerd. Aangegeven wordt dat toepassing afhangt van de meerjarige afspraken met subsidieontvangers. Op individuele basis zal met de betreffende organisaties overleg worden gevoerd over de uitkomst van de nieuwe afweging en over aanpassingen in de relatie op basis van het toepassingskader.

De feitelijke implementatie van het beleidskader is onderverdeeld in een aantal activiteiten en op te leveren resultaten. Deze zijn gegroepeerd per kader:

Afwegingskader

- Doelstellingen uit Programmabegroting 2012-2016: vergelijken van het toegepast instrumentarium versus het gewenst instrumentarium met als resultaat: (1) de beheersbeslissing en (2) de veranderopgave.
- Rapportage van de conclusies naar aanleiding van de toepassing van het afwegingskader: de beheersbeslissing op doelen en instellingsniveau en veranderopgave naar college en raad.
- Uitvoering van het afwegingskader: stoppen van subsidies op basis van beheersbeslissing afwegingskader. Voorbereiden inkoopproces ten behoeve van voorheen gesubsidieerde doelstellingen.

Toetsingskader

- Subsidies beoordelen op projectsubsidies die per inschrijving worden verstrekt, of vaste subsidies die per instelling worden verstrekt.
- Opstellen format projectsubsidies die per inschrijving worden verstrekt.
- Opstellen format prestatiecontract.

Verantwoordingskader

- Opstellen verklaring prestatielevering.
- Opstellen format afwijkingen op prestatiecontracten.
- Opstellen format tussentijdse rapportage bij meerjarige subsidie ten behoeve van aanvraag tot vaststelling boekjaar subsidie.
- Onderzoeken mogelijkheid tot één beschikking voor meerdere subsidiestromen.
- Onderzoeken mogelijkheid één controleverklaring voor meerdere subsidiestromen.

Het is de bedoeling om de standaardcorrespondentie vanuit het subsidiebureau naar de gesubsidieerde organisaties zo veel mogelijk te stroomlijnen. Daarnaast wordt gewerkt met één beschikking en verantwoording voor organisatie die geld ontvangen vanuit meerdere subsidiestromen.

Navraag bij het subsidiebureau leert dat er inmiddels de mogelijkheid bestaat om één beschikking, één verantwoordingsdocument en één controleverklaring voor één organisatie te hanteren. Dit is echter geen verplichting, soms bestaat de wens per subsidie afspraken vast te leggen of andere termijnen te hanteren. Het samenvoegen hiervan in één beschikking is dan niet eenvoudig. Eén controleverklaring is mogelijk indien de besteding per subsidie wordt gespecificeerd.

Randvoorwaarden

Er dient nog rekening te worden gehouden met diverse organisatorische randvoorwaarden, zoals het verbeteren van opdrachtgeverschap. Hierbinnen moeten ook maatregelen worden getroffen ter voorkoming van een te sterke identificatie van de beleidsmedewerker met de gesubsidieerde organisaties, bijvoorbeeld middels rouleren van accounts. Het is de verwachting dat alle subsidierelaties in 2016 volledig voldoen aan de nieuwe systematiek en dat de invoering daarom in 2016 zal worden geëvalueerd.

4.5.7 Toepassing afwegingskader: veranderopgave beperkt

Zoals hierboven aangegeven is het afwegingskader toegepast op de bestaande subsidierelaties, op basis van de Programmabegroting 2012-2016, om de veranderopgave in beeld te brengen. Dit heeft geleid tot het *Afwegingskader Subsidiesystematiek in Haarlem (2012/207540)*, medio juni vastgesteld in B&W alvorens ter bespreking te zijn verstuurd naar de commissie Bestuur.

Uit het afwegingskader volgt de algemene conclusie dat de veranderopgave beperkt is. Opgemerkt wordt dat het instrument dat toegepast wordt in het merendeel ook het instrument is dat uit de afweging komt. Daarbij wordt echter nadrukkelijk de kanttekening gemaakt dat de doelen in de begroting onvoldoende SMART zijn geformuleerd om een definitief oordeel over het juiste instrument te kunnen geven.

Toepassing van het afwegingskader heeft geleid tot de conclusie dat bij het korten op subsidies er een zorgvuldige afweging is gemaakt. De nog resterende subsidies dragen bij aan de gemeentelijke doelstellingen.

De grootste uitdaging wordt dan ook voorzien in de uitwerking van het toepassingskader. Zoals het maken en verantwoorden van (meerjarige) prestatieafspraken, de verantwoording daarvan, en het professionaliseren van het opdrachtgeverschap van de gemeente (kaderstelling).

In het als bijlage toegevoegd implementatieplan is als stap (6) opgenomen een visie te ontwikkelen op de basisinfrastructuur: *“Het uitwerkteam basisinfrastructuur doet een voorstel over de noodzaak om subsidies te splitsen in activiteitsubsidies en subsidie voor (basis) voorzieningen (gebouw e.d.)”*. Op de ontwikkeling van de basisinfrastructuur wordt verder ingegaan in het licht van de transities in het sociaal domein in bijlage 2. De planning voor oplevering voor deze visie wordt in de notitie op oktober 2012 gesteld.

Opgemerkt wordt dat er ten tijde van het schrijven er veel veranderingen gaande zijn in het sociaal domein. Het merendeel van de subsidierelaties van de gemeente bevindt zich binnen dit domein. Een andere systematiek of een nieuwe vorm van afspraken maken kan bijdragen aan slimmer en effectiever bieden van ondersteuning aan Haarlemse inwoners. Deze veranderingen en innovaties moeten samen met professionals en instellingen zorgvuldig vorm worden gegeven.

Bij de *Programmabegroting 2013-2017* (2012/364435, p. 48) wordt vermeld dat alle doelen en prestaties in het kader van de nieuwe subsidiesystematiek opnieuw zijn bekeken en waar nodig geherformuleerd. Alle prestaties hebben daarbij eenzelfde manier van formulering gekregen. De prestaties beginnen allemaal met een actieve vorm waaruit blijkt wat de gemeente doet, bijv. ‘de gemeente subsidieert’, ‘de gemeente faciliteert’, ‘de gemeente voert de regie’, etc.

Inbedding in de ASV

De ASV van Haarlem is aangepast om de veranderingen uit het nieuwe beleidskader te borgen (2012/332515).

4.6 Voortgang verzakelijking (2012)

Op 21 december 2012 is de raad geïnformeerd over, onder andere, de voortgang van de verzakelijking middels een wethoudersbrief (2012/463597). In deze brief wordt aan de hand van de vier kaders uit het nieuwe beleidskader de voortgang van de verzakelijking geschetst.

4.6.1 Afwegingskader

Naast de gemelde toepassing op de Programmabegroting 2013-2017, wordt aangegeven dat de term ‘bestuurlijk aanbesteden’ verwarring oproept en niet meer gebruikt zal worden. In plaats daarvan zal er gesproken worden over ‘subsidie-dialogoog’. Daarnaast wordt aangegeven dat in de Programmabegroting 2013-2017 de gemeentelijke doelstellingen meer smart geformuleerd zijn zodat de afweging welk instrument moet worden toegepast beter gemaakt kan worden. *“De wijze waarop de afweging plaatsvindt is op hoofdlijnen opgenomen in de kaderstellende nota en verder uitgewerkt in een handleiding voor de organisatie. Het werken met het afwegingskader is onderdeel van het opleidingstraject.”*

In de bijlagen bij de brief valt op dat er een kanttekening wordt gemaakt bij het toepassen van het afwegingskader op de doelen uit de programmabegroting. Omdat in de begroting (2012-2016) de

doelstellingen onvoldoende SMART zijn geformuleerd is een niveau lager gekeken naar de acties (momenteel: prestaties). Aangegeven wordt dat ook hier hetzelfde probleem speelt. Acties zijn soms heel eenduidig en soms veelomvattend waardoor er verschillende instrumenten geschikt kunnen zijn voor verschillende elementen van die actie. Bij de afweging is daarom ook gekeken naar 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 van de gemeente. Soms wordt inzet gevraagd van partijen om doelen te bereiken, zoals bij een grote sociale samenhang en soms worden concrete producten gevraagd zoals een aantal opvangplaatsen.

4.6.2 Toepassingskader

Over het toepassingskader wordt gesteld dat er onderzocht is of het wenselijk is om 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”*. Vermeld wordt dat hiervan nog geen lijst is samengesteld, omdat dit veel raakvlakken heeft met een kerntaken discussie, die op het moment van publiceren wordt gevoerd.

Om meer ruimte te maken voor incidentele projecten of activiteiten zal er een voorstel worden gedaan. Hierbij gaat gekeken worden naar het opnemen van vernieuwingsruimte in de meerjarenafspraken. Daarnaast wordt de wens uitgesproken gemeentebreed, niet instellingsgebonden activiteiten- en projectenbudget in te stellen.

Daarnaast wordt aangegeven dat er prestatiecontracten worden ontwikkeld waarmee accounthouders goede subsidieafspraken kunnen maken. De nadruk bij de vraagstelling komt te liggen op het doel dat de gemeente nastreeft. Er zal terughoudend worden omgegaan met het formuleren van concrete producten en activiteiten.

De gemeente geeft aan of zij meerjarenafspraken wil maken. Meerjarenafspraken geven invulling aan flexibiliteit omdat er een relatie voor maximaal 4 jaar wordt aangegaan. Daarnaast zal een richtlijn worden vastgesteld voor het maken van prestatieafspraken. In deze richtlijn staat aangegeven dat een instelling bij het indienen van hun aanbod moet aangeven welke doelstelling wordt gediend, de doelgroep en het effect, de prestaties, de meting van de prestaties of effect et cetera.

De complete uitwerking van dit Toepassingskader wordt begin 2013 aangeboden.

4.6.3 Verantwoordingskader

Met betrekking tot de verantwoording over verleende subsidie zal deze afhankelijk zijn van de modellen. Aangegeven wordt dat er, op wens van de raad, een digitaal subsidieregister zal worden aangelegd. (dit register is per 2014 beschikbaar)

4.6.4 Uitvoeringskader

De nieuwe subsidiesystematiek is gemeentebreed gepresenteerd en er worden opleidingen aangeboden om volgens de nieuwe systematiek te werken. Alle accounthouders ontvangen begin 2013 een brief met de stappen die zijn 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.”*

Daarnaast zijn ook de instellingen waar de gemeente een relatie mee heeft geïnformeerd.

5. Bijlage 2: transitie sociaal domein

In het kader van de inbedding van het beleidskader is het van belang, zoals reeds opgemerkt bij de toepassing van het afwegingskader, aandacht te schenken aan de bredere ontwikkelingen in het sociaal domein. Per 1 januari 2015 is het zorgstelsel ingrijpend veranderd. Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor veel nieuwe zorgtaken.

5.1 Hof 2.0 en de basisinfrastructuur

In antwoord op de transitie van het sociaal domein (in het bijzonder de druk op de financiering van de Wmo) is de commissie Samenleving op 13 januari 2011 voor het eerst geïnformeerd over een mogelijke denkrichting (een 'visioen') voor ondersteuning in het sociaal domein. Onder de noemer *Hof 2.0: systeeminnovatie in het sociale domein* is de commissie via een presentatie meegenomen in denkrichtingen voor de transitie met uitgangspunt dat er systeeminnovaties nodig zijn om efficiënter en kwalitatief beter te gaan werken. Hof 2.0 moest inhoud geven aan een modern en zorgzaam krachtenveld zodat middelen doeltreffend ingezet worden.

De notulen van deze vergadering ([link](#)) tonen dat de term 'basis sociale infrastructuur' voor het eerst wordt gebruikt. Waar in de startnotitie, de informatiebrief betreffende de voortgang van de verzakelijking en de toepassing van het afwegingskader nog gesproken werd over een basisinfrastructuur in algemene termen wordt deze in de commissie voor het eerst verbonden aan het sociaal domein en de benodigde transitie hiervan. In de discussie wordt aangedragen dat deze *"voor iedereen toegankelijk zou moeten zijn"*. En wordt de vraag opgeworpen *"of het misschien mogelijk is om af te spreken wat er minimaal zou moeten worden gedaan (een basisstructuur die goed past binnen de beschikbare budgetten), en dan verder met bouwstenen te werken."*

Gegeven de raakvlakken tussen de ontwikkelingen in het sociaal domein en de verzakelijking van de subsidiesystematiek is de raad in januari 2011 via de griffie geïnformeerd over de geplande discussies in de commissie Samenleving in aanloop naar de *Kadernota 2011*. Daarin is onder andere een voorbespreking aangekondigd over de samenhang tussen *Hof 2.0, herijking welzijnsbeleid en bezuinigingen op subsidies*. Voorafgaand hieraan is de commissie middels een brief geïnformeerd over deze samenhang ([2011/30444](#)).

In dit schrijven wordt *Hof 2.0* in eerste instantie aangemerkt als *"een maatschappelijke opgave ingegeven door de vergrijzing, de wens meer aan te sluiten bij beperkingen en mogelijkheden van mensen, de komst van nieuwe taken vanuit de Rijksoverheid richting gemeenten, en andere ontwikkelingen in het sociaal domein."* *"Hof 2.0 beoogt een visioen te schetsen (anders denken en doen) en een nieuwe manier van werken om dat visioen dichterbij te brengen (anders organiseren)."* In de tweede plaats wordt aangegeven dat *Hof 2.0* een reactie is op de korting op de Wmo-uitkering (en het Participatiebudget/Inkomensdeel Wwb) vanuit de Rijksoverheid (los van de gemeente brede bezuinigingstaakstelling). De taakstelling die dit met zich meebrengt is alleen te realiseren door middel van een *"fundamentele heroriëntatie op de uitgangspunten en organisatie van het hele sociaal domein."*

Nadat aan de commissie Samenleving het visioen is gepresenteerd heeft het college haar verder geïnformeerd over hoe in co-creatie gekomen kan worden tot de gewenste systeeminnovatie middels de nota *Hof 2.0 cocreatie en bezuinigingsurgentie: een discussienotitie voor de commissie*

Samenleving van 3 maart 2011 (2011/41042). In deze discussienota zijn alvast 3 globale voorstellen voor innovatieve projecten in het sociaal domein geformuleerd:

1. Verbinden en versterken;
2. Direct en dichtbij;
3. Lichter en logischer.

Opvallend bij het project 'Direct en dichtbij' is dat er gesproken wordt over het centraal stellen van het individu en het gezin als vertrekpunt. Overlap en versnippering in de ondersteuning moet worden tegen gegaan. De projectdoelstellingen worden dan ook als volgt gedefinieerd:

- Versnipperingen en overlap bij de ondersteuning en activering van kwetsbare burgers tegengaan;
- De toegang tot ondersteuning en activering laagdrempelig en vooral transparanter maken;
- Prikkel meer richten op het zelfredzaam maken van mensen en minder op het leveren van ondersteuning;
- Werkprocessen rond ondersteuning en activering binnen de gemeente stroomlijnen.

Een drietal zaken valt hierbij op. Dat er gesproken wordt over een (1) laagdrempelige vorm van ondersteuning, dat (2) ondersteuning en activering samengaan en dat (3) het zelfredzaam maken van mensen een uitgangspunt wordt.

Het heeft college op 24 mei 2011 de nota *Hof 2.0: van visioen naar doen (2011/129891)* vastgesteld. Bij het beoogd resultaat van de nota wordt vermeld dat het doel van de nieuwe werkwijze volgens Hof 2.0 is om in samenwerking met de stad een nieuw betaalbaar systeem van maatschappelijke ondersteuning en activering te ontwerpen op basis van *"eigen kracht en behoeften van burgers."*

"Deze nieuwe werkwijze biedt drie niveaus voor maatschappelijke ondersteuning en activering:

- *Een basisinfrastructuur van faciliterende en activerende ondersteuning voor alle burgers.*
- *Maatwerk voor kwetsbare burgers met tijdelijk regieverlies.*
- *Een vangnet voor de meest kwetsbare."*

Het versterken van de basisinfrastructuur voor zelfredzaamheid en maatwerk wordt als randvoorwaarde en noodzakelijk gezien om *"een betaalbare werkwijze ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning en activering per 2013 te realiseren."*

Onder een basisinfrastructuur voor zelfredzaamheid wordt in de nota verstaan *"algemene voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn, zorg, werk en inkomen en het faciliteren van burgers in het zelfredzaam opereren in hun eigen omgeving."* Het uitgangspunt hierbij is dat *"burgers in een goed functionerende basisinfrastructuur in mindere mate een beroep hoeven te doen op de (duurdere) maatwerkoplossingen en op het vangnet van individuele voorzieningen."* Het is hiermee de praktische uitwerking van de lijn 'direct en dichtbij' uit voorgaande discussienota.

Causaliteit tussen het gebruik van de term basisinfrastructuur in de discussies in de commissie Samenleving en het gebruik van deze term in beleidsdocumenten valt op basis van bovenstaande uiteenzetting niet te bepalen. Wat wel inzichtelijk wordt is dat zowel college als de raad bij de transitie van het sociaal domein in haar denkrichtingen, al dan niet expliciet, kiest maatschappelijke ondersteuning en activering te organiseren rondom meerdere niveaus. Het structureren van maatschappelijke ondersteuning in een drietal categorieën heeft ertoe geleid dat ondersteuning geclusterd is en dat aan deze categorieën verschillende vormen van financiering, sturing en verantwoording gekoppeld kunnen worden.

5.2 Samen voor elkaar: uitgangspunten en kaderstelling

In juni 2012 heeft de raad de kaderstellende nota *Samen voor elkaar, nota transitie Sociaal Domein (2012/172892)* vastgesteld. Deze nota vormde de basis voor de herinrichting van het sociaal domein. De veranderboodschap uit dit document kan worden gegroepeerd langs een drietal lijnen:

1. Eigen kracht: Haarlemmers hebben zelf de regie; wat kunnen zij wèl?
2. Zelfredzaamheid: Haarlemmers kunnen zelfstandig functioneren, eventueel met hulp.
3. Actief burgerschap: Haarlemmers doen mee vanuit eigen mogelijkheden en wederkerigheid.

Hoeveel ondersteuning er aan burgers wordt gegeven en in welke mate ze worden aangesproken op hun eigen kracht hangt af van de zelfredzaamheid: *“de mate waarin iemand zichzelf in het dagelijks leven kan redden.”* In de nota wordt een drietal groepen onderscheiden: zelfredzame burgers, burgers met tijdelijk, beperkt regieverlies en burgers met langdurig of permanent regieverlies.

“De mate van zelfredzaamheid bepaalt welke vormen van ondersteuning en in welke intensiteit die wenselijk of noodzakelijk is. [...] Deze indeling in groepen, en daarmee de mate van zelfredzaamheid, nemen we als basis voor de verdere transitie van het sociaal domein.”

“De mate van zelfredzaamheid is bepalend voor de inrichting van ons sociaal domein”

De nadruk op de zelfredzaamheid van de burger en de indeling van groepen burgers op basis van de mate van zelfredzaamheid leidt ertoe dat vanuit de nota Samen voor elkaar richting wordt gegeven aan de inrichting van het sociaal domein rondom verschillende niveaus van ondersteuning (conform beeld uit *Hof 2.0*).

Aan de nota *Samen voor elkaar* ging een uitgebreid participatietraject met bijna honderd partners vooraf. De conclusies die uit deze discussie, door de opstellers van de nota, getrokken werden zijn:

- Zelfredzaamheid is een vanzelfsprekend uitgangspunt, maar Haarlemmers zullen daar nog flink aan moeten wennen.
- Door een betere samenwerking, een bundeling van krachten en duidelijke afspraken over de regie kunnen problemen snel worden aangepakt en lopen die niet uit de hand.

- Ook bij langdurig of permanent regie verlies staat de Haarlemmer centraal en ligt de nadruk op zijn eigen netwerk en zijn eigen mogelijkheden.

Bovenstaande conclusies laten zien dat de denkrichting, het centraal stellen van zelfredzaamheid en het organiseren van ondersteuning rondom de mate van zelfredzaamheid niet alleen voortkomt uit de gemeentelijke visie maar ook steun geniet van de partners in de stad.

De gemeente geeft de transitie in het sociaal domein samen met de partners vorm. Daarbij is het de vraag welke rol de gemeente in neemt. In het kader van de verschillende manieren die de gemeente heeft om haar doelstellingen te bereiken (zie het afwegings- en toepassingskader in bijlage 1) wordt gesteld dat de discussie over de verzakelijking van de subsidiesystematiek nog onvoldoende aanknopingspunten biedt om over te gaan tot bestuurlijk aanbesteden waarbij in co-creatie kennis en kunde van partners optimaal wordt benut.

5.3 Samen voor elkaar: nieuwe infrastructuur

De voorgaande kaderstellende nota is uitgewerkt naar de nota *Samen voor elkaar: op weg naar een nieuwe sociale infrastructuur* ([2013/55659](#)), door de raad vastgesteld op 11 april 2013.

Kenmerkend van deze nieuwe sociale infrastructuur is *“dat het zich organiseert rondom de vragen van burgers en niet rondom de beleidsvelden en wetten die er aan ten grondslag liggen. Centrale vraag moet steeds zijn: wat is er voor nodig om deze burger zoveel mogelijk zelfredzaam te laten zijn zodat hij/zij meedoet in de samenleving?”*.

De nieuwe sociale infrastructuur, zoals voorgesteld in de nota, bestaat uit een zestal uitvoeringsclusters:

1. Eigen netwerk;
2. Basisinfrastructuur;
3. Informatie, Advies en Doorverwijzing (IAD);
4. Sociale wijkteam;
5. Specialistisch aanbod;
6. Gedragsverandering

Aangegeven wordt dat om een sociale en acceptabele infrastructuur te kunnen hebben binnen de kaders van een verminderd budget er in 2015 *“vooral ingezet moet gaan worden op minder gebruik van specialistisch aanbod.”*

Per cluster varieert de rol van de gemeente: *“van geen rol (eigen netwerk), tot facilitator en opdrachtgever”*. Met betrekking tot de basisinfrastructuur wordt aangegeven dat de gemeente de regie neemt daar waar het gaat om het bereiken van doel en beoogde effecten van de basisinfrastructuur. *“De gemeente stuurt in haar rol als opdrachtgever richting (gesubsidieerde) partners en faciliteert en stimuleert partners (waar nodig) tot het leveren van een bijdrage aan de basisinfrastructuur.”* Het uitgangspunt is dat de uitvoering bij externe partners ligt. Het gaat om het arrangeren (inkopen of subsidiëren) van voorzieningen, het versterken van bestaande structuren en het bevorderen van actief burgerschap.

5.4 Eerste uitvoeringsbesluiten

Op 7 mei 2013 heeft het college de nota *Samen voor elkaar: eerste uitvoeringsbesluiten binnen clusters van de nieuwe sociale infrastructuur* (2013/155439) vastgesteld. Hiermee legt het college de eerste uitvoeringsbesluiten voor die genomen moeten worden voor de implementatie van de verschillende clusters binnen het sociaal domein. Het beoogd resultaat van de nota wordt dan ook omschreven als: *“starten met het inrichten van de nieuwe sociale infrastructuur, door het aanbod in de Basisinfrastructuur te formuleren [...]”*.

Ten aanzien van het cluster Basisinfrastructuur wordt (onder andere) besloten:

- Te kiezen voor een uitvraag op maatschappelijk aanbod vanuit gewenste doelen en effecten, waarbij organisaties uitgenodigd worden hun activiteiten integraal aan te bieden per doelgroep en/of op wijkniveau.

Aangegeven wordt dat de gemeenteraad de kaderstellende nota *Subsidiesystematiek in Haarlem* heeft vastgesteld. *“Hierin wordt het kader geboden om zakelijke (subsidie)relaties aan te gaan met partners en nieuwe organisaties. Zo kan bij de uitvraag met subsidies beter gestuurd worden op de beoogde effecten en doelen. Deze nieuwe subsidiesystematiek sluit naadloos aan bij de gewenste werkwijze binnen het sociaal domein.”*

Bovenstaand citaat toont hoe de verzakelijking van de subsidiesystematiek en de herinrichting van het sociaal domein parallel lopen. Aangegeven wordt dan ook dat beide trajecten complementair zijn elkaar.

In de uitvoeringsbesluiten wordt aangegeven dat er nieuwe partners in het sociaal domein kunnen worden toegelaten. *“Het opzeggen en afbouwen van de huidige subsidierelaties, om zo daadwerkelijk (ver)nieuwe afspraken met subsidiepartners aan te gaan, kan leiden tot onrust en onzekerheid bij de huidige partners.”*

5.5 Wijziging subsidierelaties: investeren in de BIS

De verzakelijking van de subsidiesystematiek en de veranderingen in het sociaal domein komen samen in 2013. Tegelijkertijd met de eerste uitvoeringsbesluiten heeft het college besloten tot de manier van *wijzigingen en/of beëindigen huidige subsidierelaties in het sociaal domein* (2013/135892). Het college stelt hierin voor de bestaande subsidierelaties in het sociaal domein gefaseerd af te bouwen: 20% per 1 juni 2014, 40% per januari 2015, 60% per 1 januari 2016 en 100% per 1 januari 2017. Het college geeft hierbij aan *“de gemeenteraad bij de Kadernota 2013 besluitvorming voor te leggen over de aanwending van de vrijkomende middelen t.a.v. de opbouw van het cluster basisinfrastructuur.”*

Het beoogde resultaat is dan ook het creëren van investeringsruimte voor het cluster basisinfrastructuur. Het afbouwen van de subsidierelaties sluit niet uit dat er in de toekomst met een deel van de tot dan toe gesubsidieerde partners opnieuw zal worden samengewerkt.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat in de uitwerking van het besluit gesproken wordt over het investeren in de basisinfrastructuur inclusief het sociaal wijkteam, IAD en het specialistisch aanbod. Meer in lijn met de kaderstellende nota *Samen voor elkaar* zou dan ook beter gesproken kunnen worden over investeringen in de sociale infrastructuur. Op te merken valt dat door het gehele stuk heen de term basisinfrastructuur zowel refereert aan het specifieke ondersteuningscluster, als ook aan het opbouwen van een nieuwe sociale infrastructuur.

Naar aanleiding van de discussie met de commissie Samenleving is door het college besloten de nota in te trekken en de raad *Een ander spoor naar vernieuwing in de basisinfrastructuur* (2013/253976) voor te leggen. Samenvattend kan gesteld worden dat het college hierin voorstelt het afbouwen van de subsidierelaties pas te effectueren na het vaststellen van de doelen en effecten binnen de nieuwe sociale infrastructuur en de basisinfrastructuur in het bijzonder. Daarnaast wordt aan bestaande relaties gevraagd binnen de bestaande budgetten (nieuw voor oud) alvast invulling te geven aan vernieuwing binnen de basisinfrastructuur. Afbouw van de bestaande relaties kan dan worden gestart per 1 januari 2015.

Middels het *Procesvoorstel vaststellen doelen en effecten sociaal domein* (2013/246430) is de raad geïnformeerd over het afbouwen van relaties en vaststellen van doelen en effecten. Pas na vaststelling van de definitieve doelen en effecten zal een uitvraag naar partners worden gedaan. Aangegeven wordt dat er een subsidiedialoog zal worden georganiseerd met bestaande en potentieel nieuwe partners over de conceptdoelen en –effecten. *“Dit heeft als doel tot breed gedragen doelen en effecten te komen. Pas na vaststelling van definitieve doelen en effecten (en budgetten) door de raad kunnen de partners hun prestatieplannen definitief maken en kunnen subsidiebeschikkingen worden verstrekt.”*

Aangegeven wordt dat dit proces niet wezenlijk anders is dan tot dan toe gebruikelijk was. Gegeven het proces enige tijd vergt wordt voorgesteld alle partners een brief te sturen waarin aangegeven wordt dat het prestatieplan 2013 verlengd wordt tot medio 2014. Partners dienen daarin wel accentverschuivingen aan te geven die passen bij de kaders van *Samen voor elkaar*. De bestaande subsidierelaties worden dan ook met een half jaar verlengd om de raad in de gelegenheid te stellen de nieuwe doelen en effecten voor het sociaal domein vast te stellen voordat er korting/afbouw wordt toegepast op de subsidierelaties.

Het procesvoorstel kan als volgt worden samengevat: na de subsidiedialoog met de partners over de concept doelen en effecten zal het college in september de bijgestelde doelen en effecten aan de raad aanbieden. In oktober zal de raad vervolgens de doelen en effecten vaststellen voor de tweede helft van 2014 en heel 2015. Op basis van de vastgestelde doelen en effecten zal worden gezien of en wanneer besloten kan worden tot afbouw en beëindiging van de subsidierelaties. Met het vaststellen van de begroting in november stelt de raad de doelen en effecten formeel vast. In december ontvangen de partners de subsidiebeschikkingen voor het eerste half jaar van 2014. Daarnaast ontvangen ze de uitvraag tweede helft 2014 en heel 2015 op basis van de vastgestelde doelen en effecten. Februari 2014 leveren partners concept prestatieplannen in voor de tweede helft 2014 en heel 2015, beschikking hierover ontvangen ze mei/juni 2014.

5.6 Innovaties Kadernota 2013

In de *Kadernota 2013* ([2013/150640](#), p.18) staat dat de dekking voor innovaties in de basisinfrastructuur voor een deel moet komen uit de afbouw van de subsidierelaties. Deze gelden zouden gericht besteed kunnen worden aan innovaties, uitgevoerd door nieuwe en huidige partners. Het voorgaande procesvoorstel leidt er toe dat de innovaties voor de eerste helft van 2014 opgenomen moeten worden in de prestatieplannen van bestaande partners. Aangegeven wordt dat het effect hiervan is dat er minder gericht gestuurd kan worden en het niet mogelijk is om nieuwe partners toe te laten.

Concluderend uit bovenstaande kan gesteld worden dat waar innovatie en concurrentie een van de speerpunten waren van het nieuwe beleidskader, met bovenstaand procesvoorstel de ruimte hiertoe voor de nabije toekomst (eerste helft 2014) binnen het sociaal domein aanzienlijk wordt beperkt.

5.7 Nieuwe doelen, effecten en investeringen

Zoals aangekondigd in het procesvoorstel zijn middels het raadsstuk *Uitwerking doelen en effecten sociaal domein en transitie basisinfrastructuur* ([2013/368525](#)) de geactualiseerde maatschappelijke effecten en doelen (incl. de investeringsagenda voor de transitie van sociaal domein) voorgelegd aan de raad.

In de nota wordt aangegeven dat via subsidiedialogen met vele partners in de stad de maatschappelijke doelen en effecten voorbereid zijn. Daarbij vormden de uitgangspunten van *Samen voor elkaar* de basis en is gezocht naar wegen om te investeren in “*preventie ter voorkoming of vertraging van een beroep op duurdere, specialistische voorzieningen.*”

Gegeven er geen sprake meer is van een generieke afbouw van subsidierelaties wordt aangegeven dat men in “*goed overleg met de partners in de stad al stappen [heeft] gezet binnen bestaande prestatieafspraken voor 2014.*” Een deel van de geraamde opbrengsten is hier al mee gerealiseerd.

In deze nota zijn de ‘nieuwe’ doelen en effecten opgenomen als matrix. Daarbij wordt opgemerkt dat met de transitie van het sociaal domein de vormgeving van de sociale infrastructuur verandert, maar het “*merendeel c.q. de essentie van de al geformuleerde maatschappelijke effecten en doelen blijft gelijk.*”

Huidige relaties

Als onderdeel van de matrix is een inschatting gemaakt van de vraag in hoeverre de bestaande subsidies “*een voldoende en effectieve bijdrage leveren aan de uitdagingen voor de toekomst.*” Een eerste conclusie die naar aanleiding hiervan getrokken wordt is dat veel partners in de stad de gewenste beweging al hebben ingezet en dat deze ook al deels zijn vertaald in prestatieplannen. Echter, “*een integrale beoordeling pas kan plaatsvinden nadat we nieuwe subsidieaanvragen hebben ontvangen, op basis van onze vraagformulering die in december start.*”

Op het moment van schrijven is bij enkele subsidies niet duidelijk of zij nog een voldoende bijdrage leveren aan de gewenste transitie. “*We kiezen er echter niet voor om deze op voorhand te beëindigen, we willen de betrokken partners de mogelijkheid geven hun aanbod af te stemmen op*

onze vraagformulering in december.” Bij de beoordeling van alle subsidieaanvragen c.q. prestatieplannen kan er pas een goed oordeel worden gevormd over deze subsidierelatie.

Ontwikkeling basisinfrastructuur

Als bijlage bij het raadsstuk is de nota *Transitie basisinfrastructuur* meegestuurd. Hierin wordt het cluster basisinfrastructuur, zoals volgt uit de nota *Samen voor elkaar*, verder geconcretiseerd.

De basisinfrastructuur wordt zodanig ingericht dat de burger met een vraag of probleem antwoord krijgt of ondersteuning om (weer) mee te doen aan de samenleving. *“Daarbij wijst de basisinfrastructuur in eerste instantie ook de weg naar eigen-krachtoplossingen en zelfredzaamheid.”* De definitie die gehanteerd wordt om de basisinfrastructuur te omschrijven is als volgt: *“al die activiteiten en voorzieningen die ervoor zorgen dat burgers zich in hun eigen kracht zo geholpen en ondersteund voelen dat zij zelfstandig kunnen (blijven) functioneren en zo optimaal mogelijk mee kunnen doen, en die laagdrempelig, vrij toegankelijk, niet-individueel toegekend en veelal collectieve voorzieningen betreft”*.

Kijkend naar bovenstaand citaten valt op dat in de gehanteerde definitie van basisinfrastructuur sterk de nadruk is komen te liggen op de zelfredzaamheid en eigenkracht van de burgers, beide concepten die als leidraad zijn meegegeven vanuit *Hof 2.0* en de nota's *Samen voor elkaar*.

Met betrekking tot de rol die de gemeente vervult in de basisinfrastructuur wordt aangegeven dat deze veranderd is naar aanleiding van de verzakelijking van de subsidiesystematiek. Er wordt gekozen voor *“een regierol aan de hand van duidelijke kaders”*. *“De invulling ervan, de ‘hoe-vraag’, wordt overgelaten aan partners in de stad. Zij zijn immers de deskundigen op hun werkgebied.”* Gesteld wordt dat men dit terug heeft gezien in de subsidiedialogen. Dit komt eveneens terug in de wijze waarop in december de vraag aan partners in de stad zal worden voorgelegd: *“welke bijdrage kan een partner leveren aan de doelen en effecten die we als gemeente beogen?”*

Aangegeven wordt dat de innovatieregeling, € 400.000 beschikbaar in 2013, voortgezet zal worden in 2014 (*Kadernota 2013*: € 300.000 voor 2014) om de noodzakelijke innovaties in het sociaal domein mogelijk te maken.

5.8 Reactie commissie (relatie verzakelijking)

In reactie op verschillende vragen uit de commissie Samenleving bij de behandeling van voorgaand raadsstuk, hebben de verantwoordelijke wethouders de commissie via een brief ([2013/426340](#)) geïnformeerd over het beoordelen van subsidieaanvragen en de relatie met de verzakelijking van de subsidiesystematiek. In dit schrijven wordt aangegeven dat, omdat er geen meerderheid was voor gefaseerde afbouw van alle subsidierelaties en beëindiging per 2017, de bestaande subsidierelaties in het sociaal domein vooralsnog doorlopen. Het college kiest er daarom voor om tot 1 juli 2014 de subsidies 2013 voort te zetten (conform het alternatieve procesvoorstel).

“Om geheel volgens de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem te kunnen werken, moet er een ‘vrij speelveld’ zijn, waarbij afwegingen niet worden beperkt door bestaande subsidierelaties. Daarom is nu in de ASV vastgelegd dat wij subsidierelaties (kunnen) aangaan voor bepaalde tijd (max. vier jaar) om dit vrije speelveld te creëren. Het is dan bijvoorbeeld mogelijk om in de toekomst een subsidie te stoppen zonder afbouwverplichting”.

Middels het schrijven stelt het college voor om in de uitvraag voor de periode juli 2014 tot en met 2015 maatwerk toe te passen. Generieke afbouw van de subsidies zou anders pas per 1 januari 2015 gerealiseerd kunnen worden *“vanwege het benodigde juridische en ordermatige proces dat daarbij hoort”* en de tweede helft van 2014 zou niet ingezet kunnen worden op de noodzakelijke transitieopgave binnen het sociaal domein. Het maatwerk bestaat uit het beoordelen van alle ingediende prestatieplannen per organisatie.

Voor open inschrijving wordt echter geen ruimte gezien, omdat de bestaande subsidierelaties *“met oog op de Algemene wet bestuursrecht dienen te worden gerespecteerd.”* Aangegeven wordt dat dit niet geldt voor de subsidies die reeds zijn omgezet naar inkooprelaties (beperkt aantal). *“Dat betekent dat er op korte termijn beperkte mogelijkheden voor nieuwe spelers in het veld zijn.”*

De eerder gemaakte procesafspraken voor de uitvraag 1 juli 2014-2015 worden als volgt uiteengezet:

1. Vaststellen geactualiseerde doelen en effecten

Gekozen is gebruik te maken van een matrix van leefdomeinen en de doelgroepen jeugd, volwassen en ouderen (in tegenstelling tot de programma indeling uit de begroting). Aangegeven wordt dat deze ordening gekozen is omdat deze aansluit bij de zelfredzaamheidsmatrix, een instrument waarmee op individueel klantniveau effecten en resultaten kunnen worden gemeten.

In het schrijven wordt aangegeven dat er voor de uitvraag op basis van doelen en effecten twee uitzonderingen worden benoemd. Dit omdat beide vanuit de veranderopgave met de partners zijn ontwikkeld en volgens het college succesvol blijken te werken: BUUV en het sociaal wijkteam. Gesteld wordt dat bij de vaststelling van de nota *Samen voor elkaar* de raad vastgesteld heeft dat het sociaal wijkteam een sleutelrol vervult in de nieuwe sociale infrastructuur die de gemeente voorstaat. Daarnaast heeft de raad daarbij besloten dat BUUV een onderdeel uitmaakt van de basisinfrastructuur.

Het college constateert *“dat beide instrumenten zonder enige twijfel een belangrijke bijdrage leveren aan respectievelijk het realiseren van een integrale wijkgerichte aanpak en het realiseren van de noodzakelijk geachte mentaliteits- en gedragsverandering bij burgers.”*

2. Bepalen effectindicatoren

“Effectindicatoren moeten de gezamenlijke inspanningen van alle partners – burgers, gemeente en organisaties- binnen het betreffende domein meten. Individuele instellingen zullen niet worden afgerekend op de effectindicatoren omdat zij slechts één van de actoren zijn.” Op het moment van schrijven wordt gewerkt aan een passende set effectindicatoren voor de geactualiseerde doelen en effecten. Dat is ook de reden dat nog niet alle effectindicatoren ‘SMART’ zijn ingevuld. Aangegeven wordt dat de verantwoording van de subsidieontvangers gebeurt op basis van afgesproken prestaties.

Gegeven bovenstaande uiteenzetting kunnen indicatoren onderverdeeld worden in: (1) effectindicatoren die de realisatie van het beoogde maatschappelijke effect meten en (2) prestatie indicatoren die meten of de met de partner afgesproken prestatie is geleverd. Waarbij laatstgenoemde primair van belang is voor de verantwoording van de ontvangen subsidies.

3. Subsidie-uitvraag

Aangekondigd wordt dat in december de uitvraag voor de periode na 1 juli 2014 uitgezet zal worden. Partners zullen hierbij worden verzocht aan te geven op welke wijze zij denken te kunnen

bijdragen aan de realisatie van de geactualiseerde doelen en effecten binnen die domeinen waar zij al actief zijn.

Gesteld wordt dat andere partners ook een subsidieaanvraag mogen indienen, maar dat eventuele honorering hiervan afhangt van het budgettair kader. *“We hebben immers geen generieke maatregel genomen om subsidierelaties te beëindigen of af te bouwen waardoor er per 1 juli 2014 weinig financiële ruimte ontstaat voor nieuwe partners.”*

4. Beoordeling

Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen wordt naast het afwegingskader uit de verzakelijking subsidiesystematiek gekeken naar de volgende criteria:

- Mate waarin deze bijdragen aan de vastgestelde doelen en effecten;
- Mate waarin deze bijdragen aan de uitgangspunten van de transitie sociaal domein;
- Mate van bevordering inclusieve samenleving;
- Mate van integraliteit, afstemming en synergie in samenwerking met andere aanbieders binnen het betreffende domein;
- De meest effectieve schaalgrootte voor het beste resultaat: de wijk of stad.

“Bovenstaande criteria met de geactualiseerde effecten moeten er toe leiden dat er een daadwerkelijke transitie plaatsvindt binnen de basisinfrastructuur.” De beweging die hierbij gewenst is wordt als volgt samengevat:

- *“Van de achterkant naar de voorkant: meer preventie, vroegsignalering, en snellere interventies als nodig;*
- *Van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’: bevorderen van eigen kracht en zelfredzaamheid, zodat: het beroep op duurdere voorzieningen kan worden voorkomen (preventie), vertraagd (tijdige interventie) of verkort (eigen kracht en zelfredzaamheid).”*

Bovenstaande uitgangspunten sluiten aan op de leidende patronen die de raad heeft vastgesteld in de diverse nota's *Samen voor elkaar*.

Met betrekking tot de verzakelijking van de subsidiesystematiek wordt gesteld dat accounthouders getraind zijn in een andere wijze van omgaan met subsidierelaties. Dat is begonnen bij het vaststellen van doelen en effecten (het *wat*) met inbreng van de partners om de vraag zo goed mogelijk te formuleren. In de beoordeling van het aanbod dat de professionele partners op deze vraag doen (het *hoe*) staat voorop dat het aanbod moet bijdragen aan het bereiken van die doelen en effecten en de te bereiken resultaten. Het aanbod wordt ook nadrukkelijk beoordeeld vanuit de uitgangspunten van de transitie. Een betrouwbare meting van de prestaties en resultaten wordt in overleg met de aanbieders vastgelegd.

5 Subsidieverlening

De verlening van de subsidies vindt plaats in mei 2014 door verzending van de subsidiebeschikking. Hierin worden onder andere de tijdelijkheid van de subsidieverlening (tot eind 2015) opgenomen.

6 Verantwoording

Verantwoording gebeurt conform de ASV.

Samenvattend valt op dat er bij de raad geen meerderheid aanwezig was voor het voorstel de subsidierelaties gefaseerd af te bouwen. De bestaande subsidierelaties zijn daarom met een half jaar verlengd. De consequentie hiervan is dat er weinig (financiële) ruimte was voor nieuwe aanbieders. Vernieuwing is dan ook gericht geweest op de bestaande partners, door deze te vragen hier vorm aan te geven binnen de huidige afspraken.

De vernieuwde doelen zijn mede tot stand gekomen met inbreng van de partners. De uit deze subsidiedialogen volgende doelen zijn vormgegeven in een matrix, waarbij de mate van zelfredzaamheid een belangrijk criterium voor ordening is.

Daarnaast is het gebruik van de term basisinfrastructuur niet altijd even eenduidig. Soms refereert het aan het cluster van ondersteuning, zoals volgt uit de nota *Samen voor elkaar*, en soms breder aan alle clusters behalve de specialistische ondersteuning. De leidende patronen uit de nota *Samen voor elkaar* hebben een prominente rol gekregen in de invulling van de term basisinfrastructuur, waarbij 'zelfredzaamheid' en 'eigen kracht' centraal staan.

Het afwegingskader vanuit de verzakelijking is, met het oog op het wijzigen van de subsidierelaties, uitgebreid met een vijftal aanvullende criteria die richting moeten geven aan het al dan niet honoreren van een subsidieaanvraag. De aanvullende criteria verbinden de uitgangspunten uit *Samen voor elkaar* met de verzakelijking van de subsidiesystematiek. Het criterium 'meest effectieve schaalgrootte' volgt niet uit de eerdere kaderstellende nota's en kan als nieuw worden beschouwd.

6. Bijlage 3: voortgang verzakelijking (2013)

Begin november 2013 is de raad wederom geïnformeerd over de voortgang van de verzakelijking (2013/463173). In dit schrijven wordt gesteld dat de subsidieverstrekking en –verantwoording is uitgewerkt in een cyclus van tien stappen. Deze cyclus vormt de basis voor het opleidingstraject voor accountmedewerkers en andere betrokkenen.

Schematisch kan de werkwijze als volgt worden weergegeven:



(bron: Uitvoeringskader subsidiesystematiek, p. 1)

De cyclus wordt gepresenteerd als een conceptversie welke aan de praktijk zal worden getoetst. De transitie van het sociaal domein zal als casus hiervoor dienen. De ervaringen vanuit dit proces zullen worden verwerkt en vastgelegd in het definitieve Uitvoerings- en verantwoordingskader.

6.1 Kadernota 2013

Naar aanleiding van een ingediende motie (nr. 9) tijdens de raadsbehandeling van de *Kadernota 2013* heeft het college toegezegd bij de uitvoeringsnota verzakelijking subsidiesystematiek nader in te gaan op het instrumentarium.

Deze toezegging is afgedaan met een wethoudersbrief op 1 december 2014 ([2014/443090](#)). Als bijlage bij deze brief wordt de werkwijze subsidiesystematiek (uitvoeringsnota) bijgevoegd ([link](#)). Hierin wordt aangegeven dat de concept uitvoeringsnota getoetst is bij de subsidieverlening basisinfrastructuur voor de periode 1 juli 2014 – 31 december 2015.

Dit is opmerkelijk aangezien in eerdere communicatie (zie hiervoor) gesproken werd over het toetsen van het uitvoeringskader aan de transitie van het sociaal domein, waarvan de basisinfrastructuur slecht één van de onderdelen zou moeten zijn.

De ervaringen die opgedaan zijn bij het toetsen van het uitvoeringskader zijn verwerkt in de werkwijze. In de wethoudersbrief wordt dan ook aangekondigd dat de werkwijze (cyclus) zal worden toegepast in de subsidieverlening voor de periode vanaf 1 januari 2015. De cyclus is qua stappen niet aangepast ten opzichte van de eerder met de raad gecommuniceerd. De stappen worden als volgt toegelicht:

6.1.1 Beleidskader

Maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen en resultaten vormen samen de beleidscontext van de vraagformulering aan maatschappelijke organisaties. Het maatschappelijk effect, de beleidsdoelstellingen en de resultaten die in de programmabegroting zijn vastgesteld zijn inmiddels smart(er) geformuleerd, *“maar vanuit de aard van het document zijn het doelen met een hoog abstractieniveau”*. Uitwerking hiervan kan plaatsvinden in (kaderstellende) beleidsnota's, maar ook in een verdere uitwerking van of aanvulling op de doelen uit de programmabegroting.

Waarbij in de kadernota subsidiesystematiek nog wordt uitgegaan van de doelen zoals deze opgenomen zijn in de programmabegroting (zie uitgangspunten in 5.1) wordt hier aangegeven dat deze (vaak) een hoog abstractieniveau hebben en daarom nader uitgewerkt moeten worden. Dit is opmerkelijk omdat het een breuk is met voorgaande documenten waarbij de doelen uit de begroting leidend dienden te zijn voor de verstrekking van subsidies en middels het toepassingskader subsidieverstrekking ook hierop getoetst dient te worden.

6.1.2 Vraagverkenning

Voordat er een vraag kan worden uitgezet is het noodzakelijk ambtelijk in beeld te hebben welke bedrijven en organisaties in de stad en de regio een rol spelen op het beleidsterrein. *“In het proces rond subsidieverstrekking basisinfrastructuur is hier vorm aan gegeven door een uitwerking van te bereiken effecten, doelen en indicatoren te bespreken met relevante partners in de stad.”* Hiernaast kan er een subsidiedialoog worden georganiseerd. De essentie hiervan is dat de gemeente en aanbieders naast de inhoud elkaars doelstellingen, percepties en belangen bespreekbaar maken.” De gemeente brengt de huidige situatie in kaart en formuleert naar welke situatie ze wil komen, zonder een oplossing te formuleren. Dit wordt vertaald in een document met verwachtingen voor de inbreng van de gemeente en de prestaties van de aanbieders. Vervolgens wordt in een gesprek met meerdere partijen naar afspraken toegewerkt, waarbij de inzet van de verschillende organisaties afgestemd is en elkaar kan versterken. Het uiteindelijke formele resultaat is subsidie afspraken met afzonderlijke organisatie. Een subsidiedialoog is zinvol als er

meerdere organisatie actief zijn op het beleidsterrein en het beschikbare budget enige omvang heeft (€ 100.000 en meer).

Aangegeven wordt dat een goede formulering van het te bereiken maatschappelijk effect, beleidsdoelstellingen en resultaten, samen met een goede verkenning van het speelveld het mogelijk maakt om het juiste instrument te kiezen om deze zaken te bereiken: inkoop of subsidie.

De stap van vraagverkenning en subsidiedialogen is opmerkelijk te noemen. Het maakt de scheiding tussen wat en hoe diffuus. Effecten en doelen worden immers mede bepaald door de ‘relevante’ partners. De volgordelijkheid die verondersteld wordt in de *Kadernota subsidiesystematiek*, waarbij de gemeentelijke doelen leidend zijn en partners prestaties moeten formuleren om hieraan bij te dragen, lijkt met een dialoog over doelen, effecten en indicatoren te vertoeuvelen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de nieuwe doelen en effecten voor het sociaal domein, zoals vastgesteld eind 2013 met de matrix (zie 8.3), ook op een soortgelijke wijze tot stand zijn gekomen. In hoeverre de partners waarover gesproken wordt, partners zijn waar reeds een subsidierelatie mee bestaat, of ook ‘nieuwe’ partners kunnen zijn, blijft onduidelijk.

6.1.3 Vraagformulering

Als de gemeente heeft gekozen voor subsidie als instrument om de doelstellingen te bereiken doet zij een uitvraag. In de uitvraag wordt opgenomen wat de gemeente wil bereiken, maar niet hoe. *“De uitvraag doet een beroep op de creativiteit en deskundigheid van organisaties om het beste antwoord op de vraag te kunnen geven.”* Dit betekent dat als de vraag breed genoeg is er ook meerdere antwoorden kunnen komen.

Gesteld wordt dat in het proces van subsidieverlening voor de basisinfrastructuur voor de periode 1 juli 2014 tot en met 31 december 2015 ervaring is opgedaan met het formuleren van effecten, doelen en indicatoren die dienen als uitvraag aan de organisaties. *“De effecten, doelen en indicatoren zijn opgesteld in samenspraak met relevante partners in de stad en vastgesteld door de gemeenteraad.”*

“In het algemeen geldt dat er geen vast format ontwikkeld is voor de vraagformulering. De uitwerking van de gemeentelijke vraag kan per beleidsveld of per onderwerp verschillen. Alleen in uitzonderingsgevallen wordt gevraagd om concrete producten of activiteiten.”

Aangegeven wordt dat er verschillende organisaties in de stad op een breed terrein actief zijn. Dit soort organisaties wil men niet *“confronteren met verschillende trajecten in de vraagstelling en zoveel mogelijk geprobeerd zal worden om met één beschikking per organisatie te werken.”*

Als kanttkening wordt gesteld dat er in de cyclus uitgegaan wordt van het open neerleggen van de gemeentelijke vraag op het moment dat een subsidieperiode eindigt. Aangegeven wordt *“hiervan is in de basisinfrastructuur in het sociaal domein nu nog geen sprake”*. De afwegingen hiervoor worden opgenomen in een aparte notitie. *“Daarin is wel aandacht voor vernieuwing in het aanbod en ruimte voor andere aanbieders dan de huidige subsidierelaties opgenomen, maar nog niet in de vorm van een geheel open uitvraag.”*

6.1.4 Prestatieplannen

Het prestatieplan is het antwoord van de betreffende organisatie op de gemeentelijke vraag. *“Hierin geeft de organisatie aan hoe zij de door de gemeente gewenste resultaten wenst te bereiken.”* Er wordt kwalitatief en kwantitatief een relatie gelegd tussen de gemeentelijke

doelstellingen en de verwachte resultaten van de prestatie. Aangegeven wordt dat om de minimale elementen te kunnen borgen er een format is ontwikkeld. Het format is een richtlijn en geen keurslijf. Per beleidsterrein kunnen de mogelijkheden om afspraken op deze wijze vast te leggen verschillen. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de directe relatie tussen de prestatie en het te bereiken resultaat. Gesteld wordt dat bij een hele directe relatie het minder of niet noodzakelijk is met indicatoren te werken. Is de prestatie echter één van de zaken die bijdragen aan het resultaat dan moet er meer met indicatoren gewerkt worden.

6.1.5 Beoordeling

“Het college beoordeelt de ingediende prestatieplannen en begrotingen en bepaalt op basis van die plannen of er een subsidierelatie wordt aangegaan. De prestaties moeten leiden tot een resultaat dat de gemeentelijke beleidsdoelstelling dient en waardoor het gewenste maatschappelijke effect bereikt wordt of dichterbij komt.” Of de prestaties leiden tot resultaat moet aan de hand van meetbare indicatoren aangetoond worden.

Naar aanleiding van de motie (zie 9.1) en de toezegging nader in te gaan op instrumenten die kunnen worden gebruikt bij het beoordelen van prestaties en resultaten wordt aangegeven dat er pragmatisch zal worden omgegaan met indicatoren. Zo zal er worden gewerkt aan indicatoren om beter zicht te krijgen op de kwaliteit en outcome van maatschappelijke ondersteuning. *“Indicatoren worden in samenspraak met de organisatie die het betreft afgesproken, waarbij zo veel mogelijk wordt gezocht naar het meten van de outcome.”*

6.1.6 Beschikking

De uiteindelijke subsidie wordt verleend via een beschikking. In de beschikking wordt opgenomen waarvoor de subsidie wordt verstrekt waarbij wordt verwezen naar het prestatieplan. *“Er is een format van het subsidiebureau [...]. Het format wordt door het subsidiebureau actueel gehouden.”*

6.1.7 Uitvoering

De uitvoering is zaak van de organisatie. *“De gemeente handelt hier vanuit vertrouwen en gaat ervan uit dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend worden uitgevoerd conform het prestatieplan.”* De organisatie heeft de verplichting de gemeente op de hoogte te stellen van ontwikkelingen die significante consequenties kunnen hebben voor de uitvoering.

6.1.8 Tussentijdse verantwoording

De frequentie van de tussentijdse verantwoording is afhankelijk van de hoogte van de subsidie, conform de afspraken uit de *Kadernota subsidiesystematiek*. Bij meerjarige subsidies zal de subsidie jaarlijks worden vastgesteld. De organisatie dient voor 1 mei van het jaar daarop een korte inhoudelijke en financiële verantwoording in.

6.1.9 Eindverantwoording

Na uitvoering van de activiteiten wordt door de organisatie een aanvraag tot subsidievaststelling ingediend bij de gemeente. Deze aanvraag bestaat uit een kort begeleidend schrijven waarin de aangeleverde verantwoordingsstukken worden genoemd. De in te dienen verantwoordingsstukken staan benoemd in verleningsbeschikking en kunnen variëren.

“Kleine subsidies tot aan € 10.000 worden direct vastgesteld. De organisatie hoeft geen aanvraag tot subsidievaststelling in te dienen bij de gemeente. Het college kan, in overleg met de organisatie, verzoeken het college kort inhoudelijk en/of financieel te informeren na realisatie van de activiteit(en).”

“Op alle subsidies tot en met € 50.000,- kan eens in de vier jaar bij wijze van steekproef een periodieke controle worden uitgevoerd op de rechtmatige besteding van de verleende subsidie. De organisatie dient daarom de administratie gedurende vier jaar te bewaren.”

Bovenstaand is conform de uitgangspunten voor verantwoording zoals geformuleerd in de *kadernota subsidiesystematiek*.

Navraag bij het subsidiebureau (zie bijlage 2) leert dat bij kleine subsidies het subsidiebureau en de beleidsmedewerker samen beoordelen of de subsidie rechtmatig is besteed. In principe wordt deze controle bij alle vooraf verleende subsidies uitgevoerd, waarbij grotere subsidies prioriteit krijgen.

Op te merken valt dat er enkel indien het naar oordeel van de subsidieadviseur of beleidsmedewerker noodzakelijk wordt geacht een formele analyse wordt gemaakt bij subsidies > € 50.000. In tegenstelling tot het uitgangspunt uit het beleidskader (zie 5.4) dat dit bij een dergelijke subsidieomvang altijd dient te gebeuren.

6.1.10 Beoordeling en vaststelling

Op basis van de eindverantwoording die door de organisatie wordt ingediend, wordt door de gemeente beoordeeld of de subsidie wordt vastgesteld. De realisatie van de prestaties en de resultaten daarvan worden beoordeeld aan de hand van de afspraken over de meting daarvan en de financiële realisatie. De gemeente heeft de mogelijkheid bij onvoldoende realisatie de subsidie lager vast te stellen.

Indien het uitvoeringskader vergeleken wordt met de uitgangspunten zoals opgetekend in de *Kadernota subsidiesystematiek* vallen de volgende zaken op:

Waar in het nieuwe beleidskader de doelen uit de programmabegroting als leidend werden beschouwd, en bij het toetsen van het gehanteerde instrument deze eveneens als referentiepunt dienen, wordt hier in het uitvoeringskader aangegeven dat deze vaak een te hoog abstractieniveau hebben. De uitwerking in de (kaderstellende) beleidsnota's wordt aanvullend gehanteerd voor de vraagformulering aan maatschappelijke organisaties. Het verbreden van de scope naar beleidskaders, maakt het ondoorzichtig welke doelen als leidend moeten worden beschouwd voor de maatschappelijke uitvraag en eventuele subsidiëring. Is het doel uit de begroting leidend? Of de uitgewerkte doelen in de (kaderstellende) beleidsnota's? In hoeverre de kaderstellende beleidsnota's vormgeven aan de wat vraag zonder de hoe vraag in te vullen is hier niet onderzocht.

Door bij de vraagverkenning en – formulering de relevante partners te betrekken, ontstaat ruis in de rollen en volordelijkheid hier omtrent die verondersteld wordt in de *Kadernota subsidiesystematiek* (eerste de gemeentelijke doelen bepalen, dan partners prestaties hierop laten formuleren). De rollen die gemeente en partners innemen in de dialoog over doelen, effecten en indicatoren maken een afbakening in het formuleren van wat door de gemeente en hoe door de maatschappelijk partner ondoorzichtig en niet te controleren.

Een van de uitgangspunten van het nieuwe beleidskader was dat de uitvraag open neergelegd zou worden (open inschrijving) zodat er gebruik gemaakt kon gaan worden van concurrentie op de prestaties. Bij de subsidieverlening voor de basisinfrastructuur, waar het uitvoeringskader voor het eerst is toegepast, is hiervan, zoals aangegeven bij stap 3, nog geen sprake. Enkel de bestaande partners zijn gevraagd een aanbod te formuleren op de gemeentelijke doelstellingen.

Afgaand op het proces van verantwoording zoals omschreven door het subsidiebureau is er momenteel sprake van een 'mildere' vorm van verantwoording, waarbij met name de subsidies tussen de € 10.000 en € 50.000 worden verantwoord onder een milder regime.

Daarnaast valt op te merken dat het uitvoeringskader slechts beperkt getoetst is. Waar in eerste instantie (zie 9.1) gesproken is over het toetsen aan de transitie van het sociaal domein, is deze beperkter getoetst, namelijk bij de subsidieverlening voor de basisinfrastructuur.

7. Bijlage 4: verwervingsstrategie sociaal domein

Om richting te kunnen geven aan de inrichting van het toekomstige sociaal domein, en de implementatie en verwerving van nieuwe taken die per 1 januari 2015 naar de gemeente zijn gekomen, zijn er voor de verschillende clusters strategieën voor verwerving ontwikkeld en vastgesteld.

7.1 Specialistische ondersteuning

Naast het cluster basisinfrastructuur volgt uit de nota *Samen voor elkaar* een cluster van specialistische ondersteuning. Om vorm te geven aan deze meer intensieve vorm van ondersteuning heeft het college de raad de *beleidskaders Zorg voor Jeugd, Awbz, Participatiewet en Wmo (transitieplan specialistische ondersteuning sociaal domein)* ([2013/469125](#)) voorgelegd.

In deze beleidskaders wordt aangegeven dat de uitvraag niet gelijk op loopt met de uitvraag voor voorzieningen in de basisinfrastructuur. Daarbij valt op te merken dat er sprake is van een regionale samenwerking tussen de gemeenten in Zuid-Kennemerland, Midden Kennemerland en Haarlemmermeer bij de implementatie van de Jeugdwet en de nieuwe Wmo. Begin 2013 is de raad hier al over geïnformeerd middels de *Regionale samenwerking voor de decentralisaties AWBZ en Jeugd* ([2013/168991](#)).

Met betrekking tot de Jeugdwet en de nieuwe Wmo wordt hierbij gesproken over de “*verwerving van voorzieningen*”. Meer specifiek het, in samenwerking met de betreffende gemeenten, voorbereiden van een inkoopstrategie.

Hierbij kan niet worden opgemaakt of gebruik is gemaakt van het afwegingskader uit het beleidskader subsidiesystematiek om te bepalen of inkoop het meest geschikte middel is om de doelen in het cluster specialistische ondersteuning te realiseren.

Enkel in het beleidskader decentralisatie Awbz wordt expliciet ingegaan op het verschil tussen een overheidsopdracht en een subsidie. Aangegeven wordt dat het inkoopbeleid dat de gemeente hierbij hanteert richting moet geven aan een passende methode van inkopen/contracteren of subsidieverlening. De grens wanneer gekozen moet worden voor een subsidie en wanneer voor een overheidsopdracht is niet altijd gemakkelijk te trekken: “*Door de verzakelijking van de subsidiesystematiek en door de mogelijkheid van toepassing van de subsidieovereenkomst zijn beide instrumenten meer op elkaar gaan lijken en is een grijs gebied ontstaan. Subsidieverlening wordt veelal toegepast indien er sprake is van een algemeen belang; als activiteiten gericht zijn op anderen dan de gemeente zelf en ten goede komen aan de lokale samenleving. De gemeente kan de overheidsopdracht inzetten indien er meerdere aanbieders actief zijn en er concurrentie is.*”

“*In lijn met de bestaande situatie in de Wmo zullen algemene voorzieningen in afzonderlijke gemeenten (bijvoorbeeld welzijnswerk of ondersteuning van vrijwilligers) veelal door middel van een subsidie worden verstrekt. Bij maatwerkvoorzieningen die gemeenten gezamenlijk willen*

verwerven zal de keuze in de meeste gevallen op de overheidsopdracht vallen, welke tot stand komt door aanbesteding.”

7.2 Richting voor transitie

Om richting te kunnen geven aan de transitie van het sociaal domein heeft het college op 18 februari 2014 besloten tot vaststelling van de *Uitgangspunten verwerving specialistische ondersteuning per 2015 en ontwikkeling verwervingsstrategie sociaal domein na 2015 (2014/45707)*.

In de verwervingsstrategie maakt het college onderscheid tussen de korte termijn (in 2014) en de lange termijn (ontwikkeling naar de ideale situatie in 2018). *“Uitgangspunten voor implementatie voor de korte termijn zijn de garantie voor burgers op goede zorg en ondersteuning wanneer zij dit nodig hebben en de zachte landing binnen de financiële kaders.”* Voor burgers en zorgaanbieders geldt 2015 dan ook *“als een overgangsjaar waardoor er op korte termijn minder bewegingsvrijheid is dan op lange termijn.”* Daarna werkt de gemeente aan vervolgstappen naar het ideale plaatje. *“Hierin komt vanaf 2015 meer ruimte voor de gemeente om andere keuzes te maken”.* De nota betreft dan ook de *“verwervingsstrategie voor zowel de korte termijn als het meerjarig perspectief.”*

“Het college kiest er -deels noodgedwongen- voor om met name huidige aanbieders te contracteren voor de eerste periode van verwerving. Dit zorgt ervoor dat er minder ruimte overblijft voor nieuwe aanbieders, die eigen innovaties of besparingen zouden kunnen inbrengen.” In een volgende verwervingsperiode zal daarom bewust aandacht gecreëerd worden voor het openstellen van de markt daar waar het kan en wenselijk is.

Aangegeven wordt dat met verwerving wordt bedoeld: *“de manier waarop de gemeente vormen van ondersteuning en behandeling bij aanbieders betreft (dit kan via subsidie óf via inkoop)”*. In de nota wordt aangegeven: *“inmiddels wordt in de basisinfrastructuur de Verzakelijking Subsidiesystematiek ontwikkeld en doorgevoerd.”* Deze systematiek is dan ook van belang voor de verwerving van nieuwe taken binnen de decentralisaties.

“Continuïteit van zorg betekent overigens niet dat het zorgaanbod hetzelfde blijft.” Om noodzakelijke bezuinigingen te realiseren, de uitgangspunten van *Samen voor Elkaar* te implementeren en de gewenste innovaties te realiseren, zal de vraag naar specialistische ondersteuning anders zijn dan in de huidige situatie. *“Daarbij vragen we aanbieder om de beweging naar de voorkant (basisinfrastructuur) te maken en aan te sluiten bij de uitgangspunten voor Samen voor Elkaar.”*

De uitgangspunten van de verwervingsstrategie en het ontwikkelperspectief worden als volgt samengevat:

	2014	→	2018
Verwerving	➤ We vragen uit op het niveau van product en prestatie. In de uitvraag wordt al wel aandacht besteedt aan het benoemen van maatschappelijke effecten en kantelingsmogelijkheden ➤ Verwerving gebeurt per ondersteuningsvorm (horizontaal) ➤ Huidige aanbieders wordt gevraagd een aanbod te doen op de geformuleerde vraag		➤ Verzakelijking Subsidiesystematiek is ontwikkeld tot een Verzakelijke Verwervingssystematiek en binnen het gehele sociaal domein geïmplementeerd ➤ Er is een optimale integratie gerealiseerd tussen de inzet op basisinfrastructuur, sociale wijkteams en specialistische ondersteuning ➤ Ruimte voor nieuwe aanbieders wordt bewust gecreëerd. Door concurrentie en selectie zijn op een aantal onderdelen minder aanbieders overgebleven
Bekostiging	➤ We continueren bestaande modellen voor bekostiging ➤ We continueren bestaande technieken van bekostiging ➤ Afspraken worden gemaakt voor twee jaar, waarbij tussentijdse bijsturingmomenten cruciaal zijn en worden vastgelegd		➤ We streven naar bekostiging op resultaat met raamcontracten voor aanbieders ➤ Afspraken met aanbieders worden gemaakt op basis van meerjarige afspraken
Sturing	➤ Om budgetten te beheersen gaan we uit van strakke centrale sturing. Rijksbudget = werkbudget. ➤ We bouwen flexibiliteit in contracten en beschikkingen ➤ In het gemeentelijke kwaliteitsplan sluiten we aan op landelijke en professionele eisen en kwaliteitsplannen van bestaande aanbieders ➤ We maken in het kwaliteitsbeleid onderscheid tussen strategische en operationele kwaliteit. Operationele kwaliteit is in 2015 op orde. ➤ Monitoring en sturing zijn gericht op wederzijds leren; er wordt gezamenlijk gezocht naar mogelijkheden voor innovatie en efficiency		➤ Centrale sturing verschuift naar decentrale en/of integrale sturing, waardoor gezamenlijke besparingen ontstaan ➤ Door voortdurende monitoring en benchmarks, alsmede ervaringsonderzoek wordt gestuurd op de strategische en innovatieve kwaliteit van aanbieders en hun oplossingsvermogen

(Bron: Uitgangspunten verwerving specialistische ondersteuning per 2015 en ontwikkeling verwervingsstrategie sociaal domein na 2015, p.3)

Uit de onderliggende *Verwervingsstrategie Sociaal Domein 2014-2018 gemeente Haarlem (2014/045707)* blijkt, in lijn met voorgaande uitgangspunten, dat 2015 wordt gezien als het overgangsjaar naar de doorontwikkeling van zowel inhoudelijke als organisatorische transformatie. Daarin wordt een tweeledige strategie ontwikkeld voor verwerking. Dit betekent dat er in 2014 gericht gaat worden op het werkbaar maken van afspraken en sturingsvormen voor zowel aanbieders als de gemeente zelf. “Om de transitie en gewenste transformatie verder vorm te geven stellen we richting 2018 een Ontwikkelagenda op.” De Ontwikkelagenda dient als leidraad voor de stappen die gezet moeten zetten om, samen met aanbieders en burgers, de transformatie tot zijn recht te laten komen. “Op deze wijze krijgen aanbieders de gelegenheid om te anticiperen op de voorgestelde richting.”

7.2.1 Startpunt voor 2015

Op korte termijn zal er worden ingezet op verwerving, bekostiging en sturing op een dusdanige manier dat door organisaties goede zorg en ondersteuning geleverd kan worden binnen de

financiële kaders. Belangrijke principes hierbij zijn de ‘zachte landing’ en het bieden van continuïteit van zorg en garanties van aanbod binnen de financiële kaders.

Met betrekking tot **verwerving** worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er wordt uitgevraagd op het niveau van product en prestatie. In de uitvraag wordt wel aandacht besteed aan het benoemen van maatschappelijke resultaten en kantelingsmogelijkheden. Redenen hiervoor: er is weinig ervaring mee, producten lenen zich er (nog) niet voor, het is niet in het belang van zorg continuïteit en een zachte landing.
- Verwerving gebeurt per ondersteuningsvorm (horizontaal). Dit betekent dat er *“geen integrale budgetten weggezet worden voor arrangementen die zowel basisinfrastructuur, sociaal wijkteams en specialistische ondersteuning bestrijken.”*
- Huidige aanbieders wordt gevraagd een aanbod te doen op de geformuleerde vraag. Vanuit de condities opgelegd door de wetgever en de bezuinigingsopgave, geeft het college aan er in eerste instantie voor te kiezen *“met huidige aanbieders de overgang vorm te geven”*, en met hen *“mogelijkheden voor innovatie en besparingen te verkennen.”* Aangegeven wordt dat aanbieders actief in het verwervingsproces worden betrokken om tot een goede uitvraag te komen.

Met betrekking tot **bekostiging** worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bestaande bekostigingsmodellen worden gecontinueerd. Bekostiging op resultaat en populatie is op de korte termijn nog niet werkzaam en wenselijk. *“Daarvoor is een stabiele situatie nodig van omvang en kenmerken van de populatie en caseload.”* Gegeven de aankomende kanteling is er hier omtrent te veel onzekerheid. Voor 2015 worden twee modellen van bekostiging gehanteerd voor specialistische ondersteuning: (1) beschikbaarheid, (2) geleverde dienst/product/prestatie (PxQ).
- Bestaande technieken van bekostiging worden gecontinueerd. *“Per ondersteuningsvorm, in relatie tot de vraagformulering en de vorm van bekostiging wordt een afweging gemaakt voor de meest passende techniek (subsidie of inkoop).”* Hierbij wordt uitgegaan van zowel de huidige situatie als het afwegingskader subsidiesystematiek. *“Hieruit volgt dat er in veel gevallen sprake is van continuering van bestaande vormen van verwerving. Door rust te brengen in de bekostigingsrelatie kunnen aanbieders zich focussen op innovatie en kwaliteitsverbetering.”* Dit betekent in vrijwel alle gevallen dat wat nu subsidie is ook subsidie blijft; dat wat inkoop is blijft inkoop.
- Afspraken worden gemaakt voor twee jaar, waarbij tussentijdse bijsturingsmomenten cruciaal zijn en worden vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat ontwikkelingen substantieel kunnen worden vormgegeven met partners en sturing op de middellange termijn wordt gerealiseerd. *“Dit geeft ons samen met partners de ruimte en flexibiliteit om de ontwikkelingen goed te monitoren en te sturen.”* Daarnaast worden jaarlijkse complexe en langdurige aanbestedings- of subsidieprocedures, die *“afleiden van kwaliteit en continuïteit”* voorkomen.

Met betrekking tot **sturing** worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Om budgetten te beheersen wordt uitgegaan van strakke centrale sturing. Uitgangspunt is *“rijksbudget = werkbudget”*. Er worden afspraken gemaakt over budgetplafonds in relatie tot omvang van de vraag. Het toegangsproces vormt een belangrijk instrument om te sturen op budgetbeheersing.
- Er wordt flexibiliteit in contracten en beschikkingen ingebouwd. Om te zorgen dat er een strakke sturing kan plaatsvinden op budgetten wordt er uitgegaan van het principe 80% - 90% bekostiging.

- In het gemeentelijk kwaliteitsplan wordt aangesloten op landelijke en professionele eisen en kwaliteitsplannen van bestaande aanbieders. In 2015 wordt ingezet op het realiseren van wettelijke verplichtingen in het kwaliteitsbeleid.
- Er wordt bij het kwaliteitsbeleid onderscheid gemaakt tussen strategische en operationele kwaliteit. *“In 2015 ligt de focus op operationele kwaliteit. Strategische kwaliteit wordt meegenomen in de sturingsmomenten en de Ontwikkelagenda vanaf 2015.”*
- Monitoring en sturing zijn gericht op wederzijds leren; er wordt gezamenlijk gezocht naar mogelijkheden voor innovatie en efficiency. Het gaat daarbij om het *“leervermogen dat gepaard gaat met verantwoording over kwaliteit van dienstverlening.”* Er wordt daarom gestart met een ervaringsonderzoek en monitoring. Onder andere middels narratieve verantwoording. Hierdoor kan ook bijsturing op beleid worden ingezet. *“Zeker in de eerste jaren wanneer de transformatie nog in volle gang is, is het leren essentieel voor de doorontwikkeling.”*

Samenvattend kan gesteld worden dat de uitgangspunten voor 2015 ingegeven worden door de wens datgeen te realiseren wat op korte termijn moet, met aandacht voor een zachte landing, continuïteit van zorg en ondersteuning, binnen de financiële kaders. Kijkend naar de uitgangspunten voor 2015 in vergelijking met uitgangspunten uit de *Kadernota subsidiesystematiek*, vallen de volgende zaken op:

De uitvraag voor ondersteuning vindt plaats op basis van prestatie en product in plaats van het maatschappelijk effect. Met het uitvragen van ondersteuning op basis van prestatie en het product mengt de gemeente zich in de ‘hoe-vraag’ hetgeen de verzakelijking juist trachtte te voorkomen.

De uitvraag voor 2015 wordt aan de huidige aanbieders gestuurd. Dit strookt niet met de uitgangspunten uit het toepassingskader waarin, met het oog op het gebruik van concurrentie, subsidiëring volgens waardering en open inschrijving de voorkeur geniet.

In de nota wordt aangegeven dat de bestaande bekostigingsrelaties worden gecontinueerd. Tegelijkertijd wordt gesteld dat zowel wordt uitgegaan van de bestaande situatie als het beleidskader subsidiesystematiek. Het brengen van rust in bekostigingsrelaties moet ruimte bieden voor vernieuwing. Dit is vergelijkbaar met de uitgangspunten die volgen uit de opbouw van de basisinfrastructuur (bijlage 2), maar doen nog geen recht aan stimuleren van innovatie via het gebruik van meerdere aanbieders zoals volgt uit het beleidskader.

Eén van de uitgangspunten is dat afspraken meerjarig worden gemaakt (voor 2 jaar). Dit valt binnen de bandbreedte die volgt uit beleidskader (maximaal 4 jaar). Echter de overweging waarom er gekozen is gebruik te maken van een termijn van 2 jaar wordt niet uitgewerkt/onderbouwd in onderliggend document.

7.2.2 Ideaalbeeld 2018

“Om de transformatie te vervolmaken breiden we die startpunten vanaf 2015 uit richting ons ideaalbeeld: hoe willen we zorg en ondersteuning in het sociaal domein zo optimaal mogelijk realiseren? Welke bekostigings- en sturingsrelaties passen bij dit ideaalbeeld?” Daarvoor worden per onderwerp ontwikkelperspectieven vastgesteld die samen de ontwikkelagenda van de verwerving, bekostiging en sturing in het gehele sociale domein vormen.

Met betrekking tot **verwerving** wordt het volgende ontwikkelperspectief gehanteerd:

- Verzakelijking Subsidiesystematiek is ontwikkeld tot een verzakelijkte verwervingssystematiek en binnen het gehele sociale domein geïmplementeerd. *“Het perspectief van vraagformulering in het hele sociale domein richt zich op het formuleren naar gewenst effect en resultaat, ofwel verwerven op ‘outcome’.”* Gesteld wordt dat er daarnaast mogelijk een aantal ondersteuningsvormen blijven die zich niet laten vatten in een resultaat of maatschappelijk effect maar altijd op prestatie of product worden uitgevraagd (zoals de beschikbaarheid van AMHK (momenteel ‘Veilig Thuis’)). *“Uiteindelijk zal de uitvoeringspraktijk een gedifferentieerd beeld laten zien waarin zich uitkristalliseert wat zich resultaatgericht laat uitvragen en wat niet. Richting 2018 zullen we ieder nieuw verwervingstraject of –periode bekijken hoe we een kanteling kunnen organiseren naar een resultaatgerichte vraag. Daarmee groeit het huidige traject Verzakelijking Subsidiesystematiek uit naar een Verzakelijkte Verwervingssystematiek in de brede zin van het woord.”*
- Er is een optimale integratie gerealiseerd tussen de inzet op basisinfrastructuur, sociaal wijkteams en specialistische ondersteuning. In 2015 worden de clusters nog apart benoemd, verworven en bekostigd. Richting 2018 wordt de mogelijkheid onderzocht om verticale arrangementen (bijv. per doelgroep of gebied) vorm te geven. Ruimte voor nieuwe aanbieders wordt bewust gecreëerd. Door concurrentie en selectie zijn op een aantal onderdelen minder aanbieders overgebleven. *“Richting 2018 stellen we de markt steeds meer open voor nieuwe aanbieders, in lijn met de verzakelijkte verwervingssystematiek.”* Daarnaast kan door middel van hoofd- en onderaannemerschap of andere samenwerkingsverbanden bij aanbieders gestuurd worden op het realiseren van minder bekostigingsrelaties.

Met betrekking tot **bekostiging** wordt het volgende ontwikkelperspectief gehanteerd:

- Er wordt gestreefd naar bekostiging op resultaat met raamcontracten voor aanbieders. *“Bekostiging houdt gelijke tred met vraagformulering. Bekostiging gaat daarom uit van het behaalde resultaat.”* Afspraken met aanbieders worden gemaakt op basis van meerjarige afspraken. Voor subsidie betekent dit voor maximaal 4 jaar. Voor inkoop kan dit variëren, afhankelijk van de gevolgde procedure. *“Het aangaan van meerjarige afspraken stimuleert partnerschap en de inzet op kwaliteit en innovatie.”*

Met betrekking tot **sturing** wordt het volgende ontwikkelperspectief gehanteerd:

- Centrale sturing verschuift naar decentrale en/of integrale sturing, waardoor gezamenlijke besparingen ontstaan. Door integratie van verschillende onderdelen van ondersteuning worden gezamenlijke besparingen gecreëerd. *“Door aanbieders van basis en specialistische ondersteuning gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor een verticaal arrangement (bijvoorbeeld gebied of doelgroep) kunnen ze samen zorgen voor besparingen.”*
- Door voortdurende monitoring en benchmark, alsmede ervaringsonderzoek wordt gestuurd op de strategische en innovatieve kwaliteit van aanbieders en hun oplossingsvermogen. In 2015 zal er gestart worden met het ontwikkelen van toezicht en sturing op strategische kwaliteit. Hierin speelt de vergelijking tussen aanbieders een rol. *“Richting 2018 versterken we deze sturing op strategische kwaliteit.”* Daarnaast wordt een verdiepingsslag gemaakt op operationele kwaliteit: eisen zullen zich steeds meer vormen naar de lokale wensen en nuances. *“Vanuit het sturingsprincipe zijn er vijf essentiële vragen die inzicht geven in kwaliteit en sturing:*

1. *Wie is de burger die ondersteuning vraagt? (indicatoren: kenmerken, verwijspatronen etc.);*

7. Voor welk probleem vraagt die burger ondersteuning? (indicatoren: scoring zelfredzaamheidsmatrix, betrokken leefdomeinen, etc.);
8. Welke oplossing wordt de burger geboden (indicatoren netwerk, basisinfra, producten specialistisch aanbod);
9. Wat kost dat? (indicator: kosten en duur van de oplossing);
10. Hoe effectief hebben we de burger geholpen? (indicator: ervaring/tevredenheid burger, daling/stabilisatie probleem (score matrix), prijs/kwaliteit levering)."

Samenvattend kan gesteld worden dat het ontwikkelperspectief voor 2018 meer recht doet aan de uitgangspunten uit de verzakelijking dan de verwervingsstrategie voor 2015.

Zo ligt er bij de vraagformulering sterker de nadruk op de outcome in plaats van het product of prestatie. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat er nadrukkelijk rekening mee wordt gehouden dat sommige ondersteuningsvormen zich niet laten vatten in een resultaat of maatschappelijk effect, maar altijd op prestatie of product worden uitgevraagd. Een nuance die in de verzakelijking niet is meegegeven.

De mogelijkheid tot het verticaal uitvragen van ondersteuning vindt haar oorsprong in de nota *Samen voor elkaar*.

De ruimte voor nieuwe aanbieders die gecreëerd moet worden is in lijn met de gedachte van "meer gebruik van concurrentie" uit de verzakelijkte subsidiesystematiek. De wijze waarop, en de mate waarin, invulling gegeven gaat worden aan dit uitgangspunt wordt hier verder niet gespecificeerd. Wel wordt aangegeven dat er andere keuzes gemaakt kunnen worden dan het onderhands en niet openbaar verwerven.

Afspraken zouden, conform de verzakelijking, voor meerdere jaren gemaakt kunnen worden. Dit moet partnerschap en de inzet op kwaliteit en innovatie stimuleren.

7.3 Subsidieverlening basisinfrastructuur 1 juli 2014 – 31 december 2015

In navolging van de verwervingsstrategie en de verlenging van de subsidierelaties met een half jaar heeft het college op 20 mei 2014 een besluit genomen over de *Subsidieverstreking basisinfrastructuur 1 juli 2014 – 31 december 2015* (2014/145064).

Aangegeven wordt dat de wijze waarop de transitie van de basisinfrastructuur zou plaatsvinden door de raad is vastgesteld in de nota *Uitwerking doelen en effecten sociaal domein en transitie basisinfrastructuur* (2013/368525) tijdens de behandeling van de *Programmabegroting 2014*. Het college besluit betreft dan ook "de herbeoordeling van de bestaande subsidierelaties aan de hand van geactualiseerde doelen en effecten en de herschikking van subsidies ('nieuw voor oud') ten behoeve van de [...] basisinfrastructuur." Het college stelt in haar schrijven dat het herschikken van de subsidies binnen de basisinfrastructuur ertoe heeft geleid dat men geslaagd is in de financiële opgave, waarmee definitief invulling gegeven kan worden aan de door de raad vastgelegde investeringsagenda voor de basisinfrastructuur.

De subsidies voor de (vernieuwde) basisinfrastructuur bevorderen *“het behoud en de versterking van zelfredzaamheid, eigen kracht en actief burgerschap van Haarlemmers en dragen bij aan een toekomstbestendig systeem in het sociaal domein, passend binnen de beschikbare middelen.”* De investeringen leveren een bijdrage aan het voorkomen en vertragen van een beroep op veelal duurdere voorzieningen in het specialistisch aanbod.

De partijen met wie reeds een subsidierelatie bestond hebben een prestatieplan ingediend. De beoordeling van de subsidieaanvragen is gedaan aan de hand van het volgende beoordelingskader:

- Mate waarin deze bijdragen aan de vastgestelde doelen en effecten. *“De doelstellingen en effecten zijn door partners in de stad aangescherpt in de subsidiedialogen.”* Deze vormen de basis voor de vraagformulering. De aanvragen worden hieraan getoetst.
- Mate waarin deze bijdragen aan de uitgangspunten van de transitie sociaal domein. In de aanvragen moet de beweging beschreven zijn naar interventies gericht op preventie, zelfredzaamheid, eigen-kracht en informele ondersteuning.
- Mate van bevordering inclusieve samenleving. *“In de aanvragen moet zichtbaar zijn de mate waarin kwetsbare burgers gebruik kunnen maken van de voorzieningen in de basisinfrastructuur.”*
- Mate van integraliteit, afstemming en synergie in samenwerking met andere aanbieders binnen het betreffende domein. Van aanbieders wordt verwacht dat zij zelf aangeven *“welke dubbelingen er in het aanbod zijn opgeheven, hoe een integrale samenwerking leidt tot een beter resultaat voor de burger en hoe een versterking van de onderlinge samenwerking leidt tot een kostenbesparend effect.”*
- De meest effectieve schaalgrootte voor het beste resultaat: de wijk of de stad. In de aanvragen moet dit beargumenteerd worden aangegeven.

Het overzicht van de toegekende subsidies en de afweging per instelling zijn hier te vinden. In het schrijven wordt aangegeven dat het vanaf 1 januari 2016 (ook) mogelijk wordt met nieuwe partijen prestatieafspraken te maken. Gesteld wordt dat in de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem drie speerpunten zijn vastgelegd: (1) sturen op prestaties, (2) meerjarige afspraken en (3) meer concurrentie. Aangegeven wordt dat *“het proces voor de subsidies voor de komende anderhalf jaar wordt vormgegeven aan de hand van de eerste speerpunten: sturen op prestaties en het maken van meerjarige afspraken. De subsidieafspraken die nu worden gemaakt betreffen de periode 1 juli 2014 tot en met 31 december 2015. In de beschikking zal worden opgenomen dat de subsidierelatie na deze periode in principe is beëindigd. [...] Hiermee ontstaat de mogelijkheid voor de periode vanaf 2016 (ook) met nieuwe partijen afspraken te maken en wordt het derde speerpunt vormgegeven.”*

Kijkend naar bovenstaande uiteenzetting valt op te merken dat het sturen op prestaties en meerjarige afspraken maken prioriteit hebben gekregen boven ‘meer concurrentie’. Het uitgangspunt van ‘open uitvraag’ zoals volgt uit het toepassingskader uit de verzamelde subsidiesystematiek krijgt dan ook tot en met 2015 nog geen invulling. Het vrije speelveld zoals beschreven in 2013 (zie 8.3) is nog niet gerealiseerd en de keuze voor gemeente gebruik te maken van concurrentie is daarmee tot en met 2015 beperkt.

“Het beperken van de subsidierelatie tot 2016 wil overigens niet zeggen dat er geen subsidierelaties worden aangegaan met de huidige organisaties na 2016.”

Voor de betreffende periode heeft een aantal organisaties *“nieuwe of hogere subsidieaanvragen ingediend.”* Aangegeven wordt dat *“hoewel daarin op onderdelen goede prestaties zijn opgenomen, met een goede bijdrage aan de nagestreefde effecten en doelen, deze niet zijn gehonoreerd.”* De financiële ruimte daarvoor ontbreekt.

Voor een aantal van de huidige partners houdt het voorstel in dat subsidie verminderd of beëindigd wordt. *“Het direct verminderen of beëindigen van de subsidie is in sommige gevallen onredelijk bijvoorbeeld omdat er personele of huisvestingsverplichtingen zijn. In die gevallen wordt maatwerk toegepast en de subsidie afgebouwd over een redelijke termijn.”*

8. Bijlage 5: voortgang verzakelijking (2013)

In haar onderzoek naar de Jaarstukken 2013 *Wankel evenwicht* ([link](#)) stelt de RKC: *“Sinds 2012 wordt gewerkt met een gewijzigde subsidiesystematiek. Voor de toepassing van deze subsidiesystematiek is het van wezenlijk belang dat de gemeente doelstellingen SMART formuleert. De subsidiecyclus in tien stappen om te komen tot de keuzen tussen inkoop of subsidie wordt nu getoetst in de praktijk van het sociaal domein.”* Aangegeven wordt dat voor de nieuwe taken die in het kader van de transitie naar de gemeente komen het van belang is dat de afweging tussen subsidie of inkoop nog wordt gemaakt. Gegeven deze ontwikkelingen stelt de RKC dat het van belang is de *“sturing, beheersing en verantwoording bij deze subsidierelaties te monitoren”*.

In haar reactie op de bevindingen van de RKC ([2014/204631](#)) geeft het college met betrekking tot het advies van de RKC *“Scherp de invulling van de regierol aan”* aan dat zij middels de uitwerking van de *Kadernota subsidiesystematiek in Haarlem* werkt aan het verbeteren van de sturing en control op prestaties van partners. De eerste stappen in de professionalisering van het opdrachtgeverschap (regierol) zijn daarbij gezet. *“Voorheen diende het aanbod van partners in de stad (de prestatieplannen) vaak als uitgangspunt bij de subsidiëring. In 2014 hebben we de omslag gemaakt door instellingen te vragen te offren op door ons geformuleerde maatschappelijke doelstellingen en prestaties.”*

Aangegeven wordt dat in samenwerking met partners prestatie en resultaatindicatoren ontwikkeld worden om betere sturing en controle mogelijk te maken. De huidige indicatoren in de begroting zijn voor een groot gedeelte niet specifiek genoeg om mee te geven aan partners. Aangegeven wordt dat er gewerkt wordt aan een vertaling daarvan in de afspraken met de partners.

In aanvulling hierop wordt vermeld dat voor de *“nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein ook gestuurd [wordt] op hoeveelheid en tarief. Dat wordt nodig geacht om ervoor te zorgen dat prestaties binnen budget”* worden gerealiseerd. Het is niet altijd mogelijk een directe relatie tussen (financiële) inzet en beoogd maatschappelijk effect aan te tonen. Sturen op maatschappelijk resultaat is breder dan sturen op geld. Dit geldt met name voor sociale vraagstukken op bijvoorbeeld welzijn en gezondheid. Dat neemt niet weg dat er weldegelijk geprobeerd wordt de besteding van de middelen te relateren aan het wel of niet behalen van een bepaald maatschappelijk doel. *“Dit doen we door helder inzicht te krijgen in de geleverde prestaties en daarnaast te kijken naar landelijke en lokale indicatoren over deze onderwerpen.”*

Kijkend naar de reactie van het college valt op dat er gesteld wordt dat instellingen gevraagd zijn te offren (open/gesloten inschrijving) op door de gemeente geformuleerde doelstellingen en prestaties. Het is de vraag in hoeverre hier invulling aan werd gegeven, gegeven het gebruik van de subsidiedialoog waar eerder over is gecommuniceerd. De aangehaalde *Uitwerking van doelen en effecten sociaal domein* biedt hier geen uitsluit over.

Daarnaast wordt wederom aangegeven dat de in de programmabegroting opgenomen indicatoren onvoldoende houvast bieden om mee te geven aan partners, een beeld dat reeds bestond bij de *Startnotitie* uit 2011.

9. Bijlage 6: subsidies BIS Sociaal Domein vanaf 2016

Omdat de subsidieperiode en daarmee de subsidierelatie met alle organisatie af zou lopen per 1 januari 2016, en de gemeente *“tijdig duidelijkheid wil geven over hoe de inzet in de toekomst te verwerven”* heeft het college eind 2014 de nota *Subsidies basisinfrastructuur Sociaal Domein vanaf 2016 (2014/420648)* vastgesteld. Deze nota is begin 2015 behandeld in de commissie Samenleving. In de nota wordt duidelijkheid gegeven over de uitgangspunten voor de basisinfrastructuur Sociaal Domein vanaf 2016. Onder basisinfrastructuur wordt verstaan: *“die activiteiten en voorzieningen die ervoor zorgen dat burgers zich in hun eigen kracht geholpen en ondersteund voelen. Hierdoor kunnen zij zelfstandig blijven functioneren en zo veel mogelijk meedoen, nu of in de toekomst. Het gaat om laagdrempelige, vrij toegankelijke, niet individueel geïndiceerde en veelal collectieve voorzieningen.”*

Het college kiest er in de nota voor om de vraag voor de basisinfrastructuur en de vraag voor het specialistische aanbod gescheiden te houden. *“Integraal uitvragen van de basisinfrastructuur en het specialistisch aanbod gebeurt op de langere termijn.”* Een integrale uitvraag *“geeft mogelijkheden ondersteuning en zorg vroegtijdig en niet zwaarder dan mogelijk in te zetten.”* De komende jaren is een integrale uitvraag echter nog niet wenselijk. In eerste plaats *“moet er voldoende ervaring worden opgedaan door de gemeente en door de aanbieders, met het specialistische aanbod onder verantwoordelijkheid van de gemeente.”* Aangegeven wordt dat de contracten hiervoor *“onlangs zijn gesloten en lopen tot 2017.”*

“Prikkel tot vernieuwing (inhoud en aanbieders) worden mogelijk gemaakt door een budget vrij te maken voor (kleinschalige) initiatieven, met de mogelijkheid deze te implementeren in het reguliere aanbod.”

Daarnaast kiest het college er in de nota voor *“met de huidige uitvoerende organisaties door te gaan en voor een langere periode (2016 tot 2020) afspraken te maken, mits de inzet van die organisatie positief wordt beoordeeld.”* Is dit niet het geval dan wordt de uitvraag in de vorm van een subsidietender opgezet. Hier wordt dan ook de bestaande uitvoerder uitgenodigd. Door voor een langere periode afspraken te maken wordt efficiencywinst bereikt.

Bij het vormgeven van de basisinfrastructuur zal de gemeente de effecten en doelen uit Programma 1 (Maatschappelijke Participatie) hanteren, met als basis de bestaande matrix welke verder wordt uitgewerkt. Deze uitgewerkte effecten en doelen zullen ter vaststelling aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Er is gekozen voor het maken van afspraken voor een periode van vier jaar. Hiermee is het voor de gemeenteraad en de coalitie mogelijk *“een eigen stempel te drukken op het sociaal domein. De verkiezingen zijn in 2018 en afspraken voor een nieuwe periode worden in 2019 gemaakt.”*

“De kaders en regels voor subsidieverstrekking door de gemeente zijn vastgelegd in de nota Subsidiesystematiek in Haarlem en de Algemene subsidieverordening. De keuzes in de notitie passen binnen deze kaders.”

Gesteld wordt dat nadat de uitgangspunten voor de basisinfrastructuur zijn vastgesteld, de effecten en doelen verder ontwikkeld zullen worden, in samenspraak met de partners in de stad. Deze worden aan de raad ter vaststelling aangeboden, naar verwachting in maart 2015. Daarna wordt aan de organisaties een uitvraag verstuurd (inclusief nieuwe initiatieven), kunnen zij hun aanbod doen en kunnen in het najaar van 2015 de afspraken voor de nieuwe periode worden vastgelegd.

In de onderliggende nota Subsidies basisinfrastructuur Sociaal Domein vanaf 2016 ([link](#)) wordt aangegeven dat in het proces naar de huidige afspraken er gewerkt is *“vanuit de meer zakelijke subsidiesystematiek.”* De rol van de gemeente is duidelijk gemaakt: *“de gemeente bepaalt (met consultatie van de stad) de effecten en doelen doe we in de basisinfrastructuur willen bereiken en de organisaties formuleren hun prestaties daarop”*.

Juridisch is 1 januari 2016 de subsidierelatie beëindigd (beschikking), maar tevens is aangegeven dat het door laten lopen van de relatie niet wordt uitgesloten. *“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.” Gesteld wordt dat de huidige organisaties in de stad in de basisinfrastructuur gevraagd zijn mee te bewegen in de transitie in het sociaal domein en afspraken voor een vernieuwde inzet (nieuwe voor oud) zijn gemaakt. In de nota stelt het college dat *“de kennis en kunde van de instellingen in de stad en het behoud daarvan belangrijk waren in de 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, zoals hier aangegeven, terecht in de basisinfrastructuur.

Het specialistisch aanbod zelf, waaronder de nieuwe taken met ingang van 2015, wordt ingekocht of gesubsidieerd voor de periode 2015-2017. Aangegeven wordt dat 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.”*

Op te merken valt dat de afspraken in de basisinfrastructuur qua looptijd verschillen van het specialistische aanbod. De afspraken in de basisinfrastructuur lopen tot 2016, waarbij aangegeven wordt dat de afspraken bij een positief beoordeelde inzet worden verlengd met 4 jaar (tot en met 2020) terwijl de afspraken voor het specialistisch aanbod aangegaan zijn voor 2 jaar (aflopend in 2017), vanwege de ervaring die hiermee moet worden opgedaan.

Daarnaast is, vanwege het belang dat gehecht wordt aan het behoud van kennis en kunde van de instellingen in de stad, nog geen invulling gegeven aan de ‘open uitvraag’. Bestaande partners zijn gevraagd mee te bewegen in de transitie.

9.1 Uitvraag gescheiden

In de nota worden meerdere argumenten aangedragen om de uitvraag basisinfrastructuur en het specialistische aanbod gescheiden te houden:

- Het verschil in schaalgrootte. De geïndiceerde individuele voorziening, veelal stedelijk of regionaal georganiseerd versus het buurtgerichte, collectieve en vrij toegankelijke van de basisinfrastructuur.
- De aard van de inzet: collectief, informeel, preventief versus individueel, formeel en probleemoplossend. *“De verwervingsvorm is ook verschillend: subsidie versus inkoop.”*
- Het aantal aanbieders dat in beide domeinen actief is, is zeer beperkt.

Het raakpunt tussen beide domeinen zit volgens de nota vooral in de *“lichtere maatwerkvoorzieningen, zoals huishoudelijke ondersteuning, opvoedopvoedondersteuning en wellicht lichtere vormen van begeleiding.”* Aan de kant van de basisinfrastructuur gaat cliëntondersteuning in de richting van specialistisch aanbod. De raakvlakken worden echter te klein geacht om daarop een integrale of ketenaanvraag te doen. *“Het is eenvoudiger/ effectiever goede afspraken te maken over doorverwijzing of terugverwijzen in de twee domeinen.”*

Met verschillende grotere partners is het alternatief van een verticale uitvraag besproken. Door het aanbod van voorzieningen vanaf de basisinfrastructuur tot en met het maatwerk in één hand te leggen ontstaat er druk om zoveel als verantwoord op een basisniveau te beleggen. Gesteld wordt dat hier kostenbesparingen mee gerealiseerd kunnen worden. De betreffende organisaties geven aan dit te zien als een goed perspectief, maar wel voor de langere termijn. *“Zowel zichzelf als de 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.”*

Een meer integraal aanbod kan in de tussentijd wel in de basisinfrastructuur zelf tot stand komen *“alleen al omdat veel onderdelen door dezelfde partijen worden uitgevoerd of mede-uitgevoerd, zoals in BUUV, Sociaal Wijkteam, dagbesteding, jongerenwerk.”* De afgelopen tijd hebben organisaties op deze onderwerpen al laten zien meer integraal te kunnen werken. Aangegeven wordt dat indien de basisinfrastructuur en het specialistisch aanbod integraal uitgevraagd gaan worden dat, met het oog op de verschillende looptijd van de afspraken, mogelijk is vanaf 2017. De afspraken in de basisinfrastructuur moeten dan voor één jaar verlengd worden.

9.2 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.”* Aangegeven wordt dat van organisaties gevraagd is mee te bewegen in de transitie van het sociaal domein. Deze transitie verandert in transformatie-uitdagingen waarvan aangegeven wordt dat de gemeente wil dat de organisaties in de stad ook daar in mee gaan. Zekerheid voor een langere periode over hun mogelijkheden daartoe wordt daarom als wenselijk geacht, onder meer om bedrijfstechnische redenen. *“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 dat de contracten voor het specialistisch aanbod voor 2015 en 2016 zijn aangegaan, met de mogelijkheid tweemaal een jaar te verlengen. Als dat gebeurt voor de huidige contracten lopen deze uiterlijk eind 2018 af.

Vervolgens is het de vraag of hiervoor een open uitvraag gedaan wordt, waar ook partijen waar tot dan toe geen subsidierelatie mee bestaat op 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.”* Aangegeven wordt dat de huidige toezegging is dat *“het door lopen 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.”*

Gesteld wordt dat bij het maken van afspraken met organisaties voor de periode vanaf 1 januari 2016 uiteraard al wel wordt gekeken naar de uitvoering (kwaliteit) van de nu afgesproken inzet. Dit is opgenomen in de subsidiebeschikking (voortgangsgesprekken/verantwoording). Er zal worden afgewogen of de bestaande inzet nog voldoende bijdraagt aan de gestelde effecten en doelen. *“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.”*

Waar in de verzakelijkte subsidiesystematiek de ‘open uitvraag’ nog als ideaal werd gezien om richting te kunnen geven aan het uitgangspunt ‘meer sturen op prestaties’ om de mogelijkheden die concurrentie biedt meer te gaan gebruiken, wordt hier voor het eerst gesteld dat de ‘open uitvraag’ geen doel op zich is. Er wordt de verwachting uitgesproken door *“goed opdrachtgeverschap”*, *“ruimte voor innovatie”* en de mogelijkheid *“niet verder te gaan met subsidiepartners”* de beste inzet te krijgen om de doelen en effecten van de gemeente te bereiken.

In het beleidskader is aangegeven dat *“indien maatschappelijk of bestuurlijk gewenst kunnen aan inschrijvers kwaliteitseisen worden gesteld, om te vermijden dat een zorgvuldig opgebouwde situatie van dienstverlening verdwijnt, zonder dat er een afdoende alternatief is of komt”*. Uit bovenstaand blijkt dat, conform eerder beeld, ervoor gekozen is de bestaande partners te vragen te vernieuwen in plaats van een open inschrijving te hanteren waarbij het mogelijk is kwaliteitseisen te stellen om de bestaande situatie van dienstverlening te garanderen. Daarbij dient vermeld te worden dat er geen garanties gegeven kunnen worden voor het volume van de inzet, om concurrentie op inhoud te organiseren.

Het vrijmaken van een budget in de basisinfrastructuur om proeven met kleinschalige initiatieven te honoreren wordt gezien als een mogelijkheid voor meer openheid en vernieuwing. Initiatieven kunnen gericht worden op innovatie en stimulatie van de integratie van welzijn en zorg c.q. verschuiving van het specialistisch aanbod naar de basisinfrastructuur (daarmee vooruitlopen op de verticale uitvraag). Initiatieven kunnen alleen op tijdelijke basis gesubsidieerd worden. Bij gebleken succes zal worden gezocht naar implementatie binnen de basisinfrastructuur 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.”

9.2.1 Effecten, doelen, gebieden, hoofdaannemers

Bij de uitvraag 2014-2015 zijn de effecten en doelen ingedeeld naar leeftijdsgroepen en leefdomeinen met de toevoeging van de domeinen mantelzorg en vrijwillige inzet. *“Uit de prestatieplannen voor deze periode blijkt dat veel inzet meerdere van de gehanteerde leefdomeinen en doelgroepen betreft.”* Aangegeven wordt dat het werken met effecten en doelen van beide kanten goed is bevallen, maar dat de gemeente de huidige matrix wil door ontwikkelen.

“De effecten en doelen van de huidige periode zijn een uitwerking van de Programmabegroting 2014.” De opzet van de Programmabegroting 2015 is volledig gewijzigd. Er is een cluster sociaal en daarbinnen is de basisinfrastructuur opgenomen in Programma 1 Maatschappelijke Participatie. Daarmee stelt de raad de kaders voor de basisinfrastructuur vast. De effecten en doelen kunnen dienen voor de uitvraag voor 2016. Aangegeven wordt dat de bestaande matrix en de in Programma 1 opgenomen effecten en doelen zullen worden geëvalueerd, aangevuld en verder uitgewerkt. Ook wordt aan de doelen extra informatie toegevoegd zoals de wijkmonitoren zodat duidelijk wordt 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 effect, beleidsdoelen, prestaties en indicatoren wordt nog een stap verder doorgevoerd door (ook) met resultaten (de baat) te gaan werken.”*

Een uitvraag van de basisinfrastructuur per stadsdeel, met behulp van de wijk-/buurtmonitor, zou aansluiten op het gebiedsgericht werken van de gemeente. Aangegeven wordt echter dat Haarlem te klein is voor een dergelijke onderverdeling, waarbij eveneens de onderlinge verschillen tussen de stadsdelen te gering zijn. *“Het gebiedsgerichte element kan voldoende worden meegenomen in een stedelijke uitvraag.”* De drie geconsulteerde (grote) partners (Dock, Haarlem Effect en Kontext) onderschrijven dat en zien meer in verdeling op basis van expertise.

Daarnaast wordt aangegeven dat er gevraagd kan worden om een aanbod door een hoofdaannemer die verantwoordelijk is voor de integrale inzet in de basisinfrastructuur. *“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 voor in de toekomst.”*

Uit bovenstaande uitgangspunten blijkt dat er prioriteit wordt gegeven aan het (door)ontwikkelen van effecten en doelen voor de basisinfrastructuur.

Samenvattend kan gesteld worden dat bij de uitgangspunten zoals geformuleerd in *Subsidies basisinfrastructuur Sociaal Domein vanaf 2016* continuïteit de boventoon voort. Continuïteit in de gecontracteerde partners (inclusief langer doorlopende afspraken), de wijze van uitvragen (horizontaal) en het bijvoorbeeld niet relateren aan gebieden of aannemerschap.

De grootste veranderingen/innovaties vinden plaats door middel van het instellen van een (klein) innovatiebudget, het eventueel integreren van succesvolle initiatieven in de basisinfrastructuur en het doorontwikkelen van de effecten en doelen voor de basisinfrastructuur.

Op te merken valt dat de uitvraag voor het specialistisch aanbod en de basisinfrastructuur nog niet gelijklopen, wat een integrale uitvraag (indien dit gewenst is) lastig maakt. Als argument om de verwerving van specialistische ondersteuning en de BIS gescheiden te houden, wordt voor het eerst het argument aangedragen dat de verwerving van beide ondersteuningsvormen anders is: inkoop voor specialistische ondersteuning en subsidie voor de basisinfrastructuur.

9.3 Uitvoeringsregeling innovatieve projecten

Zoals aangegeven in de nota *Subsidies basisinfrastructuur Sociaal Domein vanaf 2016* (2014/420648) zou er een bedrag opgenomen worden binnen het totale budget voor de basisinfrastructuur voor (kleinschalige) initiatieven, met de mogelijkheid aanbod te implementeren in het reguliere aanbod (nieuw voor oud). De uitwerking hiervan is vorm gegeven via de *Uitvoeringsregeling innovatieve projecten basisinfrastructuur sociaal domein* (2015/72706), besproken in de commissie Samenleving op 9 April 2015.

“Met dit budget worden innovaties mogelijk gemaakt die algemene voorzieningen (basisinfrastructuur) en het specialistisch aanbod integreren. Ook worden vernieuwende inzet in de basisinfrastructuur door kleinschalige (bewoners)initiatieven en nieuwe partijen mogelijk.”

Om aanvragen voor het budget mogelijk te maken is een uitvoeringsregeling opgesteld. Hierin worden het doel, de resultaten van, en voorwaarden voor de initiatieven beschreven. Ook zijn afwegingen opgenomen aan de hand waarvan aanvragen zullen worden beoordeeld. *“De regeling gaat per direct in, omdat er ook voor 2015 middelen vrij zijn gemaakt voor innovatie. Voor 2015 bedraagt het budget € 135.000. Voor de periode 2016 tot 2020 zal het budget jaarlijks worden vastgesteld, waarbij voor 2016 een budget van € 350.000 voorzien is.”* Op grond van de ASV is het college bevoegd de uitvoeringsregeling vast te stellen.

“In de verschillende nota’s en publicaties hebben wij aangegeven dat wij bij alle veranderingen waar onze stad voor staat, onze partners en andere burgers nodig hebben om actief met ons mee te denken [...] Dat betekent dat wij hen met deze uitvoeringsregeling uitdrukkelijk willen uitnodigen om met nieuwe innovatieve voorstellen te komen.” Aangegeven wordt dat de nieuwe mogelijkheden en kansen om het sociaal domein effectiever in te richten met ruimte voor nieuwe partners en maatschappelijk initiatief gegrepen moeten worden.

In de nota wordt gesteld dat het de verwachting is dat het aanbod voor bewoners hierdoor meer passend wordt aan de ondersteuningsvraag en dat zij geen belemmering ondervinden van eventuele schotten tussen het basisaanbod en het specialistisch aanbod. De eigen kracht van bewoners wordt hierbij zoveel mogelijk aangesproken. *“Door het aanbod te vernieuwen en/of meer integraal te maken, en daarbij in te zetten op de eigen kracht, wordt een kostenbesparing gerealiseerd.”*

Innovaties die met deze regeling mogelijk worden gemaakt dragen bij aan het vormgeven van de gemeentelijke integrale vraag op de langere termijn. *“Dan gaat het om de vorm: wat kan er integraal ingezet? Maar ook om de omvang: Wat wordt op eigen kracht in de samenleving gerealiseerd?”*

Indien inzet van nieuwe partijen structureel wordt opgenomen in de basisinfrastructuur kan het aantal partijen dat actief is in dit domein toenemen. Dit kan ten koste gaan van de efficiency en de eerdere opdracht aan organisaties om samen te werken en dubbel aanbod te voorkomen, er moet immers meer worden afgestemd. Het budget voor de basisinfrastructuur blijft gelijk. Nieuw aanbod wordt voor de start gefinancierd vanuit het beschikbare budget voor nieuwe initiatieven, maar gaat ten koste van bestaande inzet als dat structureel wordt gemaakt.

“De partners met wie wij nu een structurele subsidierelatie hebben, zorgen ervoor dat binnen hun prestatieplannen waar nodig inzet wordt vernieuwd. Aanvragen op basis van deze regeling van bestaande subsidiepartners, voor vernieuwing binnen hun inzet, worden niet gehonoreerd. Zij kunnen wel aanvragen indienen in het kader van deze regeling, maar die moeten betrekking hebben op het verbinden van welzijn met zorg.”

Kijkend naar de uitvoeringsregeling innovatieve projecten valt op dat de omvang van het innovatiebudget in verhouding tot het totale budget aan subsidies in de basisinfrastructuur zeer beperkt is. Kijkend naar het jaar 2016 is dit met € 350.000 2,3% van het totale budget aan subsidies in de basisinfrastructuur (totaal € 15 miljoen, 2016/46463).

Daarnaast valt op dat het totale budget gelijk blijft, wat wil zeggen dat indien een met de innovatieregeling gesteund project als positief wordt beoordeeld deze alleen kan worden gecontinueerd indien er ergens anders in de basisinfrastructuur gekort wordt op het verleende subsidiebedrag.

9.4 Kaderstelling

De vernieuwde matrix, zoals aangekondigd bij de uitgangspunten voor het verwerven van de inzet in het sociaal domein, is 9 april 2015 voor het eerst in de commissie Samenleving besproken als de *Kaderstelling gemeentelijke vraag basisinfrastructuur sociaal domein 2016-2020* (2015/68952). Op verzoek van de commissie is het raadsvoorstel aangepast en wederom hier besproken op 13 mei. Het definitieve raadsstuk is vastgesteld op 21 mei. *“Hiermee wordt nadere invulling gegeven aan die onderdelen van Programma 1 Maatschappelijke participatie, Programma 3 Werk en inkomen en Programma 6 Burger bestuur en veiligheid die de basisinfrastructuur in het sociaal domein betreffen. De kaders voor de maatschappelijke organisaties in de stad voor hun inzet in de komende periode zijn daarmee helder.”*

Aangegeven wordt dat door de verregaande onderverdeling (doelgroepen, leefdoms en zelfredzaamheid) van de oude matrix (gebruikt voor de gemeentelijke vraag in 2014) de inzet van maatschappelijke organisaties vaak aan te veel verschillende elementen in de matrix gekoppeld kon worden, wat de inzichtelijkheid niet ten goede kwam.

“Ook waren in de oude matrix doelen en effecten opgenomen waar de gemeente niet met een subsidierelatie op stuurt, bijvoorbeeld de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Deze zijn in de vernieuwde matrix weggelaten.”

In de nieuwe matrix zijn de relevante beleidsdoelen uit de programmabegroting uitgewerkt in subdoelen. Er zijn zo mogelijk indicatoren opgenomen om effecten te kunnen meten en er zijn aandachtsterreinen benoemd zoals specifieke doelgroepen of buurten. De organisaties in de stad kunnen hierop hun inzet aanbieden in de vorm van een prestatieplan. Daarin nemen zij hun prestaties (producten) met prestatie-indicatoren en de kosten en baten op en een eventuele toelichting.

De kaderstelling is de basis voor afspraken met maatschappelijke organisaties in de stad voor een periode van vier jaar. Aangegeven wordt dat verwacht wordt van de organisaties dat zij hun prestaties gedurende deze periode waar nodig zullen bijstellen, bijvoorbeeld omdat de vraag verandert. Ook kunnen zij prestaties op basis van nieuwe inzichten of andere ontwikkelingen herzien of uitruilen voor andere prestaties. Uiteraard in afstemming met de gemeente. Ook kunnen (beleidsmatige) ontwikkelingen in het sociaal domein of de ervaringen die in de komende tijd worden opgedaan leiden tot een voorstel om de gemeentelijke doelen en effecten bij te stellen.

De nieuwe matrix is besproken met de organisaties in de stad waarmee reeds een subsidierelatie in de basisinfrastructuur bestond. De op- en aanmerkingen op de inhoud zijn meegenomen. Gesteld wordt dat de organisaties hierbij aangaven dat het smart formuleren van doelstellingen en het vinden of ontwikkelen van zinnige indicatoren in het sociaal domein moeilijk is. Zij pleiten er voor uit te gaan van vertrouwen in de gekozen methodieken. De keuze daarvoor is veelal gebaseerd op eerdere ervaringen. *“Het gaat hier over de inzet van de maatschappij in zijn geheel. Bij de inzet van afzonderlijke organisaties kunnen ook resultaten en effecten benoemd worden, soms met ‘tellen’, maar soms is het ook zinvol te werken met klant(tevredenheids)onderzoeken en ‘vertellen’.* Vertellen gaat ook over het leren van zaken die minder goed zijn gegaan en wat daar uit geleerd is.”

Het uitgangspunt is dat de gemeente de doelen en effecten bepaalt (wat) en de organisatie, vanuit hun kennis en professionaliteit, de inzet (hoe). Aangegeven wordt dat dit echter niet altijd een scherpe scheidslijn is. Het benoemen van de resultaten (een aanwijsbare verandering of een gerealiseerde baat) zit op het snijvlak van ‘hoe’ en ‘wat’ en zal daarom veelal in samenspraak met de organisaties gebeuren. *“Klanttevredenheidsonderzoeken kunnen een goed middel zijn om resultaten te meten. Dit nemen wij mee in de afspraken met de organisaties.”* Daarnaast stelt het college dat in een aantal gevallen de gemeente een specifiek product benoemt (hoe) om doelen en effecten te bereiken. Voorbeelden hiervan zijn het sociaal wijkteam, het Centrum voor jeugd en gezin, BUUV en de inzet in het jongerenwerk.

De opzet gaat ervan uit dat de maatschappelijke organisaties, op basis van hun kennis en kunde de beste prestaties aanbieden om de doelen en effecten te bereiken. Aangegeven wordt dat er een uitzondering wordt gemaakt voor kleinere organisaties waarbij er vaak sprake is van één specifiek product, bijvoorbeeld het exploiteren van een speeltuin of het geven van een specifieke voorlichting in het onderwijs. *“Deze organisaties komen wij tegemoet door hen een deels ingevulde matrix te verstrekken waarbij het product gekoppeld is aan het doel en effect waar het een bijdrage aan levert.”* De organisaties vullen deze aan met de kosten en baten en een toelichting.

In de nota *Subsidies basisinfrastructuur sociaal domein vanaf 2016* is opgenomen dat de subsidieafspraken voor de periode 2016 tot 2020 in principe worden gemaakt met de huidige subsidiepartners. *“De voorliggende matrix is dan ook in de eerste plaats bedoeld voor de huidige prestatieafspraken met deze organisaties.”* Voor nieuwe initiatieven wordt een uitvoeringsregeling innovatieve projecten vastgesteld (zoals in voorgaande paragraaf aangegeven). Het structureel maken van die initiatieven kan alleen óf door financiering door anderen / eigen inkomsten óf door een uitruil met bestaand aanbod. *“Van de bestaande subsidiepartners verwachten wij dat de vernieuwing binnen de basisinfrastructuur binnen het eigen budget plaatsvindt.”* Zij kunnen in samenwerking met bewonersinitiatieven of nieuwe organisaties wel een aanvraag indienen voor nieuw integraal aanbod.

“Bij de subsidieafspraken voor de periode 1 juli 2014 – 31 december 2015 zijn middelen binnen de basisinfrastructuur herschikt om te kunnen investeren in andere elementen van de basisinfrastructuur zoals sociaal wijkteams en investeringen in vrijwillige inzet, mantelzorgondersteuning en dagbesteding.” De herschikking voor deze periode is voor € 500.000 gerealiseerd met incidentele middelen. Aangegeven wordt dat dit bedrag moet nog structureel gemaakt moet worden, binnen het beschikbare budget van ruim € 12,5 miljoen voor de afspraken met de bestaande subsidiepartners.

Als één van de kanttekeningen wordt in de nota aangegeven dat effectmeting in het sociaal domein lastig is. Bij een aantal doelen wordt gezocht naar indicatoren waarbij de relatie tussen het effect en de indicator voldoende eenduidig is. *“We zullen die ook niet voor alle doelen vinden in het sociaal domein is deze één op één relatie vaak niet mogelijk.”* Aangegeven wordt dat het dan ook van belangrijk is dat gemeente en organisaties in het maken van prestatieafspraken ook spreken over (de veronderstelde) effectiviteit van de gekozen inzet, bijvoorbeeld op basis van soortgelijke inzet elders. Andere mogelijkheden om te duiden of er effecten zijn van de inzet, zoals een effectenarena (effectmeting via dialogen) of ‘vertellen’ (beleving en ervaringen van de mensen zelf) zullen in de afspraken worden meegenomen. *“Uiteraard worden er altijd afspraken gemaakt over het meten en verantwoorden van de geleverde prestaties.”*

De bespreking van de nota in de commissie Samenleving van 9 april 2015 heeft geleid tot een aantal vragen/verzoeken waar het college schriftelijk ([link](#)) op heeft gereageerd. Met betrekking tot de vragen die door verschillende partijen gesteld zijn over resultaatindicatoren en subdoelstellingen stelt het college dat het het streven is om doelstellingen smart te formuleren, maar dat *“het binnen het sociaal domein voor veel onderwerpen een grote uitdaging blijft.”* De gemeente is beperkt in wat zij kan meten, ondanks de mogelijkheden die het Omnibusonderzoek hierbij biedt. Aangegeven wordt dat er gezocht blijft worden naar goede indicatoren, onder andere door onderzoek te doen bij het sociaal wijkteam, maar ook door deel te nemen aan een proeftuin daarover. Bij de jaarlijkse voortgangsrapportage worden *“waar mogelijk de indicatoren verder aangevuld, op basis van eigen ervaringen en ervaringen in het land.”*

“Met organisaties zelf worden prestatieafspraken gemaakt, maar worden ook resultaatindicatoren afgesproken.” Deze zijn niet opgenomen in de matrix. Resultaatindicatoren gaan over het resultaat dat de inzet van die specifieke organisatie heeft, bijvoorbeeld of de eenzaamheid van de deelnemers van een ontmoetingsactiviteit is afgenomen. Prestatieafspraken en resultaten komen terug in de voortgangsgesprekken met en verantwoordingen van de organisaties. Aangegeven wordt dat daarbij ruimte is om te ‘vertellen’ en kan gebruik worden gemaakt van klanttevredenheidsonderzoek.

De matrix, zoals volgde uit de vernieuwde doelen voor het sociaal domein bood onvoldoende houvast om vorm te kunnen geven aan de subsidierelatie. Aangegeven wordt dat in de vernieuwde matrix de gemeente de doelen en effecten waar zij niet met een subsidierelatie op stuurde zijn weggelaten. Het weglaten van een doel of effect omdat er niet met een subsidierelatie op wordt gestuurd doet geen recht aan de volgordelijkheid uit de verzakelijke subsidiesystematiek. Waarbij de afweging of subsidie het meest doeltreffende instrument is per doel dient te worden gemaakt. De uitvraag voor de basisinfrastructuur wordt zo per definitie beperkt tot hetgeen waar reeds met een subsidierelatie op wordt gestuurd.

Daarnaast valt op dat de bestaande partners hebben kunnen meedenken bij het formuleren van de nieuwe matrix. Dit is vergelijkbaar met het eerder aangegeven punt dat de verhouding tussen gemeente en partner niet altijd even duidelijk is. Voor het eerst wordt hier expliciet genoemd dat de scheidslijn tussen de 'hoe-vraag' en de 'wat-vraag' niet altijd even duidelijk is. Voor enkele specifieke producten wordt dan ook een uitzondering gemaakt en wordt aangegeven dat er een specifiek product benoemd zal worden om het doel te bereiken. Hiermee kiest het college ervoor de 'hoe-vraag' zelf te beantwoorden.

Verder valt op te merken dat voor het eerst aangegeven wordt dat het SMART formuleren en ontwikkelen van toepasselijke indicatoren lastig is. In het licht hiervan wordt een voorbehoud gemaakt over het opnemen van effectindicatoren (meetbaarheid). Indien er geen indicatoren gekoppeld kunnen worden aan de prestaties om invulling te kunnen geven aan het onderdeel 'meetbaarheid', wordt onder andere voorgesteld te sturen vanuit eerdere ervaringen en vertrouwen. Dit is een wezenlijk andere wijze van het koppelen van prestatie en doelstelling dan beoogd met de *Kadernota Subsidiesystematiek*.

9.5 Subsidieverstrekking basisinfrastructuur 2016 tot en met 2019

Medio maart 2016 heeft het college de subsidieafspraken voor 2016 tot en met 2019 vastgelegd (2016/46463) (collegebevoegdheid) en deze ter bespreking aan de commissie Samenleving gestuurd (14 April 2016). In dit besluit wordt aangegeven dat, gezien de langere looptijd van de subsidieperiode, er naast reguliere tussentijdse rapportages, regelmatig overleg zal plaats vinden tussen de organisaties en de gemeente over afstemming, bijstelling en de dóórontwikkeling van de inzet. De verantwoording door de organisaties over de realisatie van de afgesproken inzet en de resultaten blijft per kalenderjaar. Aangegeven wordt dat, conform de toezegging aan de commissie, zij geïnformeerd zal worden over het bereiken van de doelen en effecten in de basisinfrastructuur. Kanttekening die daarbij gemaakt wordt is dat het ontwikkelen en toepassen van goede instrumenten om de baat die deze inzet heeft voor de betrokken Haarlemmers goed te kunnen meten een langer lopend proces is.

In de discussie met de commissie Samenleving heeft de verantwoordelijk wethouder toegezegd uitgebreidere informatie te verschaffen over de inzet per organisatie. Hier is gevolg aan gegeven middels de collegebrief *Overzicht subsidies basisinfrastructuur* (2016/191925). In dit schrijven wordt aangegeven dat de kaderstelling voor de inzet door maatschappelijke organisaties voorbehouden is aan de raad, maar dat de uitvoering van het besluit een taak is van het college. Het college heeft het verstrekken van subsidies, zonder bovengrens, gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. Het college blijft echter verantwoordelijk.

Aangegeven wordt dat de ambtelijke organisatie, conform de meegegeven kaders, maatschappelijke organisaties gevraagd heeft met welke inzet zij kunnen bijdragen aan de doelen en effecten. De organisaties hebben daarop hun prestatieplannen ingediend. Deze plannen zijn door de ambtelijke organisatie *“beoordeeld op hun (effectieve en efficiënte) bijdrage aan de doelen en effecten, maar ook op onderlinge overlap tussen of dubbele inzet bij organisaties”*.

Met betrekking tot de gevolgde procedure wordt aangegeven dat beoordeling heeft plaatsgevonden door een team van medewerkers die allen betrokken zijn bij het sociaal domein breed. De accounthouder van de organisatie overlegt over het plan met een team van medewerkers van de afdelingen Wonen, welzijn, gezondheid en zorg, Jeugd, onderwijs en sport, Sociale zaken en werkgelegenheid, ondersteund door medewerker van het Subsidiebureau en Juridische Zaken. *“Zij hebben, ieder vanuit de eigen beleids invalshoek, met elkaar kritisch naar de prestatieplannen gekeken.”* De aandachtspunten die uit deze gesprekken naar voren zijn gekomen zijn door de accounthouders meegenomen in de verdere gesprekken met de organisaties. De resultaten daarvan zijn, na overleg met de projectleider van deze subsidies als geheel, verwerkt in de subsidieafspraken. Samenvattend wordt aangegeven dat: *“Het maken van subsidieafspraken vooral een proces is waarin de gemeente in de persoon van de accounthouder en de organisatie samen tot die prestatieafspraken komen die het best bijdragen aan de doelen en effecten, binnen de mogelijkheden zoals het beschikbare budget.”* Hierbij wordt in een voetnoot vermeld: *“In de Kadernota subsidiesystematiek in Haarlem en de nota ‘Afwegingskader Subsidiesystematiek in Haarlem’ is vastgesteld dat het instrument subsidie het meest geëigend is om afspraken te maken in dit beleidsveld.”*

Aangegeven wordt dat de noodzakelijke ‘checks en balances’ in de rol van de beoordelingsgroep en de projectleider zitten. Door de ambtelijke organisatie is de beoogde subsidieverlening afgestemd met de portefeuillehouder.

Omdat de subsidieafspraken voor de basisinfrastructuur meerjarig zijn gemaakt worden er nieuwe richtlijnen opgesteld voor het volgen en bespreken van de uitvoering van de prestatieplannen. *“Deze gesprekken en tussentijdse rapportages kunnen in overleg leiden tot tussentijdse aanpassingen.”* Het kan zijn dat sommige prestaties niet de verwachte deelname of resultaten hebben en beter kunnen vervallen voor andersoortige inzet. Ook voortschrijdend inzicht (innovatie) of nieuwe ontwikkelingen in (bepaalde delen van) de stad kunnen leiden tot verschuivingen in de inzet. Dit kan in onderling overleg gedaan worden zolang de inzet blijft bijdragen aan de vastgestelde doelen en effecten.

Aangegeven wordt dat organisaties inhoudelijk en financieel verantwoording afleggen na afloop van ieder kalenderjaar. *“De informatie over de bijdrage van de inzet [over 2015] van de organisaties wordt samengevat in een collegenota die na de zomer aan de commissie zal worden aangeboden.”* Op dat moment is er een controlerende rol voor de gemeenteraad en mogelijk weer een kaderstellende rol. *“De raad kan beoordelen of de uitvoering van de prestaties voldoende heeft bijgedragen aan de doelen en effecten, en de raad kan zo nodig aanpassingen doen of accenten aanbrengen in de vastgestelde doelen en effecten.”*

In de brief worden een tweetal kanttekeningen geplaatst. De eerste is dat een directe relatie tussen de uitgevoerde prestaties en de doelen en effecten moeilijk vast te stellen is. Aangegeven wordt dat bij een groot deel van de prestaties er, op basis van kennis en ervaring (in het land), vanuit wordt gegaan dat deze een bijdrage leveren, maar hard bewijs hiervoor is er niet. *“Ook uit het proces rondom de verbetering van de indicatoren voor de programmabegroting, met een werkconferentie met de raad, bleek dat dit binnen het beleidsterrein algemene voorzieningen*

sociaal domein lastig vast te stellen is. De commissie Depla heeft in haar rapportage over landelijke indicatoren geen indicator op dit terrein (kunnen) opnemen.”

“Overigens wordt door ons, en de organisaties, toegewerkt naar het verantwoorden op resultaten en effecten. Dit is echter een proces dat enige tijd in beslag neemt omdat er nieuwe dingen gemeten moeten worden en nieuwe meetinstrumenten moeten worden ontwikkeld.”

De tweede kanttekening die gemaakt wordt is dat eventuele wijzigingen niet zo ingrijpend kunnen zijn dat de meerjarenafspraken met de organisaties in de stad in het geding komen, uitzonderlijke situaties daargelaten. *“Daarmee bedoelen we niet tussentijds geheel afscheid kunnen nemen van de volledige subsidierelatie met een organisatie; we kunnen wel het volume wijzigen en een focus op andere doelen afspreken.”*

Aangegeven wordt dat het overzicht van de verstrekte subsidies in de commissievergadering *“leidde tot opmerkingen over versnippering c.q. diversiteit tegenover bundeling.”* Er zijn organisaties die (op andere plekken) een soortgelijke inzet hebben. Aangegeven wordt dat in de nota *Subsidies basisinfrastructuur Sociaal Domein vanaf 2016* is vastgelegd dat de gemeente doorgaat met de bestaande partners (mits de inzet positief wordt beoordeeld).

Wel wordt gesteld dat men in gesprek is met de maatschappelijk partners omdat gezien wordt dat de manier waarop het sociaal domein georganiseerd is aan verandering onderhevig is (transformatie, sociaal wijkteams, Centrum Jeugd en Gezin, kanteling maatwerkvoorzieningen) en dat dit ook consequenties kan hebben voor deze organisaties en hun samenwerking. Vooral nog wordt er geen actief beleid gevoerd om organisaties samen te voegen.

In bovenstaande nota valt op dat het bereiken van de doelen in het sociaal domein gezien wordt als een langlopend traject waarbij de commissie tussentijds geïnformeerd zal worden over de bereikte doelen en effecten in het sociaal domein. Middels tussentijdse rapportages wordt de mogelijkheid opgehouden om wijzigingen door te voeren. Waarbij het niet mogelijk is tussentijds geheel afscheid te nemen van de subsidierelatie, maar de focus en het volume wel kunnen wijzigen. Zo wordt een(bepaalde) mate van flexibiliteit in het systeem ingebouwd.

Om de raad in het controlerende en kaderstellende taak te bedienen zal de informatie over de inzet in de basisinfrastructuur worden gebundeld en aan de raad worden aangeboden. Wederom wordt hier aangegeven dat het lastig is om een directe relatie te leggen tussen de uitgevoerde prestaties en de doelen en effecten.

9.6 Right to challenge en flexibele inzet middelen

In het najaar van 2016 is het ‘Right to Challenge’ in de commissie Samenleving besproken. Na de input van de verschillende partijen te hebben verwerkt heeft het college juli 2017 de startnotitie ([2017/287641](#)) over de aanpak van het Right to Challenge in Haarlem ter bespreking aan de commissie voorgelegd. Bij dit agendapunt wordt aangegeven dat eerder vanuit de commissies Samenleving vragen gesteld zijn over de mogelijkheden die er zijn voor nieuwe partijen om, met nieuwe vormen van inzet, een plek te verwerven in de basisinfrastructuur. De beantwoording van deze vragen is bij het voorstel betrokken ([link](#)).

Met betrekking tot de mate waarin (grote) welzijnsorganisaties de mogelijkheid hebben om nieuwe (burger) initiatieven te ondersteunen wordt aangegeven dat de organisaties op basis van het

prestatieplan budget en formatie slechts *“beperkte ondersteuning kunnen bieden aan nieuwe initiatieven.”* Zodra deze een structureel karakter krijgen of buitensporig veel inzet vragen kan dit niet meer uit de reguliere inzet. *“In overleg met de gemeente zal dan een heroverweging moeten plaatsvinden: welke van de afgesproken inzet wordt ingeruild voor de ondersteuning van nieuwe initiatieven.”*

“De andere mogelijkheid is door eerdere verleende subsidie aan te passen (verminderen) en zo budget vrij te maken voor nieuwe initiatieven.” Hiertoe is in voor 2016-2019 verleende subsidies een passage in de beschikking opgenomen.

In beginsel heeft de gemeente zich uitgesproken voor een langdurige relatie met de subsidieontvanger, namelijk vier jaar. *“De mogelijkheid de subsidie te wijzigen is aangekondigd met verwijzing naar art. 4:50 Awb.”* Op grond van dit artikel is het mogelijk, met in achtneming van een redelijke termijn de subsidie ten nadele van de ontvanger te wijzigen. *“Hiervoor is het nodig dat er sprake is van veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten die zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten.”*

Wanneer is er sprake van overwegende mate? De memorie van toelichting op het artikel geeft aan dat er sprake moet zijn van zwaarwegende redenen om de subsidie te wijzigen. Wanneer er sprake is van zwaarwegende redenen is niet in het algemeen aan te geven. Aangegeven wordt dat indien nieuwe inzet, door een andere partij, zorgt voor meer efficiency en effectiviteit, naar mening van het college een verlaging van de subsidie voldoende onderbouwd kan worden. Mede gezien het feit dat hierover bij het aangaan van de subsidie goed is gecommuniceerd, is een vermindering een reële mogelijkheid die ook in bezwaar/beroep goed verdedigbaar is.

Opgemerkt wordt dat op het moment van schrijven er nog geen nieuw initiatief (gesubsidieerd op basis van de regeling sociale initiatieven) dermate ver ontwikkeld is dat hiervoor een ‘uitruil van subsidie’ zou kunnen worden overwogen. *“Bij het toekennen van een subsidie sociale initiatieven wordt ook nadrukkelijk gekeken naar de potentie van een initiatief om na de eenmalige subsidie, een vervolg te krijgen zonder (gemeentelijke) financiering.”*

Daarnaast is het van belang te melden dat de mogelijkheid nieuwe initiatieven een structurele plaats te geven door eerder verleende subsidies aan te passen (verminderen) ontstaan is in een periode dat er geen extra middelen voor de inzet in de basisinfrastructuur beschikbaar waren. *“Deze situatie is inmiddels veranderd, in de Kadernota 2017 zijn een aantal beleidsintensiveringen opgenomen die juist de positie en mogelijkheden van de basisinfrastructuur moeten versterken.”*

Kijkend naar bovenstaande uitgangspunten valt op dat er op het moment van schrijven geen enkel initiatief dat op basis van de regeling is gesubsidieerd, een vaste plek heeft gekregen in de basisinfrastructuur. Door te stellen dat er nadrukkelijk gekeken wordt naar de potentie van een initiatief om na de eenmalige subsidie een vervolg te krijgen *“zonder (gemeentelijke subsidie)”* wordt het aantal initiatieven beperkt. Het blijft onduidelijk of hierbij ook de ‘uitruil’ met bestaan basisinfrastructuur wordt bedoeld.

Uit de *Startnotitie Right to Challenge* (2017/287641) komt een soortgelijk beeld naar voren als het initiatieven die betrekking hebben tot het Right to Challenge binnen de Wmo in Haarlem. *“Als een startend initiatief voldoet aan de voorwaarden van de ‘Subsidie sociale initiatieven’ dan kan voor financiële middelen aan aanvraag voor die subsidieregeling worden ingediend.”*

Voor structurele ondersteuning van *“een geslaagde proef-challenge kunnen reguliere WMO-middelen beschikbaar worden gesteld ter hoogte van maximaal de kosten van de voorziening waarvoor de nieuwe voorziening in de plaats komt.”* Kortom, het nieuw voor oud principe.

Aangegeven wordt dat een mogelijkheid hiervoor de re-allocatie van middelen binnen de basisinfrastructuur is. *“Als nieuwe inzet, door een andere partij, zorgt voor meer efficiency en effectiviteit, kan een bestaande subsidie worden verlaagd.”* Net zoals eerder aangegeven in het kader van het afbouwen van subsidies zal ook hier rekening gehouden moeten worden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zal vroegtijdig met de betrokken organisatie moeten worden overlegd.

“Bij bovenstaande initiatieven gaat het nadrukkelijk om initiatieven in het kader van het Right to Challenge, waarbij dus sprake is van substitutie van bestaand aanbod. Voor nieuwe (bewoners)initiatieven die niet in de plaats (kunnen) komen van bestaand aanbod, maar aanvullend aanbod bieden, kan voor ondersteuning een beroep worden gedaan op de welzijnsinstellingen DOCK en Haarlem Effect.” Aangegeven wordt dat beide organisaties op basis van het prestatieplan budget en formatie beperkte ondersteuning kunnen bieden aan nieuwe initiatieven. Zodra dat een structureel karakter krijgt of buitensporig veel inzet vraagt kan dit niet meer uit de reguliere inzet (overeengekomen prestaties). In overleg met de gemeente zal dan een heroverweging moeten plaatsvinden, welke van de afgesproken inzet wordt ingeruild voor de ondersteuning van nieuwe initiatieven.

Samenvattend kan gesteld worden dat het verwerven van een plek in de basisinfrastructuur, voor zowel professionele organisaties als bewonersinitiatieven, aan vergelijkbare voorwaarden moet doen. Daarbij staat centraal dat er op een kleine schaal geëxperimenteerd en (financieel) ondersteund kan worden, maar dat voor het structureel maken van het initiatief uitruil met bestaand aanbod nodig is.

Wel is er beperkte ruimte voor ondersteuning van nieuwe initiatieven waarbij geen sprake is van substitutie van het bestaande aanbod. Maar ook hierbij geldt, indien de initiatieven een structureel karakter kennen deze leiden tot een heroverweging van de inzet en uitruil met bestaande initiatieven.

10. **Bijlage 7: verwerving 2018: geografische segmentatie**

Op 25 november 2016 heeft het college de *opinionota Discussie over verwervingsstrategie sociaal domein 2018 (2016/497056)* vastgesteld. In deze opinie nota wordt aangegeven dat *“de transformatie van het sociaal domein de grootste maatschappelijke veranderingopgave sinds decennia is”*. *“Er is niet alleen sprake van een systeemverandering, maar ook van een veranderslag die alle partijen moeten maken. Het gaat om het overstijgen van ingesloten patronen, van hardnekkige werkwijzen en van institutionele belangen zowel bij uitvoerende organisaties en hun professionals als bij gemeenten en hun ambtenaren als bij burgers die meer op hun vermogen tot regie en zelforganisatie worden aangesproken.”*

“Een belangrijke manier om deze transformatie te bevorderen is de (wijze van) verwerving (inkoop en subsidiëring) van zorg en ondersteuning.” Aangegeven wordt dat de gemeenten in Kennemerland de zorgovereenkomsten (lees: specialistische ondersteuning) met een jaar hebben verlengd, onder andere om op basis van de opgedane kennis en ervaring van twee jaar uitvoering de volgende verwervingsronde vorm te geven.

“Deze verwerving is gericht op alle ondersteuning binnen het kader van de Jeugdwet en ambulante ondersteuning Wmo inclusief beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.”

Buiten beschouwing wordt gelaten de Wmo Hulpmiddelen: hiervoor gelden andere termijnen en planningen met betrekking tot de contractering."

Gesteld wordt dat ten aanzien van Huishoudelijke ondersteuning geldt dat de gemeente Haarlem hier recent keuzes heeft gemaakt die niet aansluiten bij de regionale keuzes, *"zodat ook deze waarschijnlijk lokaal zal worden geworven"*.

Ten aanzien van Wmo begeleiding ambulant geldt dat een groot deel hiervan door Haarlem lokaal zal worden verworven, onder andere als gevolg van het raadsbesluit over de doorontwikkeling van het sociaal wijkteam, waardoor een deel van de ambulante begeleiding niet langer als maatwerkvoorziening wordt aangeboden, maar als algemeen toegankelijke voorziening door het sociaal wijkteam.

Haarlem beschouwt ook de verwerving van re-integratie in het kader van de Participatiewet onderdeel van deze verwervingsstrategie. *"Voor beschermd wonen, maatschappelijke en vrouwenopvang geldt tot slot dat er sprake is van een centrumrol voor de gemeente Haarlem die ook nog eens inclusief Haarlemmermeer is. Dat betekent dat centrumgemeente Haarlem hier namens de regio als contractpartij optreedt."*

In de opinienota wordt aangegeven dat in 2014 gestart is met vijf verschillende aanbestedingstrajecten en dat de gemeentelijke vraag geformuleerd is aan de hand van circa 40 gespecificeerde producten en diensten ('percelen'). *"Daarbij had elke perceel zijn eigen specificaties ten aanzien van doelgroepen, kwaliteitseisen, tarieven, et cetera. Dat heeft geleid tot een breed palet aan goed gespecificeerde producten en diensten. Er was sprake van gesegmenteerde inkoop van Wmo en Jeugdhulp, op basis van oude product(groepen) en financieringsvormen. Dit heeft schotten gecreëerd, heeft geleid tot verlies aan integraliteit, samenhang en flexibiliteit. Daarbij sluit het niet altijd goed aan bij de vraag van inwoners. Zo wordt een belangrijk deel van vraagstuk 18-/18+ veroorzaakt door de scherpe scheiding waarvan aangegeven wordt dat deze door de gemeente zelf is gecreëerd met de inzet verwerving 2014."*

Als gevolgtrekking van deze constatering wordt er in de opinienota voor gekozen de verschillende producten en diensten breder te formuleren en *"koersen op een segmentering op drie niveaus: lokaal, regionaal en bovenregionaal."*

Als gevolg van de kanteling van een groot deel van de Wmo-begeleiding van geïndiceerde voorzieningen naar algemeen toegankelijke voorzieningen in sociaal wijkteam of basisinfrastructuur, zal deze ook lokaal worden geworven. Ook de re-integratie in het kader van de Participatiewet en de algemeen toegankelijke voorzieningen binnen de Jeugdhulp vallen onder de lokale verwerving.

"Het regionale segment betreft de centrumtaken Beschermd Wonen, Maatschappelijke- en Vrouwenopvang, een beperkt aantal Wmo-maatwerkvoorzieningen en grote delen van de Jeugdhulp [...]."

"Het bovenregionale segment betreft de (zeer) specialistische voorzieningen voor jeugdhulp, waaronder de door de VNG landelijk gecontracteerde voorzieningen of de afspraken die we op provinciaal niveau maken rondom de Gecertificeerde Instellingen."

Aangegeven wordt dat het college middels de discussienota aan de commissie Samenleving haar visie wil vragen op de voorgestelde segmentering. Deze segmentering leidt tot een marktbenadering die als volgt wordt samengevat:

“Voor de lokale verwerving van segment A, de basisinfrastructuur waarvoor subsidie het meest passend bekostigingsmodel is, maken we afspraken met bestaande organisaties via het prestatieplan. Voor nieuwe producten of dienstverlening bestaat de mogelijkheid een subsidietender uit te schrijven. Een meer specifieke invulling hiervan is in deze fase nog niet mogelijk.”

“Voor de regionale inkoop geldt het Europees aanbestedingsrecht, verankerd in de Nederlandse Aanbestedingswet. Dat betekent dat gemeenten gehouden zijn aan een openbare aanbesteding van zorg en ondersteuning met ruimte voor nieuwe aanbieders. Kernvraag is hier op welke wijze wij vorm geven aan de verwerving. Voor deze regionale inkoop van dienstverlening in segment B, kiezen we voor een model met ruimte voor dialoog met zorgaanbieders, we koersen op meerjarige contractafspraken en we creëren voor nieuwe producten een aanbesteding.”

Het betrekken van zorgaanbieders voorafgaand aan de feitelijke publicatie van de aanbestedingsdocumenten, het ‘bestuurlijk aanbesteden’, kan, net als ruimte voor dialoog, op verschillende manieren worden vormgegeven. *“In de meest verregaande vorm is bestuurlijk aanbesteden waarbij gemeenten langdurige, flexibele convenanten sluit met zorgaanbieders, waarbij er continu sprake is van dialoog en er continu de mogelijkheid is voor nieuwe toetreders in volledige transparantie en openbaarheid. Er is in feite geen strakke einddatum van het proces, omdat er continu nieuwe aanbieders kunnen toetreden en er continu sprake is van intensieve samenwerking.”*

Deze verregaande variant heeft voordelen, *“zoals maximale keuzevrijheid voor de klant en een maximale investering in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, een relatie die zich kenmerkt als vooral een samenwerkingsrelatie.”* *“Het heeft ook nadelen want een continu proces betekent ook een continu beslag op de gemeentelijke capaciteit en een continue tijdsinvestering in een steeds groeiend aantal partners. Voor de contractpartners is er het nadeel dat zij weliswaar kunnen toetreden als zij voldoen aan de in samenwerking opgestelde eisen, maar er zijn geen volumeafspraken of garanties op het daadwerkelijk verkrijgen van klanten/opdrachten.”*

“Wij kiezen voor ruimte voor dialoog maar binnen de kaders van de Europese aanbesteding waarbij de regie bij de opdrachtgevende partij blijft (de gemeenten), in een duidelijke opdrachtgeversrol en een transparant traject met een begin- en een einddatum. Ook daarbij creëren we ruimte voor nieuwe aanbieders, ook kleine aanbieder door de eisen niet zodanig op te schroeven dat zij niet in staat zijn om mee te doen aan een aanbesteding. De dialoog vindt plaats in de vorm van consultatiebijeenkomsten rondom zowel de verwervingsstrategie als het programma van eisen”.

Aangegeven wordt dat met betrekking tot bekostiging er gekeken zal gaan worden naar het meest passend bekostigingsmodel per type dienstverlening. De keuze voor het meest passende bekostigingsmodel wordt gemaakt bij het programma van eisen omdat deze per productgroep kan verschillen.

Samenvattend kan gesteld worden dat bij de verwervingsstrategie zoals deze wordt voorgesteld door het college (in samenspraak met de regio) ervoor wordt gekozen om verschillende producten en diensten breder te formuleren om schotten en verlies aan integraliteit tegen te gaan. Samenhang en flexibiliteit moeten worden gestimuleerd. Dit breder formuleren leidt tot een verwervingsstrategie waarbij het sociaal domein voor het eerst wordt opgedeeld in een drietal categorieën ondersteuningsvormen. Over de financiering van deze drie categorieën worden nog geen uitspraken gedaan.

10.1 Regionale en lokale verwervingsstrategie sociaal domein

Op 24 januari 2017 heeft het college besloten over de *Regionale en lokale verwervingsstrategie sociaal domein 2018* (2016/604342). Dit is het vervolg op de opinienota die begin december 2016 in de commissie Samenleving is besproken. Gegeven dat de lopende overeenkomsten met de zorgaanbieders Jeugd en Wmo af lopen per 1 januari 2018 start een nieuwe verwervingsronde sociaal domein.

“De gemeenten in Kennemerland hebben de zorgovereenkomsten met een jaar verlengd, onder andere om op basis van de opgedane kennis en ervaring van twee jaar uitvoering de volgende verwervingsronde vorm te geven.”

De verwerving is gericht op alle ondersteuning binnen het kader van de Jeugdwet en ambulante ondersteuning Wmo inclusief de centrumtaken beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Buiten beschouwing wordt gelaten de Wmo hulpmiddelen: hiervoor gelden andere termijnen met betrekking tot de contractering. Haarlem beschouwt ook de verwerving van re-integratie in het kader van de Participatiewet onderdeel van deze verwervingsstrategie.

“De verwerving kent regionale maar ook lokale componenten. Daar waar gemeenten geïndiceerde voorzieningen transformeren naar algemeen toegankelijke voorzieningen in de lokale basisinfrastructuur of de lokale sociaal wijkteams is sprake van een lokale verwerving.”

Uit de bijlage, de betreffende lokale verwervingsstrategie ([link](#)), blijkt dat de transformatiedoelen en leidende patronen uit het transformatieprogramma uit 2015 leidend zijn voor de regionale en lokale verwerving en daarmee leidend voor de verwervingsstrategie 2018. Aangegeven wordt dat hoewel de formulering soms tussen gemeenten verschilt, de intenties en uitgangspunten hetzelfde zijn. Deze kunnen samengevat worden als volgt:

- Meer integraliteit;
- Resultaatgerichte sturing;
- Transformatie en vernieuwing;
- Administratieve lastenverlichting;
- Bewaken budgettair kader;
- Kanteling van individuele toekenning naar algemeen toegankelijke voorziening.

Een van de uitgangspunten bij de verwervingsstrategie is dat er de voorgaande twee jaren verschillen zijn ontstaan tussen gemeenten die ook gevolgen hebben voor de mate waarin er nog sprake is van een regionale of een lokale verwerving. *“Dit heeft vooral te maken met de lokale bestuurlijke besluitvorming over de aard, omvang en het tempo van de transformatie sociaal domein”*.

“Voor de eerste verwervingsronde van zorg en ondersteuning hebben de gemeenten in 2014 een verwervingsstrategie opgesteld. Zorgcontinuïteit was hierbij leidend.” Gebruikers van zorg en ondersteuning mochten geen nadeel ondervinden van de overdracht van taken. Ook om pragmatische redenen werd gekozen voor een korte termijn aanpak: gemeenten moesten voor het eerst voor de nieuwe taken producten en diensten inkopen zonder zelf al ervaring te hebben opgedaan met deze producten of diensten. Derhalve is er destijds voor gekozen om de verwerving, bekostiging en contractering grotendeels uit te voeren zoals de zorgkantoren, provincie en Rijk dat

vóór 2015 deden. Dit betekent ook dat er voor gekozen is om alleen de bestaande contractpartners te contracteren en slechts zeer beperkt ruimte te bieden voor nieuwe aanbieders.

“Waar in 2014 ‘de zachte landing’ het doel was, zijn de doelen en ambities in de regionale en lokale transformatieagenda’s het uitgangspunt voor de verwervingsstrategie 2018.”

De segmentering in lokaal, regionaal en bovenregionaal, zoals volgt uit de opinie nota wordt in de verwervingsstrategie overgenomen.

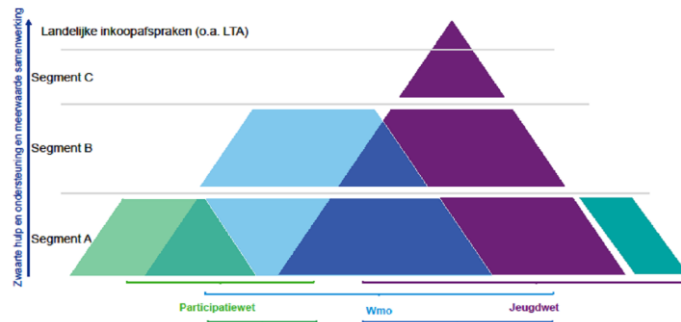
Aangegeven wordt dat voor de regionale inkoop het Europees aanbestedingsrecht geldt, verankerd in de Nederlandse Aanbestedingswet. Binnen de kaders van de Aanbestedingswet zal worden gezocht naar *“ruimte voor dialoog met aanbieders.”* Dat uit zich in het toetsen van zowel de verwervingsstrategie als het programma van eisen bij aanbieders. Ook na de verwerking, als duidelijk is wie de partners zijn, zullen zij op basis van partnership op onderdelen betrokken worden bij het formuleren van resultaten en de mogelijke vertaling ervan naar bekostiging als onderdeel van het verdere transformatieproces.

Op te merken valt dat uit bovenstaande uiteenzetting de conclusie getrokken kan worden dat de rolverdeling tussen gemeente en haar partners (nog steeds) gekenmerkt wordt door onduidelijkheid in verantwoordelijkheden. In het bijzonder valt op dat ook bij de bekostiging van de geleverde diensten de partners (op onderdelen) worden betrokken bij het formuleren van de resultaten en vertaling naar de bekostiging daarvan.

Er wordt gekoerst op meerjarige contractafspraken en er wordt ruimte gecreëerd voor nieuwe producten en nieuwe aanbieders. Gekozen wordt voor een duurzame relatie door een contract aan te bieden met een looptijd van drie jaar en de mogelijkheid om twee keer met één jaar te verlengen.

Met betrekking tot de ruimte voor vernieuwing wordt gesteld dat er in de afgelopen periode goede voorbeelden zijn geweest van de contractpartners jeugd en Wmo die stappen hebben gezet in de transformatie van hun eigen dienstverlening en het maken van verbindingen met de lokale basisinfrastructuur. Echter, in de inkoop 2014 en de daaropvolgende contractering zijn te weinig prikkels opgenomen om de transformatie te stimuleren. Voor de verwerving van 2018 zullen dan ook prikkels worden georganiseerd om de gewenste vernieuwing in het sociaal domein te bevorderen en versnellen. Dat gebeurt middels de vraagformulering in het programma van eisen, als criterium bij de beoordeling van aanbiedingen en als financiële prikkel in de gekozen bekostigingsmodellen.

Bovenstaande uitgangspunten leiden tot een indeling in segmenten die als volgt wordt gepresenteerd:



(Bron: regionale verwervingsstrategie Kennemerland, p. 7)

De kenmerken van de drie segmenten kunnen als volgt worden samengevat:

Segment A: Basisinfrastructuur (lokaal)

- Algemene voorzieningen;
- Vrij toegankelijk (eventueel lichte toets);
- Lokaal verwerven en organiseren;
- Verbindingen met andere (maatschappelijke) voorzieningen.

“In dit segment bevinden zich de voorzieningen die gemeenten in verschillend tempo en omvang willen transformeren van geïndiceerde voorziening naar algemeen toegankelijke voorziening. Deze algemeen toegankelijke voorzieningen bevinden zich in de lokale basisinfrastructuur en/of het sociaal wijkteam/CJG.” Aangegeven wordt dat het verwerven, organiseren en bekostigen van deze ondersteuning meestal in de vorm van een subsidie zal gaan.

Segment B: Geïndiceerde voorzieningen (regionaal)

- Maatwerkvoorzieningen Wmo;
- Individuele voorzieningen Jeugd;
- Toegang op basis van onderzoek en indicatie;
- Beperkte invloed op de instroom;
- Specialistische kennis en expertise nodig;
- Waar nodig regionaal inkopen en organiseren;
- Waar mogelijk gericht op herstel en toename eigen regie (afschalen).

“In dit segment bevinden zich die voorzieningen die door het overgrote deel van de klanten worden gebruikt. Een deel van deze voorzieningen lenen zich op basis van aard, doel en begeleidingsintensiteit voor kanteling naar segment a: basisinfrastructuur.”

“Deze voorzieningen zijn veelal gericht op ondersteuning en hulp gericht op structuur, herstel en ontwikkeling van competenties en vaardigheden, en, de-escalatie bij crisis, stabilisatie en eerste opvang, re-integratie. De vraag naar deze ondersteuning beslaat meestal een langere periode en heeft een veelal gespecialiseerd karakter.”

Segment C: Hoog specialistische voorzieningen en geïndiceerde voorzieningen

- Individuele voorzieningen Jeugd;
- Toegang op basis van onderzoek en indicatie;
- Beperkte invloed op de instroom (via rechter/jeugdarts);

- Kleine groep cliënten, hoge intensiteit en kosten per cliënt;
- Zeer specialistische kennis en voorzieningen nodig;
- Schaalgrootte nodig om beschikbaarheid te garanderen, bovenregionaal inkomen;
- Waar mogelijk gericht op herstel en toename eigen regie (afschalen).

“In dit segment bevinden zich voorzieningen die door een beperkt aantal inwoners wordt gebruikt, maar een relatief groot deel van het budget beslaan: de hoog gespecialiseerde voorzieningen. Deze voorzieningen worden regionaal verworven waarbij er bovenregionale afspraken worden gemaakt.”

“Voor een deel van deze voorzieningen is het noodzakelijk om met meerdere regio’s (opdrachtgevers) afspraken te maken over inkoop omdat dit de minimale schaal is op basis waarvan zorgaanbieders de betreffende producten kunnen leveren gekoppeld aan een gezonde bedrijfsvoering. Dit overleg tussen regio’s vindt continu plaats.”

10.1.1 Bekostiging

Met betrekking tot de bekostiging wordt aangegeven dat in segment A *“zich de algemeen toegankelijke voorzieningen waarvoor in zijn algemeenheid een populatiebekostiging geldt [bevinden], meestal in de vorm van een subsidie.”* Uitvraag vindt veelal plaats op basis van beoogde maatschappelijke effecten, verantwoording en afrekening vindt plaats op basis van prestatie en resultaat.

“In segment B liggen resultaatgerichte bekostigingsmodellen voor de hand, al dan niet in combinatie met een p x q financiering. De uitwerking per product(groep) binnen dit segment zal hier nader invulling aan geven.”

In segment C bevinden zich de *“hoog gespecialiseerde voorzieningen die regionaal, bovenregionaal en soms zelfs landelijk verworven worden. Als bekostigingsmodel ligt een beschikbaarheidsbijdrage (functiebekostiging) voor de hand, of productiebekostiging.”*

Aangegeven wordt dat voor de verwerving van 2018 prikkels worden georganiseerd om de gewenste vernieuwing in het sociaal domein te bevorderen en versnellen. Dit wordt gedaan in de vraagformulering in het programma van eisen, als criterium bij de beoordeling en als financiële prikkel in de gekozen bekostigingsmodellen.

10.1.2 Kanttekeningen

Als kanttekening wordt in het collegebesluit aangegeven dat de verwerving sociaal domein op onderdelen kan leiden tot verandering van zorgaanbieder. *“Daarom zullen we in het uiteindelijke programma van eisen voorwaarden opnemen die de zorgcontinuïteit voor klanten moet garanderen. Ook nemen we voorwaarden op met betrekking tot overname van het personeel.”*

Daarnaast wordt gesteld dat de transformatie van het sociaal domein nog maar net is begonnen en op verschillende onderdelen nog een gezamenlijke zoektocht met partners en betrokken klanten is. *“Dat betekent dat de uiteindelijke vraag soms heel concreet is in de vorm van een productomschrijving. En soms is onze vraag minder concreet geformuleerd en is er sprake van uitnodiging tot deelname aan een meerjarig ontwikkeltraject.”*

Bij de verwervingsstrategie van het sociaal domein voor 2018 wordt er een onderscheid gemaakt tussen lokale, regionale en bovenregionale verwerving. Hiermee wordt het sociaal domein op basis van de reikwijdte van de ondersteuningsvorm 'geografisch' gesegmenteerd. De verschillende groepen ondersteuningsvormen hebben verschillende kenmerken, niet alleen in reikwijdte, maar ook betreft verwerving: inkoop, subsidiëring, etc.

Op te merken valt dat er gesproken wordt over het opnemen van voorwaarden die de zorgcontinuïteit moeten garanderen. Onder andere middels het verplicht overnemen van het personeel. In hoeverre dit de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van een nieuwe aanbieder (concurrentie) in de weg staat is hier niet onderzocht.

Voorts valt op dat aangegeven wordt dat, vanwege de transformatie van het sociaal domein, soms gebruik zal worden gemaakt van een heel concrete vraag (productomschrijving) en soms gebruik zal worden gemaakt van een ontwikkeltraject. Het is de vraag in hoeverre dit recht doet aan het uitgangspunt van de verzakelijking waarin de doelen door de gemeente worden geformuleerd en de gesubsidieerde instellingen prestaties formuleren om deze doelen te bereiken.

10.2 Raadsmarkt

Op 19 januari 2017 heeft de commissie Samenleving een raadsmarkt georganiseerd over de subsidies in de basisinfrastructuur (naar aanleiding van de bespreking van het overzicht van de inzet per organisatie in de commissie). In voorbereiding op deze markt heeft de verantwoordelijk wethouder de commissie Samenleving geïnformeerd over de subsidies in de basisinfrastructuur middels een brief ([2016/191925](#)), waarbij een overzicht van de inzet over de vorige subsidieperiode (2e helft 2014- 2015) is bijgevoegd, conform de collegebrief *Overzicht subsidies basisinfrastructuur* (zie p. 76). De commissie had reeds een overzicht van de inzet 2016-2019 ontvangen ([link](#)).

In de opzet van de raadsmarkt wordt aangegeven dat er bij de commissie de wens bestond beide documenten te combineren, *“waarbij het doel is te bespreken of de door de raad vastgestelde kaders voor de inzet een actualisering behoeven. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat kaders (doelen en effecten) voor de nieuwe subsidieperiode al opnieuw zijn vastgesteld en afwijken van de kaders voor de eerste periode.”*

Vragen die tijdens de raadsmarkt centraal hebben gestaan zijn:

- Klopt het aanbod?
- Worden de beoogde doelgroepen bereikt?
- Is er plek voor nieuwkomers?

In het begeleidend schrijven van de wethouder wordt aangegeven dat uit de discussie met de commissie moet blijken of er *“een bijstelling in de basisinfrastructuur nodig is.”* Aangegeven wordt dat dit enerzijds kan door bestaande afspraken met organisaties bij te stellen, maar ook door aanpassingen in de doelstellingen. Dit laatste zal dan wel door de gemeenteraad moeten worden vastgesteld.

Van de raadsmarkt is een beknopte puntsgewijze samenvatting gemaakt om de resultaten vast te leggen. Deze brief ([2017/42710](#)) is 24 januari 2017 naar de commissie Samenleving verzonden. Hieruit valt op te maken dat verschillende doelgroepen nog onvoldoende worden bereikt. Hierin valt op dat organisaties waar geen subsidierelatie mee bestaat onder andere aangeven dat *“nieuwe initiatieven onvoldoende plek krijgen door gevestigde belangen”* en het *“structureel voortzetten [van] nieuwe initiatieven moeilijk [is] door gevestigde belangen”*.

Kleinere organisaties waar wel een subsidierelatie mee bestaat geven onder andere aan dat *“kleinere initiatieven niet of niet makkelijk binnen komen bij de grotere organisaties. Budget voor het uitvoeren van die initiatieven binnen zo’n grote organisatie is daarbij een probleem.”*

Grotere organisaties met een subsidierelatie geven onder andere aan dat *“veel budget vastligt in accommodaties en relaties met anderen”* en *“de brugfunctie met nieuwe initiatieven wordt ingevuld (ontwikkelen, fondsenwerving, accommodatie)”*. Daarnaast wordt gesteld dat *“sociaal wijkteam geleidelijk meer zicht krijgt op het ontbrekend aanbod”* en *“maatwerk voor doelgroepen sociaal wijkteam in de basisinfrastructuur lastig is, [vanwege] te weinig capaciteit voor innovatie”*.

Samenvattend kan gesteld worden dat de raadsmarkt geleid heeft tot het beeld dat niet alle doelgroepen worden gevonden/bediend. Door de verschillende (soorten) partijen die aan tafel hebben gezeten wordt aangegeven dat de het nog lastig is voor nieuwe initiatieven zowel ondersteuning te krijgen, als opgenomen te worden in de basisinfrastructuur.

10.3 Programma van eisen Wmo en jeugd

Op 30 Mei 2017 heeft het college het *Programma van eisen Wmo en jeugd* vastgesteld ([2017/207760](#)). Dit betreft de inkoop van voorzieningen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Dit was nodig omdat de overeenkomsten met de huidige zorgaanbieders per 1 januari 2018 zouden aflopen. Het programma van eisen is gelijktijdig door de colleges in de deelnemende gemeenten in Zuid en Midden Kennemerland vastgesteld (Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Velsen en Zandvoort). Het onderliggende Aanbestedingsdocument en Programma van eisen: wet maatschappelijke ondersteuning Jeugdwet ([link](#)) is opgesteld door de Stichting Regionaal Inkoopbureau IJmond & Kennemerland, het vehikel voor deze gemeenten om samen te werken bij de inkoop van de maatwerkvoorzieningen op het vlak van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de individuele voorzieningen op het vlak van de Jeugdwet.

Het programma van eisen volgt op de eerder vastgestelde verwervingsstrategie en heeft als basis het transformatieprogramma dat in 2015 is vastgesteld. *“De transformatiedoelen en leidende patronen uit het programma zijn leidend voor de verwervingsstrategie 2018.”*

In het collegebesluit wordt aangegeven dat in 2014 de ‘zachte landing’ en zorgcontinuïteit centraal stonden, *“nu zijn dat de transformatiedoelen zoals ook is beschreven in de verwervingsstrategie”*. Wat er inhoudelijk anders wordt gedaan wordt middels de volgende opsomming uiteengezet:

- *“Indeling in segmenten;*
- *Niet denken in doelgroepen, leeftijden of grondslagen;*
- *Nieuwe aanbieders kunnen toetreden;*

- *Mogelijkheid inschrijving Jeugdwet en Wmo (ontschotting);*
- *Mogelijkheid inschrijving op producten binnen percelen (kansen voor kleinere aanbieders);*
- *Meer gericht op resultaat door:*
 - *De beschrijving van de producten;*
 - *Verplichte aansluiting bij individuele doelen in ondersteunings- of gezinsplan;*
 - *Het opnemen van nieuwe producten;*
 - *Een beter passend aanbod 18+;*
 - *Verplichte registratie outcome."*

De vraag wordt niet meer geformuleerd in de traditionele indelingen naar doelgroep of grondslag, maar in resultaten. Daarbij is er wel een onderscheid in 'licht' of 'zwaar'. *"Er is een apart perceel waarin de verbinding Jeugd en Wmo wordt geregeld, en doelgroep of leeftijd geen criterium meer is en dat bijdraagt aan een oplossing voor het vraagstuk 18-/18+"*. Wel wordt aan aanbieders gevraagd aan te geven op welke doelgroepen zij zich specifiek richten, om te kunnen monitoren of er kwalitatief en kwantitatief voldoende aanbod contracten voor onder andere multi-probleem gezinnen of mensen met een licht verstandelijke beperking wordt geboden.

"Het programma van eisen beperkt zich qua kwaliteitseisen zo veel mogelijk door aan te sluiten bij landelijk standaarden en datgeen wat wettelijk is vastgelegd." Aangegeven wordt dat dit het eenvoudiger maakt voor kleine aanbieders om in te schrijven, en het draagt bij aan de beperking van de administratieve lastendruk voor beide partijen. *"Daarnaast kunnen aanbieders ook op producten binnen segmenten inschrijven waardoor er met name voor kleinere aanbieders ruimte voor toetreding ontstaat."*

Gesteld wordt dat de samenwerkende gemeenten aanbieders prikkelen om meer resultaatgericht en verbindend te werken. *"Er wordt gestuurd op drie basis outcomecriteria: uitvalpercentage, cliënttevredenheid (inclusief aard, omvang en wijze van klachtafhandeling) en doelrealisatie. Deze sturing betekent een versterking van de toegangsprocessen binnen de afzonderlijke gemeenten en met lokale sociaal wijkteams en Centra voor Jeugd en Gezin."*

In de onderliggende verwervingsstrategie wordt aangegeven dat de segmentering zoals eerder voorgesteld wordt gehandhaafd en segment A, de verwerving van lokale ondersteuning, buiten de voorgestelde aanbesteding valt. Segment B zal door de regio's gezamenlijk worden verworven. Evenals segment C welke ook gezamenlijk zal worden verworven.

10.4 Regionale verwervingsstrategie Sociaal domein Kennemerland 2018

Op 11 april 2017 heeft het college de *Opinie nota programma van eisen sociaal domein (2017/127099)* vastgesteld. De stukken zijn op 20 april 2017 besproken in de commissie Samenleving.

De *Regionale verwervingsstrategie Sociaal domein 2018 Kennemerland* ([link](#)) is als bijlage bij de opinie nota meegezonden. Uit het verslag van de commissievergadering ([link](#)) valt op te maken dat de segmentering als leidend wordt beschouwd voor de wijze van verwerving. Zo geeft de betrokken wethouder aan: *"Een aantal activiteiten rond de aanbesteding wordt gekanteld en toegevoegd aan de basisinfrastructuur. Daarmee verlopen ze niet meer via een vorm van aanbesteding en kunnen subsidies worden geworven."*

In de verwervingsstrategie wordt aangegeven dat voor de eerste verwervingsronde van zorg en ondersteuning de gemeenten in 2014 een verwervingsstrategie hebben opgesteld waarbij zorgcontinuïteit leidend was. *“De gemeenten stelden dat gebruikers van zorg en ondersteuning geen nadeel mochten ondervinden van de overdracht van taken. Ook om pragmatische redenen werd gekozen voor een korte termijn aanpak: gemeenten moesten voor het eerst voor de nieuwe taken producten en diensten inkopen zonder zelf al ervaring te hebben opgedaan met deze producten en diensten. Dit binnen de op dat moment nog onduidelijke financiële kaders.”* Derhalve is er destijds voor gekozen om de verwerving, bekostiging en contractering grotendeels uit te voeren zoals de zorgkantoren, Provincie en Rijk dat vóór 2015 deden. Consequentie hiervan is dat ervoor is gekozen om alleen de bestaande contractpartners te contracteren en slechts zeer beperkt ruimte te bieden voor nieuwe aanbieders.

Met betrekking tot de strategie voor 2018 wordt aangegeven dat de verwerving wordt *“vereenvoudigd op basis van het zorglandschap dat we indelen in drie segmenten op basis van zwaarte van ondersteuningsbehoefte. Producten delen we niet meer in op basis van de bestaande (oude) productgroepen (Wmo, AWBZ, J-Ggz, J-AWBZ en overige) maar alle producten van Jeugd, Wmo en Participatie bundelen we in deze drie segmenten.”* Gesteld wordt dat door anders te segmenteren er nieuwe mogelijkheden ontstaan om dit meer te verbinden.

In het kader van de marktbenadering wordt aangegeven dat er wordt gestreefd naar duurzame relaties met contractpartners. *“Dat geeft zekerheid voor de zorgaanbieders en klanten en rust voor gemeenten. Daarom kiezen we voor een contractperiode van drie jaar met tweemaal een optie van verlenging voor ieder één jaar.”* Vooralsnog geldt er een contractperiode van twee jaar met mogelijkheden tot verlenging voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke- en Vrouwenopvang. *“Dit heeft te maken met het feit dat het Rijk voornemens is om per 2020 deze centrumtaak te decentraliseren naar individuele gemeenten.”*

Aangegeven wordt dat eigen verantwoordelijkheid en regie bij burgers een belangrijk uitgangspunt is en dat daarbij keuzevrijheid hoort. Er worden daarom voldoende aanbieders gecontracteerd om keuzevrijheid mogelijk te maken. *“In de verwerving van 2018 ontstaat ruimte voor nieuwe aanbieders en stimuleren we nadrukkelijk voor alle vormen van dienstverlening.”*

10.4.1 Bekostiging

In segment A (de basisinfrastructuur) *“bevinden zich de algemeen toegankelijke voorzieningen waarvoor in zijn algemeenheid een populatie bekostiging geldt, meestal in de vorm van een subsidie.”* Ten aanzien van het verantwoordingsregime geldt hier de lokale Algemene Subsidie Verordening. Aangegeven wordt dat uitvraag veelal plaatsvindt *“op basis van beoogde maatschappelijke effecten, verantwoording en afrekening vindt plaats op basis van prestatie of resultaat.”*

In segment B liggen *“resultaatgerichte bekostigingsmodellen voor de hand, al dan niet in combinatie met een p x q financiering”*. De uitwerking per product(groep) binnen dit segment moet hier verdere invulling aan geven.

Aangegeven wordt dat in segment C zich de hoog gespecialiseerde voorzieningen bevinden *“die regionaal, bovenregionaal en soms landelijk verworven worden. Als bekostigingsmodel ligt een beschikbaarheidsbijdrage (functiebekostiging) voor de hand, of productiebekostiging.”*

10.4.2 Innovatie

In de verwervingsstrategie wordt aangegeven dat men de afgelopen periode goede voorbeelden heeft gezien van contractpartners Jeugd en Wmo die stappen hebben gezet in de transformatie van hun eigen dienstverlening en het maken van verbindingen met de lokale basisinfrastructuur. Er is echter ook gezien dat er in de inkoop 2014 en de daaropvolgende contractering te weinig prikkels zijn opgenomen om de transformatie te stimuleren.

Voor de verwerving van 2018 worden er prikkels georganiseerd om de gewenste vernieuwing in het sociaal domein te bevorderen en versnellen. Aangegeven wordt dat dit wordt gedaan in de vraagformulering in het programma van eisen, als criterium bij de beoordeling van aanbiedingen en als financiële prikkel in de gekozen bekostigingsmodellen.

10.4.3 Indeling van producten in segmenten

“Zoals beschreven [...] zal een deel van de ondersteuning en zorg door gemeenten niet langer regionaal maar lokaal worden verworven of georganiseerd. Schematisch ziet dat er als volgt uit:”

	Productgroepen	Haarlem/ Zandvoort	IJmond	Heemstede	Bloemendaal	Haarlemmer- liede
Wmo	Huishoudelijke ondersteuning	Regionale verwerving ZK	IJmondiale verwerving	Regionale verwerving ZK	Regionale verwerving ZK	Regionale verwerving ZK
	Begeleiding Groep	Deels lokale en deels regionale verwerving	Deels lokale en deels regionale verwerving	Deels lokale en deels regionale verwerving	Deels lokale en deels regionale verwerving	Deels lokale en deels regionale verwerving
	Begeleiding Individueel	Deels lokale en deels regionale verwerving	Deels lokale en deels regionale verwerving	Deels lokale en deels regionale verwerving	Deels lokale en deels regionale verwerving	Deels lokale en deels regionale verwerving
Jeugd	Jeugdbescherming , jeugdreclassering, jeugd- en opvoedhulp	(Boven) regionale verwerving	(Boven) regionale verwerving	(Boven) regionale verwerving	(Boven) regionale verwerving	(Boven) regionale verwerving
	Voormalige AWBZ-zorg	Deels lokale en deels (boven) regionale verwerving	(Boven) regionale verwerving	Deels lokale en deels (boven) regionale verwerving	Deels lokale en deels (boven) regionale verwerving	
	Jeugd GGZ en Dyslexiezorg	(Boven) regionale verwerving	Deels lokale en deels (boven) regionale verwerving	(Boven) regionale verwerving	Deels lokale en deels (boven) regionale verwerving	
Participatiewet	Re-integratie	Lokale verwerving	IJmondiale verwerving	Regionale verwerving (IASZ)	Regionale verwerving (IASZ)	Regionale verwerving (IASZ)
Centrum-taken	Beschermd wonen	Regionale verwerving				
	Maatschappelijke opvang	Regionale verwerving				
	Vrouwenopvang	Regionale verwerving				

(Bron: Regionale verwervingsstrategie Sociaal domein 2018 Kennemerland, p.12)

Uit de regionale verwervingsstrategie blijkt dat het opdelen van het zorglandschap in segmenten het uitgangspunt wordt. De segmenten zijn gekoppeld aan de reikwijdte van de ondersteuningsvorm (lokaal, regionaal of bovenregionaal), maar ook aan de vorm van bekostiging. Hetgeen dat lokaal, segment a, zal worden geworven, zal worden bekostigd via subsidies. Uit bovenstaande verwervingsstrategie wordt niet duidelijk in hoeverre hierbij gebruik is gemaakt van het afwegingskader uit de verzakelijking om antwoord te kunnen geven op de vraag welke vorm van bekostiging het meest passend is.

Het aangaan van een duurzame relatie met de contractpartners is nog steeds een van de uitgangspunten. Daarnaast wordt aangegeven dat er bij de verwervingsstrategie voor 2014 onvoldoende prikkels zijn opgenomen om invulling te geven aan de vernieuwing in het sociaal domein. Gesteld wordt dat voor de verwerving van 2018 er nieuwe prikkels worden georganiseerd via de vraagformulering in het programma van eisen. De uitwerking hiervan wordt in bovenstaande document niet verder gespecificeerd.

11. Bijlage 8: wijziging indeling sociaal domein

Eind december 2017 heeft de raad ingestemd met de wijziging van de structuur en indeling van programma's 1, 2 en 3 van de begroting ([2017/527292](#)).

“Per 1 januari 2018 wordt de administratieve structuur en inrichting van het sociaal domein veranderd als gevolg van de verwerving van de producten Wmo en Jeugd. Om de doelen van de transformatie sociaal domein te bereiken zijn andere producten ingekocht op basis van een nieuwe perceelindeling. [...] De nieuwe opzet betekent dat inhoudelijke en financiële indeling per 1 januari 2018 veel beter aansluit bij de (nieuwe) uitvoeringspraktijk.”

“Om de doelen van de transformatie sociaal domein te bereiken zijn per 1 januari 2018 andere producten ingekocht op basis van een nieuwe perceelindeling. Zo is in de verwervingsronde een perceel gecreëerd om de schotten tussen 18-/18+ te slechten. De producten zijn niet langer gegroepeerd naar doelgroep maar naar de mate van zorgintensiteit. En lichte vormen van ambulante begeleiding worden per 2018 ‘gekanteld’ naar het sociale wijkteam of naar algemeen toegankelijke voorzieningen waarvoor geen indicatie nodig is. Ook hiermee wordt ontschotting en mee integraliteit gerealiseerd.”

Aangegeven wordt dat middels de vernieuwde opzet de inhoudelijke en financiële indeling beter aansluit bij de (nieuwe) uitvoeringspraktijk en daardoor beheersing, sturing en verantwoording door budgethouders over de budgetten vereenvoudigd wordt.

De wijziging van de programmastructuur kan als volgt worden samengevat:

- *“In programma 1 zijn het huidige beleidsveld 1.2 en 1.3 samengevoegd tot een nieuw beleidsveld ‘sociale basis’, waarin vrijwel alle subsidies en bijdragen voor de basisinfrastructuur zijn opgenomen, inclusief de middelen voor de Sociaal Wijkteams en Centra voor Jeugd en Gezin.*
- *In programma 2 zijn alle voorzieningen opgenomen, geclusterd naar 3 deeldomeinen: ‘Volwassenen’ (inclusief budget voor gezinsbegeleiding en jongvolwassenen), ‘Jeugd’ en ‘Opvang wonen en herstel’ (beschermde wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang). De onderliggende structuur is ingericht op basis van de percelen en producten die per 2018 ingekocht zijn.*
- *In programma 3 zijn alle producten rondom werk, inkomen en schulden opgenomen. Met name beleidsveld 3.1, waarin de sociale werkvoorziening en re-integratie belangrijke onderdelen zijn, is qua inrichting aangepast aan de indeling die in het Koersdocument Werk en Inkomen wordt gehanteerd op basis waarvan van de re-integratietaken worden verworden. In 3.2 Inkomen is de doelstelling van het koersdocument Werk en inkomen explicieter verwoord.”*

In het onderliggende document ([link](#)) wordt aangegeven dat de versnellingsagenda uit december 2016 ([2016/487091](#)) en de beleidsintensivering uit de Kadernota 2017 ([2017/213926](#)) een impuls hebben gegeven aan de transformatie van het sociaal domein, “voor een belangrijk deel gericht op de versterking van de preventieve en signalerende kracht van de sociale basis.” Gesteld wordt dat een goed functionerende sociale basis een samenspel van informele diensten, netwerken en collectieve algemeen toegankelijke voorzieningen is. “Preventieve kracht en de ondersteuning van de informele zorg wordt, net als de signaleringsfunctie, versterkt zodat escalatie van problemen kan worden voorkomen. Sociale initiatieven die de wijken versterken worden beter ondersteund.

Eenzaamheid, isolement en uitsluiting kunnen door het bevorderen van ontmoeting worden voorkomen en bestreden.”

“Om het gebruik van de algemene voorzieningen verder te vergroten wordt ingezet op het verbeteren van de bekendheid van de mogelijkheden die de sociale basis biedt. Samen met de gesubsidieerde partners gaat de gemeente beter in beeld brengen welke effecten de inzet heeft.” Aangegeven wordt dat met het Right to Challenge en de innovatieregeling sociale initiatieven gewerkt wordt aan de verbetering en vernieuwing, *“waarbij overigens de innovatieregeling zal worden geëvalueerd”*. De ondersteuning van zelf- en belangenorganisaties wordt herzien. *“Er is meer financiële ruimte om waardevolle initiatieven uit buurten te ondersteunen en zijn er subsidiemogelijkheden gekomen voor kleine, eenmalige initiatieven actuele thema’s.”*

“Met dit alles wordt de sociale basis in 2018 verder versterkt. Voor de verdere toekomst is het gesprek gestart met de partners in de stad, ongeacht of de gemeente met hen een subsidierelatie heeft. Dit gesprek moet leiden tot nieuwe uitgangspunten voor de sociale basis vanaf 2020 wanneer er een nieuwe subsidieperiode ingaat.”

De wijziging van de beleidsvelden 1.2 en 1.3 naar het nieuwe beleidsveld 1.2 Sociale basis zorgt ervoor dat de indeling van verschillende ondersteuningsvormen zoals verwoord in *Samen voor elkaar* (zie bijlage 1) naast operationeel geconsolideerd te zijn tevens haar weerslag vindt in de indeling van de beleidsvelden en daarmee in de wijze van verantwoording tussen college en raad. De nieuwe indeling van de beleidsvelden in het sociaal domein bestendigt de uitgangspunten welke voortkomen uit de regionale verwervingsstrategie, namelijk dat het zorglandschap wordt ingedeeld op drie niveaus.

De institutionalisering van de sociale basis in een apart beleidsveld is de consolidering van wat eerder gedefinieerd is als de basisinfrastructuur met haar specifieke kenmerken.

12. Bijlage 9: cultuursubsidies

De basis voor de doelstellingen van het cultuurbeleid komen voort uit de verschillende cultuurnota's in Haarlem. Het cultuurbeleid is in de periode 2005-2008 en 2009-2012 gelijk gebleven middels het stelselmatig continueren van de doelstellingen. Ten tijde van het vaststellen van de nieuwe subsidiesystematiek was de *Cultuurnota Haarlem 2009-2012* ([2008/175681](#)) de meest actuele nota. De eerste herziening van het cultuurbeleid waarbij de verzakelijking van de subsidiesystematiek als uitgangspunt meegenomen kon worden was het traject richting de *Cultuurnota Haarlem 2013-2016*.

12.1 Startnotitie cultuurnota

Het startpunt voor deze nieuwe nota is gegeven middels de *Startnotitie voor de Cultuurnota Haarlem 2013-2016* ([2012/104428](#)). Hierin wordt aangegeven dat het wenselijk wordt geacht een vierjarige beleidsperiode aan te houden gelet op afspraken over cofinanciering van enkele instellingen en programma's voor de periode 2013-2016.

Gesteld wordt dat voor de nieuwe cultuurperiode het de uitdaging is om een goede positie en positieve uitstraling van de cultuurstad Haarlem te behouden en zelfs te versterken. *“De ambitie blijft, maar voor de invulling daarvan wordt meer dan ooit een beroep gedaan op het ondernemerschap van de maatschappelijke partners en de inventiviteit van de burgers. Voor een aantal onderwerpen leent meer (regionale) samenwerking zich”.*

Uit de startnotitie volgt een aantal doelstellingen die richting moeten geven aan het cultuurbeleid voor de periode 2013-2016 en ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd:

- *“Haarlem beschikt over een aantrekkelijk en gevarieerd basisaanbod aan kunst en cultuur, met een voldoende publieksbereik;*
- *Haarlem beschikt op enkele terreinen over topkwaliteit, die ook buiten Haarlem opvalt door artistieke zeggingskracht en innovatie, en heeft een goed productieklimaat waarin gezelschappen en individuele makers kunnen werken en ‘scheppen’;*
- *Haarlem is succesvol in de versterking van de toeristische wervingskracht van de stad. Ook het vestigingsklimaat voor bewoners en bedrijfsleven wordt gestimuleerd door een gezond en gevarieerd cultuurklimaat en een aantrekkelijk en toegankelijk cultureel erfgoed;*
- *Haarlem zet in het cultuurbeleid verder in op talentontwikkeling;*
- *Haarlem is een levendige, dynamische en creatieve stad met een goed kunstenaarsklimaat en ruimte voor creatieve bedrijvigheid;*
- *Haarlem richt zich ook in het cultuurbeleid op meer regionale samenwerking;*
- *Haarlem stimuleert het ondernemerschap van de cultuursector.”*

Gesteld wordt dat de financiële gevolgen die voor de gesubsidieerde culturele instellingen kunnen voortvloeien uit de nieuwe cultuurnota tijdens de begrotingsbehandeling 2013 nader worden bepaald. Aangegeven wordt dat in de verleningsbeschikkingen dit aan de instellingen is aangekondigd. De nieuwe cultuurnota 2013-2016 wordt in het najaar (van 2012) vastgesteld.

“De doelstellingen van het cultuurbeleid zijn in de Startnotitie verder toegespitst, maar ook lastig in heel concrete zin te onderbouwen. Kunst en cultuur dragen namelijk vaak ook (zijdelings) bij aan

veel andere doelstellingen van gemeentelijk beleid, zoals het aantrekkelijk maken van de stad voor inwoners en bezoekers of voor het vestigen van bedrijven. Door het maken van concrete prestatieafspraken met de grote culturele instellingen wordt dit probleem grotendeels ondervangen.”

12.2 Cultuurnota Haarlem 2013-2020

Bovengenoemde startnotitie heeft geleid tot een nieuwe *Cultuurnota Haarlem 2013-2020* (2013/133552). Het opstellen van deze nota heeft meer tijd gekost dan van tevoren verwacht, waardoor deze pas in 2013 kon worden vastgesteld. De nota is raadsbreed aangenomen op 4 juli 2013.

“Het jaar 2013 is een overgangsjaar. Deze nieuwe Cultuurnota beslaat een langere periode, namelijk tot en met 2020. Dit is tweemaal de vigerende vierjarige cultuurperiode. Hier is een aantal redenen voor:

- De bezuinigingen op de subsidies zijn reeds doorgevoerd tot en met 2018 (besluit Kadernota 2011);*
- De visie voor cultuur in Haarlem in 2020 geeft duidelijkheid voor een langere termijn;*
- Met de culturele instellingen worden meerjarige afspraken gemaakt, waarbij in 2016 een tussenevaluatie plaatsvindt. Op basis van die evaluatie worden subsidies mogelijk aangepast voor de cultuurnotaperiode 2017-2020. Dat sluit aan bij de systematiek van het Rijk en de provincie Noord-Holland. “*

Met betrekking tot de verzakelijking van de subsidiesystematiek wordt aangegeven dat het (verder) professionaliseren van gesubsidieerde instellingen en het bevorderen van samenwerking tussen instellingen als uitgangspunten gebruikt worden voor het traject. *“Per subsidies moet de vraag worden gesteld of de activiteiten van de gesubsidieerde instelling voldoen aan de beoogde maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen van Haarlem. Door het maken van concrete prestatieafspraken met de grotere culturele instellingen wordt dit grotendeels ondervangen”.*

In de onderliggende nota wordt aangegeven dat ook de cultuursector een toenemende druk ervaart door de aangescherpte verantwoordingseisen van overheden en fondsen. Een zorgpunt dat geuit wordt in de nota is dat de capaciteit om aan de regelgeving te voldoen ten koste zou kunnen gaan van de creatieve inspanning voor de culturele organisaties.

“Evenmin als in de cultuurperiode 2009-2021 wordt in de periode 2013-2016 een verschuiving van subsidies binnen de cultuurbegroting verwacht.” Aangegeven wordt dat de afgelopen periode de raad alleen aanvullende subsidies voor Toneelschuur Producties en het Historisch Museum Haarlem (tijdelijk) beschikbaar heeft gesteld uit bestaande middelen. *“Er dienen zich de komende cultuurnotaperiode mogelijk meer kandidaten aan voor incidentele of structurele subsidie. Die wens kan waarschijnlijk niet worden gehonoreerd omdat door de financiële situatie van Haarlem een nieuwe bezuinigingsronde, ook op cultuur, niet uitgesloten is.”*

Met betrekking tot het al dan niet wijzigen van de doelstellingen wordt in de cultuurnota aangegeven dat met de nieuwe periode deze enigszins worden aangepast ten opzichte van de doelstellingen uit de *Cultuurnota Haarlem 2009-2012*. De doelstellingen in het cultuurbeleid gericht op het bereiken van sociale cohesie en participatie worden minder prominent.

Talentontwikkeling, meer regionale samenwerking en het stimuleren van ondernemerschap komen er als doelstellingen voor in de plaats.

De doelstellingen die in de cultuurnota centraal staan zijn als volgt:

- *“Haarlem beschikt over een aantrekkelijk en gevarieerd basisaanbod aan kunst en cultuur, met voldoende publieksbereik;*
- *Haarlem richt zich ook in het cultuurbeleid op meer regionale samenwerking;*
- *Haarlem stimuleert het ondernemerschap van de cultuursector;*
- *Haarlem beschikt op enkele gebieden over topkwaliteit die ook buiten Haarlem opvalt door artistieke zeggingskracht en innovatie, en heeft een goed productieklimaat waarin gezelschappen en individuele makers kunnen werken en creëren;*
- *Haarlem heeft de toeristische wervingskracht van de stad met succes versterkt. Ook het vestigingsklimaat voor bewoners en bedrijfsleven wordt gestimuleerd door een gezond en gevarieerd cultuurklimaat en een aantrekkelijk en toegankelijk cultureel erfgoed;*
- *Haarlem is een levendige, dynamische en creatieve stad met een goed kunstenaarsklimaat en ruimte voor creatieve bedrijvigheid;*
- *Haarlem zet met het cultuurbeleid verder in op talentontwikkeling.”*

Uit de cultuurnota volgt een cultuurbegroting voor 2013 van ruim € 21,9 miljoen.

12.3 Kadernota 2014: bezuinigingen

Bij de behandeling van de *Kadernota 2014* heeft de raad ingestemd met een pakket aan structurele en incidentele bezuinigingen (2014/131726, blz. 75-80), waaronder een aanvullende bezuiniging op cultuur van € 100.000 in 2016, € 200.000 in 2017 en € 300.000 vanaf 2018. In eerste instantie was dit bedacht als een bezuiniging op musea, maar de raad heeft het college verzocht om samen met de cultuursector de beperkte bezuinigingen op de cultuurbegroting in te vullen en daarbij de kleine instellingen te sparen. In de *Programmabegroting 2015-2019* (2014/349119) is deze bezuiniging opgenomen in paragraaf 1.6 bezuinigen onder pakket 10 *“Minder cultuurstimulerende maatregelen”*.

Middels de informatienota *Invulling aanvullende bezuinigingen Cultuur* (2014/369881) heeft het college de raad geïnformeerd over de invulling van de aanvullende bezuiniging op cultuur op basis van het door de cultuursector ingediende voorstel. Het voorstel is *“in nauwe samenspraak tussen 7 grote culturele instellingen in Haarlem tot stand gekomen.”*

Aangegeven wordt dat het college de intentie heeft om tot meerjarige afspraken met de culturele instellingen te komen, binnen de kaders van de Algemene subsidieverordening. *“Dit heeft een directe relatie met de wens van de culturele instellingen van een verminderde regeldruk vanuit de gemeente.”*

12.4 Kadernota 2017: investeringen

In de Kadernota 2017 (2017/213946, blz. 60 en 126) is een impuls vanuit de algemene reserve voor aanvullende programmering en promotie van het Haarlemse cultuuraanbod opgenomen onder de noemer ‘Haarlem Cultuur 2018’, met een startbudget van € 300.000 (verspreid over 2017 en 2018,

te vermeerderen door externe partijen). Het doel van de impuls is het in stand houden en meer benutten van de goede naam van Haarlem als prominente nationale cultuurstad.

12.5 Meerjarenaafspraken

Begin 2017 heeft het college besloten tot de *Meerjarenaafspraken 2017-2020 diverse (culturele) instellingen* (2016/519279), in de commissie Ontwikkeling van 20 juni 2017. Mede naar aanleiding van de wens van de gemeenteraad om te komen tot meerjarenaafspraken met betrekking tot exploitatiesubsidies (verslag commissie Ontwikkeling, 29 januari 2015). De meerjarenaafspraken die zijn gemaakt met diverse culturele instellingen zijn gemaakt op basis van de door deze organisaties ingediend meerjarenbeleidsplan. *"De gemeente Haarlem heeft hier kennis van genomen, de subsidiebeschikking blijft leidend voor de afspraken."*

"De in de cultuurnota aangekondigde tussenevaluatie en eventuele aanpassing van subsidies is komen te vervallen, ook omdat er in de huidige coalitieperiode aanvullend € 300.000 is bezuinigd op Cultuur. Door de gezamenlijke inspanning hierin van de grote culturele instellingen is de basisinfrastructuur van Haarlem behouden."

Op te merken valt dat de aangekondigde tussenevaluatie niet is uitgevoerd, met het argument dat er reeds bezuinigd is. Het feit dat er aanvullende middelen beschikbaar zijn gesteld in de *Kadernota 2017* wordt hierbij niet vermeld. Een moment om bij te sturen in de subsidierelaties is daarmee komen te vervallen.

Zoals aangegeven zijn de doelstellingen van het cultuurbeleid per 2013 slechts op enkele kleine punten aangepast. Door verlenging van de afspraken in 2013 en het wegvallen van de tussenevaluatie kan gesteld worden dat het cultuurbeleid relatief constant is geweest/blijft in de periode 2009-2020.

Voorts valt op dat er voor het eerst gesproken wordt over een (culturele) basisinfrastructuur in Haarlem. Wat deze inhoudt en hoe het zich verhoudt tot andere vormen van cultuur/cultuurstimulering, wordt niet nader toegelicht.

De subsidies maken onderdeel uit van het Programma 4: Duurzame stedelijke vernieuwing, beleidsveld 4.2 Economie toerisme en cultuur. In de Programmabegroting 2017-2021 (2016/424751) dragen de betreffende subsidies bij aan doel "3. *Gevarieerder aanbod van cultuur in Haarlem*". De prestaties die aan het doel worden gekoppeld zijn als volgt:

- "a.** *De gemeente behoudt de basisinfrastructuur door het subsidiëren van culturele (basis)instellingen en stimuleert de kwaliteit door middel van een gevarieerd en attractief aanbod.*
- b.** *De gemeente subsidieert culturele projecten via toekenningen uit het Cultuurstimuleringsfonds Haarlem. De gemeente zet in op talentontwikkeling en jaagt meer cultuur in de Haarlemse wijken aan."*

In de meerjarenaafspraken wordt aangegeven dat *"het doel van de meerjarenaafspraken 2017-2020 met de diverse (culturele) instellingen tweeledig is: duidelijkheid geven aan deze instellingen in de culturele basisinfrastructuur en de verbonden partijen voor de periode 2017 t/m 2020 en daarnaast vermindering van de door de instellingen ervaren toenemende (administratieve) regeldruk vanuit de gemeente Haarlem."*

Aan de term basisinfrastructuur wordt geen nadere invulling gegeven anders dan dat de meerjarige afspraken gemaakt zijn met instellingen die onderdeel uitmaken van deze infrastructuur. In hoeverre de afspraken de gehele basisinfrastructuur betreffen wordt uit bovenstaande documenten niet duidelijk.

In de meerjarenafspraken zijn specifieke afspraken opgenomen, met zowel kwalitatieve als kwantitatieve inspanningen. *“Het gaat om budgetafspraken in relatie tot de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Dit is maatwerk per instelling, zoals over de streefcijfers m.b.t. de bezoekersaantallen, de openingstijden of het aantal tentoonstellingen, voorstellingen en concerten.”*

De betreffende instellingen ontvangen een meerjarige subsidiebeschikking van de gemeente voor de periode 2017-2020. Onder voorbehoud van jaarlijkse begrotingsgoedkeuring door de gemeenteraad. *“Dit budgetrecht betekent dat er vanuit de gemeente altijd een voorbehoud moet worden gemaakt.”* Jaarlijks verantwoorden de instellingen de besteding van de subsidie in hun jaarverslag respectievelijk jaarrekening. Ieder jaar monitort de gemeente de voortgang van de activiteiten en de afspraken met de betreffende instellingen.

Uit het bijgevoegde overzicht van de meerjarenafspraken volgt dat de 13 afspraken die meerjarig voor culturele instellingen zijn gemaakt een subsidiebedrag voor het jaar 2017 van ruim € 19 miljoen vertegenwoordigen.

Tegelijkertijd met de bespreking van bovenstaande meerjarenafspraken is in de commissie de *Stand van zaken Cultuur in Haarlem (2017/258435)* besproken. Middels deze informatienota is de raad geïnformeerd over de gerealiseerde opgaven uit de *Cultuurnota 2013-2020* en de actuele ontwikkelingen in de cultuursector van Haarlem.

Uit het overzicht van de *Cultuurbegroting 2017* (bijlage bij de informatienota), blijkt dat het totaal bedrag aan begrootte subsidies binnen de cultuurbegroting voor 2017 ongeveer € 22,6 miljoen euro is. Dit is inclusief de meerjarenafspraken met culturele instellingen, subsidies voor festivals, de stadsdichter etc.

Kijkend naar de bijgevoegde meerjarenafspraken per instelling (link) valt op dat van de totaal 13 afspraken bij 11 afspraken bij de inhoudelijke basis wordt verwezen naar de zeven doelstellingen uit de cultuurnota, zonder verder te specificeren hoe de gesubsidieerde instelling bijdraagt aan deze doelstellingen. Bij één afspraak wordt per doelstelling aangegeven hoe de gesubsidieerde instelling aan deze doelstellingen bijdraagt. Bij één afspraak wordt niet ingegaan op de koppeling tussen de doelstellingen uit de cultuurnota en de prestaties van de gesubsidieerde instelling.

Op basis van deze informatie kan dan ook niet worden bepaald in hoeverre de gesubsidieerde instellingen een bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelstellingen en op welke wijze zij dit doen. Inzicht in de koppeling tussen doelstelling en prestatie is dan ook beperkt.

Verder valt op te merken dat naast stabiliteit in de nagestreefde doelstellingen het cultuurbeleid qua financiële omvang in de periode 2013-2017 nagenoeg gelijk is gebleven.

13. Bijlagen 10: geraadpleegde literatuur

Geraadpleegde documenten (gesorteerd op jaar/registratienummer)	
Jaar/ nummer/ link	Titel
2008	
2008/218834	Nota Verbonden Partijen in Haarlem
2010	
2010/095510	Coalitieakkoord Haarlem 2010-2014: Het oog op morgen
2010/95401	Kadernota 2010
2011	
2011/007583	Criteria bezuinigingen op subsidies
2011/018084	Presentatie Hof 2.0 systeeminnovatie in het sociaal domein
2011/124892	Startnotitie verzakelijking subsidiesystematiek
2011/129891	Hof 2.0: van visioen naar doen
2011/145568	Verzamelbesluit vaststelling subsidies 2010
2011/16504	Voorgenomen bezuinigingen subsidies 2012-2018
2011/30444	Samenhang discussies in commissie Samenleving richting Kadernota
2011/31911	Aanpak en fasering bezuinigingen subsidies en stelselwijziging
2011/41042	Hof 2.0 cocreatie en bezuinigingsurgentie: een discussienotitie voor de commissie Samenleving van 3 maart 2011
2011/51799	Algemene Subsidie Verordening
2011/7583	Criteria bezuinigingen op subsidies
link	Verslag vergadering 13 januari 2011 commissie samenleving
link	Verslag vergadering 3 maart 2011 commissie samenleving
2012	
2012/104428	Startnotitie voor de Cultuurnota Haarlem 2013-2016
2012/113347	Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem
2012/172892	Samen voor elkaar, nota transitie Sociaal Domein
2012/207540	Afwegingskader Subsidiesystematiek in Haarlem
2012/224482	Intensivering Social return on Investment in Haarlem
2012/332515	Aanpassing algemene subsidieverordening Haarlem
2012/364435	Programmabegroting 2013-2017
2012/463597	Brief wethouder Mooij inzake verzakelijking subsidiesystematiek
2012/469231	Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem 2013

2013

2013/133552	Cultuurnota Haarlem 2013-2020
2013/135892	Wijzigingen en/of beëindigingen huidige subsidierelaties sociaal domein
2013/150640	Kadernota 2013
2013/155439	Samen voor elkaar: eerste uitvoeringsbesluiten binnen clusters van de nieuwe sociale infrastructuur
2013/168991	Regionale samenwerking voor de decentralisaties AWBZ en Jeugd
2013/246430	Procesvoorstel vaststellen doelen en effecten sociaal domein
2013/253976	Een ander spoor naar vernieuwing in de basisinfrastructuur
2013/368525	Uitwerking doelen en effecten sociaal domein en transitie basisinfrastructuur
2013/426340	Uitgaande brief aan de commissie Samenleving: beantwoording vragen
2013/463173	Uitvoeringskader subsidiesystematiek Haarlem
2013/469125	Zorg voor Jeugd, Awbz, Participatiewet en Wmo (transitieplan specialistische ondersteuning sociaal domein)
2013/55659	Samen voor elkaar: op weg naar een nieuwe sociale infrastructuur

2014

2014/045707	Verweringsstrategie Sociaal Domein 2014-2018 gemeente Haarlem
2014/131726	Kadernota 2014
2014/145064	Subsidieverstreking basisinfrastructuur 1 juli 2014 – 31 december 2015
2014/204631	Reactie van het College op het Verslag van het onderzoek van de RKC naar jaarstukken 2013
2014/349119	Programmabegroting 2015-2019
2014/369881	Invulling aanvullende bezuinigingen Cultuur
2014/420648	Subsidies basisinfrastructuur Sociaal Domein vanaf 2016
2014/443090	Uitvoering Subsidiesystematiek in Haarlem
2014/45707	Uitgangspunten verwerving specialistische ondersteuning per 2015 en ontwikkeling verwervingsstrategie sociaal domein na 2015
link	Overzicht subsidieverstreking basisinfrastructuur 1 juli 2014 – 31 december 2015
link	Wankel evenwicht: verslag van het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de Jaarstukken 2013

2015

2015/68952	Kaderstelling gemeentelijke vraag basisinfrastructuur sociaal domein 2016-2020
2015/72706	Uitvoeringsregeling innovatieve projecten basisinfrastructuur sociaal domein
link	Bijdrage commissie Samenleving naar aanleiding van de bespreking van de nota 'Kaderstelling gemeentelijke vraag basisinfrastructuur sociaal domein 2016-2020'.
link	Verslag vergadering 29 januari 2015 commissie ontwikkeling

2016

2016/191925	Overzicht subsidies basisinfrastructuur
2016/191925	Subsidies basisinfrastructuur
2016/424751	Programmabegroting 2017-2021
2016/46463	Subsidieverstreking basisinfrastructuur 2016 tot en met 2019
2016/487091	Decemberrapportage 2016
2016/497056	Discussie over verwervingsstrategie sociaal domein 2018
2016/519279	Meerjarenafspraken 2017-2020 diverse (culturele) instellingen
2016/604342	Regionale en lokale verwervingsstrategie sociaal domein 2018 (collegebesluit)
link	Regionale en lokale verwervingsstrategie sociaal domein 2018
link	Totaal overzicht van de 34 subsidies 2016
link	Opzet raadsmarkt subsidies
link	Overzicht subsidies 2017 diverse (culturele) instellingen

2017

2017/127099	Opinie nota programma van eisen sociaal domein
2017/207760	Programma van eisen Wmo en jeugd
2017/213926	Kaderota 2017
2017/214155	RKC Informatiebrief over Fase 2 onderzoek effectiviteit welzijnssubsidies
2017/258435	Stand van zaken Cultuur in Haarlem

<u>2017/287641</u>	Uitvoering Right to Challenge in samenhang met Flexibele inzet van middelen in de basisinfrastructuur
<u>2017/287641</u>	Startnotitie Right to Challenge
<u>2017/42710</u>	Subsidies basisinfrastructuur
<u>2017/508244</u>	Brief van RKC vervolgstap onderzoek Welzijnssubsidies
<u>2017/527292</u>	Wijziging Programmabegroting 2018-2022 voor Programma 1, 2 en 3
<u>2017/84076</u>	Offerte-uitvraag onderzoek effectiviteit welzijnssubsidies
<u>link</u>	Beantwoording van vragen van de commissie Samenleving over Flexibele inzet van middelen in de basisinfrastructuur
<u>link</u>	Aanbestedingsdocument en Programma van eisen: wet maatschappelijke ondersteuning Jeugdwet
<u>link</u>	Regionale verwervingsstrategie Sociaal domein 2018 Kennemerland
<u>link</u>	Verslag vergadering 20 april 2017 commissie Samenleving
<u>link</u>	Programma 1, 2 en 3 van de begroting
<u>link</u>	Overzicht cultuurbegroting 2017 gemeente Haarlem
<u>link</u>	Subsidieregister Gemeente Haarlem december 2017
2018	
<u>2018/083719</u>	RKC informatiebrief fase 2 onderzoek Effectiviteit Welzijnssubsidies

14. Bijlage 11: beantwoording vragen Subsidiebureau

1. Is er een overzicht te geven van alle verleende subsidies (excel) van de periode 2010-2017?

A: Dat kan, maar dat vergt wel enig handwerk. Managementinformatie over de jaren 2010 en 2011 moet verzameld worden omdat in deze jaren nog niet volledig digitaal gewerkt werd.

2. Indien een organisatie steunt ontvangt uit meerdere subsidiestromen is er dan sprake van één beschikking, één verantwoordingsdocument en één controleverklaring?

A: De Algemene subsidieverordening geeft de mogelijkheid daartoe, maar het is geen verplichting. Indien per subsidie of activiteit afspraken of termijnen vastgelegd moeten worden is het niet eenvoudig dit samen te voegen tot één beschikking. Subsidies worden ook niet altijd op hetzelfde moment aangevraagd en beschikt. Eén controleverklaring kan, als de besteding per subsidie gespecificeerd wordt.

3. Wordt het niet voldoen aan de verplichtingen door de gesubsidieerde partij gemeld?

Wordt eventueel misbruik geregistreerd en vindt er een steekproefsgewijze beoordeling plaats van de verantwoording? Zijn hier cijfers over te geven?

A: Een subsidieontvanger is verplicht daartoe en meldt het nagenoeg altijd als een activiteit niet doorgaat of een project toch niet uitgevoerd wordt. Anders wordt dat vastgesteld bij de verantwoording. Als iemand opzettelijk handelt tegen de voorwaarden in om misbruik te maken van de subsidie, zal dat niet uit zichzelf gemeld worden. De gemeente heeft een leidraad Misbruik en oneigenlijk gebruik vastgesteld die registratie van misbruik voorschrijft, maar misbruik is in de afgelopen 5 jaar nog niet vastgesteld (na vaststelling van de leidraad). Er wordt geen steekproef op ingediende verantwoordingen uitgevoerd, maar wel op subsidies die direct worden vastgesteld. Deze krijgt gezien de geringe massa echter geen prioriteit.

4. Zijn er vaste formats voor de volgende zaken:

- Projectsubsidies

A: beschikking en aanvraagformulier wel, maar verder is het vormvrij

- Prestatiecontracten

A: deze worden niet gebruikt (een overeenkomst sluiten ter uitvoering van de subsidie is mogelijk, maar dit wordt niet gestimuleerd omdat dit privaats- met publiekrecht vermengd en bijna altijd wrijving oplevert).

- Verklaring prestatielevering

A: verantwoording wordt gezien als verklaring. Vormvrij.

- Afwijkingen op prestatiecontracten

A: zie boven

- Tussentijdse rapportages bij meerjarige subsidie tbv vaststelling boekjaar

A: Er is een grote variëteit aan activiteiten en organisaties. Eén format betekent dat iedereen zich moet aanpassen. Voor de organisaties is het makkelijker om de verantwoording te baseren op de eigen administratie/jaarrekening. Als de voor de vaststelling relevante informatie aanwezig is in een verantwoording, is dit voldoende. Er is in het verleden een format geïntroduceerd, maar dit gaf slechts extra werk omdat het niet goed gebruikt werd.

5. Zijn er richtlijnen voor het opstellen van meerjarige afspraken met gesubsidieerde instellingen, zo ja welke?

A: Meerjarenafspraken zijn echt maatwerk, een format wordt niet gehanteerd. Er zijn uiteraard wel algemene richtlijnen, zoals SMART.

6. Is er actief beleid om sterke identificatie van de beleidsmedewerkers met instellingen te voorkomen? Graag uitleg waarom wel/niet en zo ja, hoe.

A: Dit is geen rol voor het subsidiebureau en de subsidieconsulenten.

7. Zijn er verschillende arrangementen voor eindverantwoording/vaststelling van subsidies? Graag uitleg hiervan.

A: De eisen aan de verantwoording hangen af van het subsidiebedrag. Zie artikel 11 en 14 t/m 17 van de Algemene subsidieverordening. Tot € 10.001 wordt geen verantwoording gevraagd (wel mogelijkheid van steekproef), tussen 10.001 en 50.001 een inhoudelijk verslag en boven de 50.001 ook een voortgangsrapportage en financieel verslag met controleverklaring. Boven de 500.000 geldt een strenger regime met SROI verplichting en toepassing van de risicoclassificatie met mogelijk frequentere voortgangsrapportages. Let wel, hier kan van worden afgeweken: een controleverklaring is niet noodzakelijk als op een andere manier kan worden vastgesteld dat de prestatie is geleverd. Zoals bij een huursubsidie, waarbij de huur aan de gemeente wordt betaald (dan wordt minder gevraagd omdat dit voldoende is voor de vaststelling). Bij kleinere subsidies kan ook alsnog een verslag gevraagd worden. In dit geval wordt meer gevraagd dan de Asv voorschrijft, maar dat is altijd met een doel. Bijvoorbeeld als een organisatie voor de eerste keer subsidie ontvangt en een oordeel over de financiële positie gewenst is, of als een ontvanger met een egaliseriereserve mag werken. Dan is een financieel verslag nodig om die reserve vast te stellen.

8. Vind er controle plaats op de rechtmatigheid van de besteding van de subsidie? Zo ja, hoe vaak? En bij welke subsidies?

A: Bij verleende subsidies wordt altijd op de rechtmatigheid gecontroleerd. Bij kleinere subsidies die direct worden vastgesteld wordt vaak een verantwoording gevraagd en ook die worden gecontroleerd. Subsidiebureau en beleidsmedewerker beoordelen samen of de subsidie rechtmatig is besteed. De beleidsmedewerker oordeelt of de activiteiten/prestaties zijn gerealiseerd en subsidieadviseur controleert de financiën en voor zover mogelijk de procedurele en overige verplichtingen. Deze controle wordt bij alle subsidies die vooraf verleend worden uitgevoerd, maar de grotere subsidies krijgen hogere prioriteit. Bij subsidies boven de 500.000 euro worden de financiële verslagen geanalyseerd (zoals de jaarrekening of anders het financieel verslag) en boven de 50.000 euro wordt deze formele analyse gemaakt als dit naar het oordeel van de subsidieadviseur of beleidsmedewerker noodzakelijk is (bijvoorbeeld als er speciale ontwikkelingen zijn waar op gelet moet worden). Er is onvoldoende capaciteit om alle subsidies zo uitgebreid te analyseren en deze beoordeling formeel vast te leggen.

9. Is er bij de verwerving van ondersteuning in de basisinfrastructuur (sociaal) voor de periode 2016-2020 gebruik gemaakt van subsidietenders? Is het instrument subsidietenders op een ander moment ingezet?

A: Naar mijn weten is eenmaal gebruik gemaakt van een subsidietender, waar HVO als nieuwe subsidieontvanger uit is gekomen. De details ken ik helaas niet.

10. Wordt bij de toekenning van subsidies nagegaan of subsidiëring het juiste middel is de doelstelling te bereiken? Zo ja, hoe wordt deze afweging gemaakt?

A: De meeste subsidies zijn structureel en daarbij hoeft de afweging niet meer gemaakt te worden. Maar als het subsidiebureau een nieuwe aanvraag of partij ontvangt en bij beoordeling van de aanvraag (subsidiebureau kijkt naar de financiën en opzet) wordt geconstateerd dat inkoop een passend instrument is, wordt dit gesignaleerd naar de beleidsmedewerker. Als activiteiten via

inkoop gefinancierd worden ziet het subsidiebureau dit niet; mogelijk worden activiteiten 'ingekocht' terwijl subsidie een beter instrument zou zijn. Daar hebben wij geen goed zicht op.

11. Worden er verschillende arrangementen gehanteerd betreft de verantwoording over de verleende subsidies? Zo ja, graag een beschrijving van de arrangementen.

- Heeft de verhoging van het eerste arrangement geleidt tot de verwachte lastenverlichting?

A: zie ook hierboven. De lastenverlichting is onmogelijk te kwantificeren maar een verlichting zal aanwezig zijn aangezien er meer subsidieontvangers geen verantwoording meer hoeven in te dienen en de gemeente minder vaststellingsverzoeken hoeft te beantwoorden.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
[Kies datum]

Tekst: [Naam],
Fotografie: [Naam],
Ontwerp: [Naam],
Drukwerk: [Naam]

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl