



Onderwerp Kaderstelling Sociale Basis 2020		
Nummer	2019/296184	15 april 2019
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th.	
Programma/beleidsveld	1.2 Sociale basis	
Afdeling	MO	
Auteur	J.W. Duker	
Telefoonnummer	023-5115041	
Email	jwduker@haarlem.nl	
Bestemd voor:	Het college stuurt deze raadsinformatiebrief ter kennisname naar de Raad. Behoort bij onderwerp Kaderstelling Sociale Basis 2020 (2018/563268) in raadsvergadering 18 april 2019.	
Bijlagen	Geen	
<p>In de commissie Samenleving van 4 april jl. hebben meerdere fracties aangegeven met het voorliggende stuk onvoldoende grip te ervaren op de effectiviteit van de subsidies in de sociale basis. Met deze raadsinformatiebrief geeft het college graag een nadere toelichting op de wijze waarop de gemeenteraad met het nieuwe subsidietraject meer grip krijgt op de effectiviteit van de subsidies in de sociale basis. Daarnaast gaat het college in deze brief in op een aantal vragen dat is gesteld over de wijze waarop zij regie voert over de samenwerking tussen subsidiepartners aan de thematafels. Tot slot gaat het college in op de suggestie die is gedaan om de besluitvorming uit te stellen.</p> <p><i>Uitgangspunten sturing, monitoring en verantwoording</i></p> <p>Allereerst wil het college twee uitgangspunten terughalen die zij eerder heeft verwoord in de Opinienota Sociale Basis 2020 (BBV 2018/346890), besproken in de commissie Samenleving van 6 september 2018, de Nota Aanpak Sociale Basis 2020 (BBV 2018/566771) en haar reactie op het rapport van de Rekenkamercommissie (RKC, Leren waarderen, hoofdstuk 8), besproken in de commissie Samenleving van 6 december 2018.</p> <p>Het eerste uitgangspunt is dat er grenzen zijn aan de meetbaarheid van effecten in het sociaal domein en het aantonen van causale verbanden tussen activiteiten van subsidiepartners en maatschappelijke effecten. In de nota Aanpak Sociale Basis 2020 stond het zo: 'Onze subsidiepartners produceren geen balpennen. Balpennen kun je tellen en je kunt vaststellen of ze het wel of niet doen. Wat waardevol werk is of wat belangrijk is bij opvoeden en opgroeien verschilt van mens tot mens en kan veranderen in de tijd. Dat twintig mensen wekelijks meedoen aan een eettafel in het wijkcentrum betekent niet dat ze alle twintig niet meer eenzaam zijn'. Met andere woorden: we moeten ook vertrouwen hebben in de professionaliteit van onze subsidiepartners en we moeten effectiviteit niet alleen zichtbaar maken met cijfers, maar ook met kwalitatieve methoden, zoals verhalen en gesprekken.</p>		

Nog wat fundamenteler wordt dit uitgangspunt verwoord in de startnotitie *De sociale basis: terug van weggeweest* van kennisinstituut Movisie. Zij maken onderscheid tussen twee perspectieven op de sociale basis. Bij het *functionele* perspectief wordt de sociale basis gezien als een middel om bepaalde (kwetsbare) doelgroepen te bereiken en problemen op te lossen. Of sprake is van een sterke sociale basis bepaalt een gemeente onder meer op basis van aantallen deelnemers en afname van problemen. In het *relationele* perspectief zijn de inwoners en hun mogelijkheden, behoeften en gemeenschappelijke verbanden de kern van de sociale basis. De sociale basis is hier een doel op zich en geen middel om bepaalde problemen aan te pakken. In de werkelijkheid bestaan tussen deze twee perspectieven in allerlei mengvormen; dat is ook het geval in Haarlem. Het relationele element in de Haarlemse sociale basis is dat het college ruimte wil geven aan inwoners die zelf initiatieven nemen, elkaar ondersteunen en activiteiten ondernemen. Die inwoners laten zich niet sturen met indicatoren.

Het tweede uitgangspunt in de hierboven genoemde nota's is dat in de relatie tussen gemeente en subsidiepartners altijd sprake is van partnerschap en dialoog. Wij staan samen voor de opgave de sociale basis sterk te maken en te houden. Ieder heeft daarbij een eigen rol. De gemeente gaat over het 'wat' en de subsidiepartners over het 'hoe', wordt dan vaak gezegd. Dat suggereert een harde scheidslijn, terwijl leren en verbeteren alleen mogelijk is als gemeente en subsidiepartners daarover met elkaar de dialoog aangaan. Ook in het subsidieverleningstraject is die dialoog – binnen formele kaders – nodig: uitvraag, aanvraag en beschikken.

Grip op effectiviteit

In reactie op het rapport van de RKC heeft het college aangegeven de aanbevelingen over te nemen. Het college implementeert de door de RKC genoemde verbetermogelijkheden en past de evalueerbaarheidscriteria uit het beoordelingskader toe. Naar aanleiding van de recente brief van de RKC en de bespreking van de kaderstelling in de commissie Samenleving wil het college daarbij twee opmerkingen maken.

De eerste opmerking is dat de RKC in haar rapport de termen strategische, tactische en operationele doelen verschillend gebruikt. In de inleidende paragraaf van hoofdstuk 4 wordt een helder onderscheid gemaakt tussen strategische doelen op het niveau van maatschappelijke effecten (*outcome*) en operationele doelen op het niveau van de activiteiten van de subsidiepartners (*output*). Maar bij de vijf verbetermogelijkheden op pagina 16 wordt gesproken over 'operationele doelen in de matrix...in de uitvraag van de gemeente' en 'tactische doelen van de activiteiten van de subsidieontvangers in de aanvraag'. Wat de RKC in dit geval verstaat onder strategische, tactische en operationele doelen wordt nergens beschreven. Het college kiest in het subsidieverleningstraject voor het eerste onderscheid: strategische doelen van de gemeente (de gewenste maatschappelijke effecten zoals beschreven in de uitvraag met de hoofd- en subdoelen per thema) en operationele doelen van de subsidiepartners.

De tweede opmerking is dat de RKC in haar algemene beschrijving van het subsidietraject in hoofdstuk 3 wel verschillende processtappen benoemt, maar deze in haar aanbevelingen zelf niet koppelt aan de verschillende onderdelen van het beoordelingskader (strategische doelen, theoretische onderbouwing, beschrijving activiteiten en operationele doelen). De eerste aanbeveling van de RKC luidt: 'Het ontwerp van



de subsidietrajecten (proces, uitvraag/aanvraag/beschikking, werkwijze etc.) van de gemeente Haarlem zodanig te wijzigen dat het voldoet aan de evalueerbaarheidscriteria uit het beoordelingskader van dit onderzoek en hierin in ieder geval de vijf verbetermogelijkheden zoals vermeld op bladzijde 16 van dit rapport zorgvuldig te verwerken'. Dat is precies wat het college gedaan heeft: de evalueerbaarheidscriteria uit het beoordelingskader en de vijf verbetermogelijkheden verwerkt in vier heldere processtappen:

1. Richtinggevende uitvraag met hoofd- en subdoelen (i.c. strategische beleidsdoelen/beoogde maatschappelijke effecten) en 'wat werkt'-principes (i.c. de globale interventielogica/theoretische onderbouwing).
2. Aanvragen van subsidiepartners met een beschrijving van:
 - Activiteiten gebaseerd op de 'wat werkt'-principes, inclusief theoretische onderbouwing (i.c. specifieke interventielogica)
 - Beoogd doelgroepbereik van de activiteiten inclusief indicatoren (i.c. operationele doelen)
 - Beoogd effect van de activiteiten voor deelnemers inclusief indicatoren (i.c. operationele doelen)
3. Beoordelen (toetsen aan de uitvraag), beschikken en vaststellen indicatoren voor beoogde maatschappelijke effecten (hoofd- en subdoelen) in de programmabegroting; afspraken vastleggen in monitoring- en verantwoordingsplan over wat subsidiepartners jaarlijks aan het college verantwoorden en wat het college jaarlijks aan de gemeenteraad verantwoord.
4. Start nieuwe subsidieperiode en leercyclus van gemeente en subsidiepartners door jaarlijks verantwoorden, duiden en bijstellen.

Hieruit volgt dat de uitvraag (stap 1) nog niet het complete beeld geeft van de wijze waarop gemeente en subsidiepartners de effectiviteit gaan monitoren. Daarvoor is eerst nodig dat de subsidiepartners hun activiteiten en operationele doelen beschrijven (stap 2). Het beeld is compleet als in stap 3 de aanvragen van de subsidiepartners worden beoordeeld en alle afspraken over monitoring en verantwoording tussen subsidiepartners, college en gemeenteraad worden vastgelegd. De elementen die U en de RKC nu nog missen worden in stap 3 toegevoegd; dus vóór de start van de nieuwe subsidieperiode.

Positie gemeenteraad

In het totale subsidietraject voor de sociale basis is de gemeenteraad op verschillende momenten bepalend. Het eerste moment is het vaststellen van de uitvraag: het inhoudelijke afwegingskader waarop de subsidiepartners hun aanvragen moeten baseren en waaraan het college deze aanvragen zal toetsen. Vervolgens stelt de gemeenteraad in de programmabegroting indicatoren vast voor beoogde maatschappelijke effecten. De realisatie van deze maatschappelijke effecten is *niet alleen* afhankelijk van de activiteiten van de subsidiepartners; ook ander beleid van de gemeente én externe factoren kunnen daarop van invloed zijn. In het monitoring- en verantwoordingsplan wordt onderbouwd hoe de activiteiten van de subsidiepartners (en bijbehorende operationele doelen) bijdragen aan de realisatie van de beoogde

maatschappelijke effecten. Zoals door het college toegezegd in de commissievergadering van 4 april jl. wordt het monitoring- en verantwoordingsplan door de gemeenteraad vastgesteld. Omdat dit monitoring- en verantwoordingsplan gebaseerd is op de aanvragen van de subsidiepartners, die getoetst zijn aan de door de gemeenteraad vastgestelde uitvraag, verwacht het college dat dit plan geen verrassingen voor de gemeenteraad zal bevatten. Wanneer de gemeenteraad op onderdelen toch andere operationele doelen wil vaststellen, dan zal het college hierover voor de start van de nieuwe subsidieperiode aanvullende afspraken maken met de subsidiepartners. De voorlopige detailplanning voor deze fase van besluitvorming ziet er als volgt uit:

17 sep 2019	college besluit over raadsvoorstel programmabegroting
15 okt 2019	college besluit over raadsvoorstel monitoring- en verantwoordingsplan
31 okt 2019	commissie Samenleving behandelt raadsvoorstel monitoring- en verantwoording
07 nov 2019	gemeenteraad besluit over programmabegroting
21 nov 2019	gemeenteraad besluit over monitoring- en verantwoordingsplan

Nadat de nieuwe subsidieperiode is gestart blijft de gemeenteraad een bepalende rol spelen in het subsidietraject. Allereerst ontvangt de gemeenteraad een jaarlijkse rapportage over de (effectiviteit van) de activiteiten van de subsidiepartners gebaseerd op het monitoring- en verantwoordingsplan. Daarnaast stelt de gemeenteraad uiteraard jaarlijks het jaarverslag als onderdeel van de P&C-cyclus vast, waarin op hoofdlijnen verantwoord wordt over de activiteiten van de subsidiepartners en de gerealiseerde maatschappelijke effecten. De gemeenteraad kan op basis van deze rapportage en dit verslag te allen tijde besluiten doelen of middelen bij te stellen. We gaan voor vier jaar een partnerschap aan met de subsidiepartners, maar de gemeente(raad) blijft altijd eindverantwoordelijk voor het stellen van doelen en de inzet van middelen.

Tot slot geeft het college de gemeenteraad nog in overweging de komende maanden actief mee te denken over de inhoud van het monitoring- en verantwoordingsplan en het formuleren van indicatoren voor beoogde maatschappelijke effecten in de programmabegroting. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door middel van een workshop of het vormen van een werk- of meedenkgroep uit de gemeenteraad. Het college zou een dergelijke werkwijze erg nuttig vinden.

Budgetrecht en budgetverdeling

Het totale bestaande budget voor de subsidies sociale basis is door het college verdeeld over de afzonderlijke thema's¹. Het college is hiertoe bevoegd omdat het bestaande budgetten betreft en er geen verschuiving tussen programma's of beleidsvelden uit de begroting plaatsvindt. Verdeling van het budget over de thema's is een belangrijk onderdeel van de nieuwe werkwijze met de thematafels. Met de verdeling worden

¹ Het betreft de budgetten voor ondersteuning die laagdrempelig – zonder tussenkomst van de gemeente – toegankelijk is voor inwoners van Haarlem. Ondersteuning waar een individuele beschikking voor nodig is of anderszins verstrekking via de gemeente, zoals maatwerkvoorzieningen Wmo, jeugdhulp of bijzondere bijstand valt niet onder de budgetten voor de sociale basis. Uitzonderingen hierop zijn de budgetten voor het Sociaal Wijkteam en het Centrum voor Jeugd en Gezin, aangezien deze separaat worden gefinancierd.



budgetplafonds per thema vastgesteld waar de subsidiepartners zich per thematafel aan moeten houden. Dit maakt de subsidiepartners mede verantwoordelijk voor een doelmatige inzet van middelen en stimuleert hen samen te werken aan het best mogelijke plan per thema.

Dit neemt niet weg dat de gemeenteraad altijd budgetrecht heeft. Het college adviseert de raad echter niet te schuiven tussen de budgetten per thema. De budgetten zijn verdeeld door de huidige subsidiebedragen toe te delen aan de nieuwe thema's. Op enkele thema's is het budget opgehoogd (ontmoeten, vrijwillige inzet/BUUV en redzaamheid/statushouders). Met de budgetten per thema moet bestaande ondersteuning gecontinueerd en vernieuwd worden, maar moeten ook nieuwe initiatieven in aanmerking komen voor een meerjarige subsidie. Door bij de huidige (historische) verdeling aan te sluiten verwacht het college dat voldoende tegemoet gekomen kan worden aan de prioriteiten van de gemeenteraad. Schuiven met budgetten zou bovendien een extra last betekenen voor de thematafels waar budget weggehaald wordt. Het risico bestaat dat het ondersteuningsaanbod op die thema's daardoor 'door de bodem zakt' én dat de onderlinge samenhang en afhankelijkheid tussen de thema's onder druk komt te staan. We gaan nu voor het eerst met budgetten en aanvragen per thema werken. Als we dat een aantal jaar gedaan hebben kunnen we beter inschatten wat de consequenties zijn van het schuiven met budgetten.

Regie op samenwerking aan thematafels

Aan de hand van een opinienota en de nota Aanpak Sociale Basis 2020 is de werkwijze voor de nieuwe subsidieperiode al eerder met de commissie Samenleving besproken. In die werkwijze vormden twee elementen de kern: (1) nieuwe initiatieven die zich de afgelopen jaren bewezen hebben in aanmerking laten komen voor een meerjarige subsidie én (2) de samenwerking tussen subsidiepartners versterken door hen gezamenlijk per thema één aanvraag te laten doen, onder regie van de gemeente. Deze werkwijze gaat uit van geïnformeerd vertrouwen in de professional en sluit aan op transformatiedoelen in het sociaal domein, zoals inspelen op de 'kracht van de stad' en versterken van netwerksamenwerking. Doel is dat de diversiteit in het aanbod behouden blijft, maar dat er meer samenhang in, en herkenbaarheid van dat aanbod ontstaat.

Hoewel de nieuwe werkwijze deels voortbouwt op bestaande samenwerkingsverbanden is het uiteraard ook spannend voor de subsidiepartners en zal het gevolgen hebben voor hun bedrijfsvoering. De gemeente voert daarom op verschillende manieren regie over de samenwerking. In de eerste plaats voert de gemeente regie door deelname aan de thematafels. Per thema zijn ambtelijke tafelregisseurs aangewezen. Zij toetsen in alle fasen van het subsidietraject de inzet van de subsidiepartners aan het inhoudelijke kader (de uitvraag) én zien toe op gelijkwaardige samenwerking tussen partijen. Daarnaast worden de thematafels in de fase waarin zij tot een aanvraag moeten komen ondersteund door externe procesbegeleiders. Deze procesbegeleiders hebben de opdracht toe te zien op gelijkwaardige samenwerking aan de tafels en om de subsidiepartners te begeleiden in de stappen die moeten resulteren in gezamenlijke aanvragen. Hiervoor zijn zeer ervaren procesbegeleiders aangetrokken.

In de tweede plaats voert de gemeente regie door middel van een richtinggevende inhoudelijke uitvraag en

