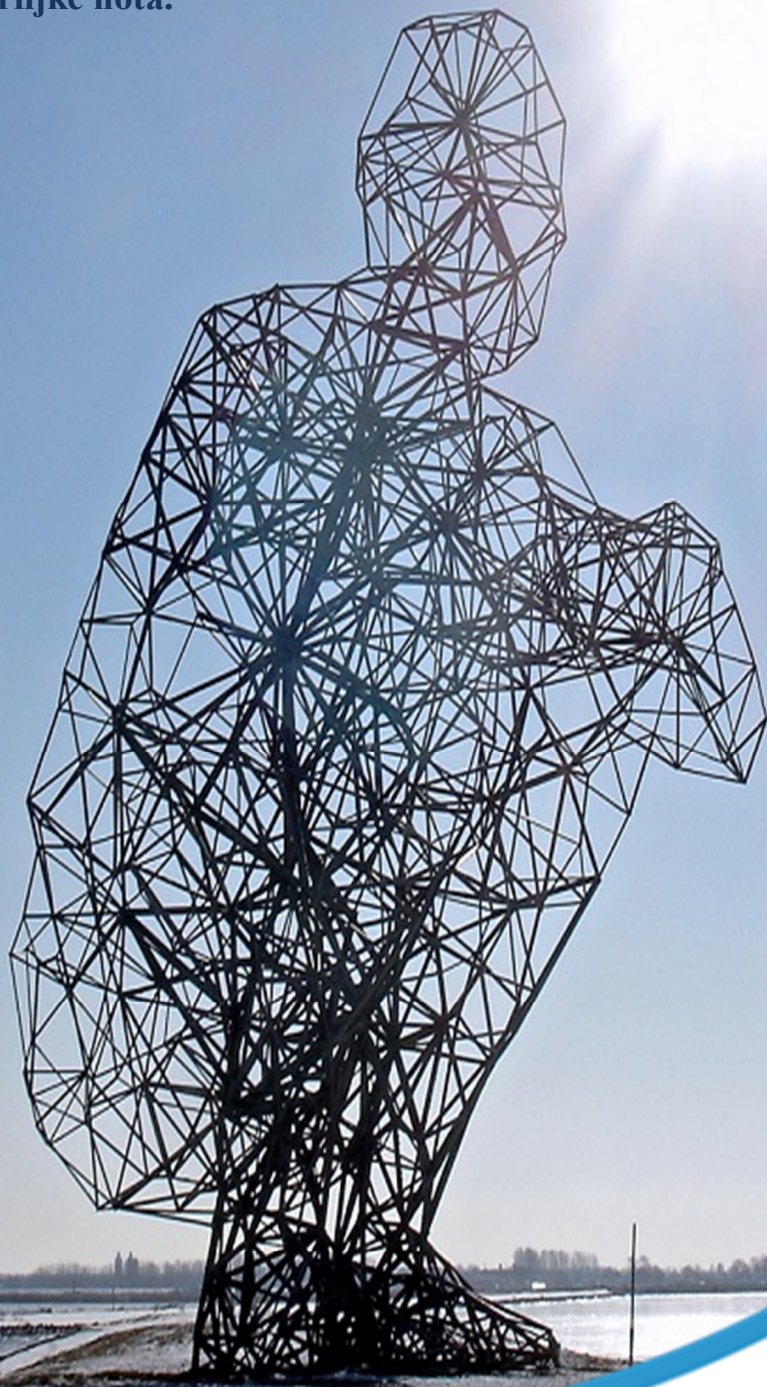


De praktijk zal het leren.

De noodzaak van resultaatsturing voor beheerste transformatie in de inkoop, aanbesteding en subsidiëring binnen het sociaal domein.

Bestuurlijke nota.



Datum: 8 september 2016



Rekenkamer **Lelystad**

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter

Iris Koopmans, lid

Corrie Hartholt, plaatsvervangend lid

Dit onderzoek is uitgevoerd door IPR Normag

Marten Boels

Robert Schouten

Remco Breebaart

De bestuurlijke nota is geschreven door

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 14-0320

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Samenvatting bevindingen	2
De subsidiëring van pleegzorg via de Centrumregeling	2
De inkoop van dagbesteding voor ouderen	5
De subsidiëring van Flevodrome	8
Vergelijking Lelystad met andere gemeenten	9
3. Analyse.....	10
De agendavorming, beleidsvoorbereiding en –bepaling.....	10
De nadere concretisering en uitvoering van de kaders	12
Monitoring, beleidsevaluatie en –terugkoppeling	13
Hoe verder in de consolidatiefase?.....	15
Kansen van uitbesteding in het sociale domein.....	15
Globale risico’s van uitbesteding in het sociale domein.....	15
Paradox door uitbesteding in het sociale domein	16
Kostenverdeling en risicoverevening via het woonplaats- en solidariteitsbeginsel.....	18
Sturingsinstrumenten bij de inkoop en subsidiëring.....	22
4. Conclusies	29
Overkoepelende indruk	29
Hoofdconclusie.....	31
Sub conclusies	32
Casusspecifieke conclusies.....	35
5. Aanbevelingen	37
6. Bestuurlijke reactie college.....	43
7. Nawoord rekenkamer.....	50
8. Bijlage: infographic CPB inkoop sociaal domein.....	54
9. Bijlage: toetsing aan de norm.....	55
10. Bronvermeldingen.....	59

1. Inleiding

Efficiënt en effectief inkopen en aanbesteden was altijd al belangrijk voor gemeenten. Met de transitie in het sociale domein neemt het belang van inkoop en aanbestedingsbeleid en van subsidiëring toe. De inkoop en subsidiëring van zorg aan kwetsbare inwoners van de stad is cruciaal in dit transformatieproces. Belangrijke factoren zijn niet alleen de laagste prijs of de hoogte van de subsidie, maar vooral ook de minder 'harde' aspecten zoals gewenste kwaliteit en maatschappelijke en sociale doelstellingen.

De rekenkamer Lelystad wilde - vanwege het grote maatschappelijke en financiële belang van goede inkoop en aanbesteding en het toenemende belang van goede democratische controle daarop - onderzoeken op welke wijze de gemeente Lelystad bij inkoop en aanbesteding haar ambities, (maatschappelijke en sociale) doelstellingen en kwaliteitscriteria in de praktijk borgt bij de inkoop en de aanbestedingen die zij doet. Ook wilde de rekenkamer weten of deze borging voldoende waarborgen biedt voor het gewenste resultaat en de controle daarop achteraf.

Vrij vroeg in het onderzoek bleek, dat in de Lelystadse context ook veel gebruik is gemaakt van subsidiëring in de 3D. Daarom is dit aspect later meegenomen in het onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd in 2015.

Ter verduidelijking merkt de rekenkamer Lelystad op, dat dit onderzoek is uitgevoerd als quick scan. Hoewel dat zijn beperkingen kent is er zeker globaal inzicht aan te ontleen, de zogenoemde rode draden. Een tweede verduidelijking betreft de casus selectie. Met de selectie hebben de onderzoekers en de rekenkamer getracht praktijkvoorbeelden te bezien die zowel inzicht geven in bekostigingsrelaties (subsidie, inkoop, gezamenlijke inkoop) als inzicht op elk van de drie decentralisaties. Ook hier is de opmerking over rode draden toepasselijk. Daarom zijn de uitkomsten onderzoekstechnisch niet zomaar te generaliseren voor alle inkoop en subsidiëring die plaatsvindt binnen het Lelystadse sociale domein. Niettemin geven de rode draden wel een indicatie van aandachtspunten, verwonderpunten en sturingsmogelijkheden.

2.Samenvatting bevindingen

Zowel de raad als het college stonden met de transities binnen het sociale domein voor een ingewikkelde en grote opgave. Het takenpakket van de gemeente Lelystad is sinds 1 januari 2015 uitgebreid met taken, waar de gemeente voordien niet tot nauwelijks ervaring mee had. Bij de overdracht van de taken waren veel verschillende publieke en private partijen betrokken: Rijk, Provincie Flevoland, andere gemeenten in de regio, zorgverzekeraars, maatschappelijk middenveld en zorgaanbieders. Daarbij kwam ook nog de forse bezuiniging, die de gemeenten van het Rijk moesten realiseren.

Om de decentralisaties in het sociale domein te stroomlijnen, heeft de gemeenteraad voor het sociale domein kadernota's vastgesteld. Deze heeft het college verder uitgewerkt in uitvoeringsnota's. De specifieke voorwaarden voor inkoop en subsidiering in het sociale domein zijn nader ingevuld in de door de raad vastgestelde beleidsdocumenten voor Wmo, Jeugdzorg en Participatie. Naast dit inhoudelijke beleid, maakt de gemeente Lelystad gebruik van inkoop- en aanbestedingsbeleid¹. Verantwoording aan de raad over inkoop en subsidies vindt plaats via de portefeuillehouder. In dat beleid stelt zij twee inhoudelijke doelen: social return on investment² en het bevorderen lokale inkoop- en aanbesteding³. Voor subsidiering maakt de gemeente Lelystad gebruik van de 'Algemene Subsidieverordening Lelystad'⁴. Hierin zijn social return on investment en bevorderen inzet van lokale aanbieders niet opgenomen.

2

De subsidiering van pleegzorg via de Centrumregeling⁵

De randvoorwaarden voor de pleegzorg staan in de beleidsnota Jeugdzorg van de gemeente Lelystad⁶. De raad heeft aan de pleegzorg de volgende aanvullende voorwaarden gesteld:

- Zorgcontinuïteit was het belangrijkste criterium en een wettelijke plicht. Jeugdigen die op 1 januari 2015 gebruik maakten van pleegzorg, hielden het recht op pleegzorg tot hun 18^e jaar. De wettelijke plicht tot zorgcontinuïteit liep per 1 januari 2016 af, maar de gemeente houdt haar zorgplicht.
- De Flevolandse gemeenten verrekenen de kosten en vereffenen risico's voor pleegzorg met elkaar volgens het solidariteitsbeginsel⁷. Wanneer een deelnemende gemeente meer of minder dan 5% kosten maakt ten opzichte van het budget dat de gemeente heeft voor pleegzorg, dan vereffenen de deelnemende Flevolandse gemeenten onderling de kosten.

¹ De raad heeft deze vastgesteld in 2013.

² Doel van social return afspraken is het leveren van een bijdrage aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Social return afspraken worden soms als randvoorwaarde bij aanbestedingen verplicht gesteld.

³ Zonder protectionistisch te zijn.

⁴ De raad heeft deze vastgesteld in 2012.

⁵ Sociaal domein: jeugdzorg, gezamenlijke inkoop / subsidiering.

⁶ Beleidsplan 2015-2019.

⁷ Zie voor meer uitleg over het solidariteitsbeginsel pagina 19.

- De Flevolandse gemeenten bekostigen de pleegzorg op basis van het woonplaatsbeginsel. Dit betekent in grote lijnen, dat de gemeente waar de jeugdige in een pleeggezin is opgenomen (en waar daarom ook het ouderlijk gezag ligt), ondersteuning en zorg levert en daarvoor de kosten draagt. . Zowel de gemeente als pleegzorgaanbieder Vitree - de hoofdaannemer - signaleren de problemen met het woonplaatsbeginsel: aangezien Urk veel aanbod van pleeggezinnen heeft, ontstond er een financieel probleem bij de gemeente Urk. Naar verluidt is hier inmiddels een oplossing voor gevonden.
- Met preventief jeugdbeleid en preventieve jeugdhulp in de wijk, moet pleegzorg zoveel mogelijk worden voorkomen.
- Als pleegzorg toch nodig is, worden jeugdigen bij voorkeur opgevangen in het eigen netwerk. Het is uiteindelijk de bedoeling dat het pleegkind – als dat mogelijk is - terugkeert naar zijn of haar eigen thuis.

Het Rijk heeft gemeenten verplicht samen te werken bij jeugdzorg. Pleegzorg wordt mede daarom georganiseerd en gesubsidieerd via de zogenaamde ‘Centrumregeling Sociaal Domein’. Dit is de minst zware vorm van samenwerking tussen gemeenten. De gemeente Almere voert de Centrumregeling uit namens de deelnemende Flevolandse gemeenten. De Centrumregeling moet zich houden aan de regels uit het Dienstverleningshandvest⁸. In dit handvest staan de taken van de Centrumregeling beschreven. Zo gelden bijvoorbeeld de inkoopvoorwaarden van de gemeente Almere voor de inkoop- en aanbesteding via de Centrumregeling.

Afgezien van een wettelijke verplichting, heeft samenwerking – naast efficiencyvoordelen – ook inhoudelijke meerwaarde. Binnen Flevoland zijn vraag en aanbod van pleegzorgplekken ongelijk verdeeld over de gemeenten die deelnemen aan de Centrumregeling. Daarbij heeft Lelystad relatief meer kinderen die opvang nodig hebben in een pleeggezin, dan het landelijke gemiddelde. Lelystadse pleegkinderen gaan daarom vaak naar pleeggezinnen in de gemeente Urk. De enige zorgaanbieder die momenteel pleegzorg aanbiedt in Lelystad is Vitree. Vitree is hoofdaannemer en zet onderaannemers aan het werk om pleegzorg te leveren. Het monopolie van Vitree beperkt de sturingsmogelijkheden van de raad. Er is geen marktwerking of keuzevrijheid op het gebied van pleegzorg, zoals wel het geval is (of kan zijn) bij inkoop of subsidiering van preventieve jeugdzorgtrajecten.

⁸ De Lelystadse gemeenteraad heeft dit stuk op 20 oktober 2014 vastgesteld.

De Centrumregeling koopt pleegzorg strikt genomen niet in. Ze subsidieert. De subsidieontvanger is Vitree. In de subsidiebeschikking die de Centrumregeling afgeeft staan de voorwaarden waaraan Vitree moet voldoen. In de beschikking zijn ook de beleidsdoelen van gemeente Lelystad opgenomen: het leveren van (preventieve) jeugdzorg in de wijk en terugkeer naar huis staat centraal. Deze zijn opgenomen zonder een nadere vertaling van het beleidsdoel naar subsidievoorwaarden. Voorafgaand aan de subsidiëring heeft de Centrumregeling geen zelfstandige inschatting gemaakt van de omvang van de opdracht. De Centrumregeling is uitgegaan van de omzet van Vitree over 2014.

Deze inschatting wordt voldoende betrouwbaar geacht, vanwege het langdurige karakter van pleegzorg⁹. Vitree kreeg een subsidie van de Centrumregeling, omdat het eerder ook al zo werd gedaan. Vitree heeft ook een voorkeur voor het werken met subsidies, vanwege de geboden flexibiliteit in de uitvoering van haar opdracht.

De raad moest onder grote tijdsdruk de kaders voor jeugdzorg in 2014 vaststellen. Daardoor was het proces minder zorgvuldig en volledig, dan te doen gebruikelijk. Die tijdsdruk kwam onder andere door het late aanleveren van budgetgegevens door het Rijk (en de soms onvolledige gegevens). Daardoor wist de raad pas aan het einde van 2014 hoe hoog het budget voor pleegzorg zou zijn en hoeveel cliënten gebruik maken van pleegzorg. Ook de ambitie en wettelijke plicht om zorgcontinuïteit te bieden aan cliënten was van invloed. Om de voorbereidingen op tijd gereed te hebben, heeft de raad in één jaar tijd de ambities voor de transitie, de beleidsdoelen en de kaders voor de uitvoering van pleegzorg vastgesteld. Mede daardoor heeft de raad de keuze gemaakt in 2015 zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande aanbod en de huidige aanbieders.

Pleegzorg was een nieuwe taak voor de gemeente Lelystad en de gemeente was voor haar informatievoorziening in grote mate afhankelijk van het Rijk. De informatie van het Rijk (Vektis) bleek na analyse niet volledig en / of niet juist. Om meer informatie te krijgen - bijvoorbeeld over aantallen cliënten, kosten en inhoudelijke uitdaging van de transitie - heeft de gemeente Lelystad in de aanloop naar de transitie via een klankbordgroep ook nauw samengewerkt met de zorgaanbieders. De zorgaanbieders hebben mogelijk op die manier ook invloed gehad op de opdracht. Mede daardoor is er ook geen afweging gemaakt om te kiezen voor een ander instrument, zoals bijvoorbeeld het inkopen / aanbesteden van de opdracht.

⁹ Een pleegkind maakt vaak tot het 18^{de} levensjaar gebruik van de pleegzorg.

Het is in principe de bedoeling, dat het college de raad over de uitkomsten van de aanbestedingen via de Centrumregeling Sociaal Domein informeert. Gedurende de uitvoering van deze QuickScan heeft de raad deze informatie (nog) niet ontvangen. Ook zou de raad eens per half jaar informatie ontvangen van het college over de voortgang van de decentralisaties via een monitor. In april 2015 zou dat voor het eerst plaatsvinden. Op 1 december 2015 sprak een afvaardiging van de raadsfracties voor het eerst over deze monitor sociaal domein in een openbare sessie. Het college heeft de raad voordien een brief gestuurd met de stand van zaken na afronding van de inkoop van jeugdzorg. In de brief benadrukt het college dat de transitie nodig is om uit te kunnen komen met het budget voor jeugdzorg.

Het college geeft ook te kennen dat er onduidelijkheden zijn over het aantal cliënten pleegzorg. Afgezien van de brief, is de raad in grote lijnen over jeugdhulp geïnformeerd via de begrotingsmonitor, monitor sociaal domein en richtinggevende begroting jeugdhulp 2016. Een vertaling naar pleegzorg is echter niet direct te maken.

De Centrumregeling is een verbonden partij. Dat betekent dat de raad vooral voor het instellen van de verbonden partij kan sturen. De sturingsmogelijkheden tijdens de uitvoering zijn relatief beperkt¹⁰. Dat wil zeggen dat de raad van Lelystad op dit moment weinig instrumenten heeft, om rechtstreeks bij te sturen in de kosten voor en kwaliteit van pleegzorg via de Centrumregeling. De raad kan wel sturen op preventie, oftewel het voorkomen van pleegzorg. Dat onderdeel hoeft namelijk niet per se te worden afgenomen van Vitree, al zit het op dit moment wel in de lopende overeenkomst.

De inkoop van dagbesteding voor ouderen¹¹

De dagbesteding voor ouderen is begin 2015 overgegaan van Rijk (AWBZ) naar de gemeenten (Wmo). De Kadernota Transitie AWBZ-Wmo¹² van de gemeente Lelystad regelt hoe de gemeente wil omgaan met deze overgang. Hierin staan voor de dagbesteding ouderen de volgende kaders:

- De sociale wijkteams bepalen of cliënten gebruik mogen maken van deze voorziening. Deze sociale wijkteams bestaan uit diverse partijen: o.a. MEE-Veluwe IJsseloevers, Welzijn Lelystad, MDF, Icare, Wijkverpleegkundigen Woonzorg Flevoland en een GGZ deskundige.
- Het sociale wijkteam stelt samen met de cliënt een ondersteuningsplan op. In het ondersteuningsplan wordt onder meer bepaald of de cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, zoals dagbesteding ouderen.
- De beschikking die de gemeente afgeeft, geeft het gewenste resultaat aan. De zorgaanbieder vult de zorgvraag verder in.

¹⁰ Zie ook het rekenkameronderzoek naar verbonden partijen.

¹¹ Sociaal domein: ouderenzorg, inkoop.

¹² In maart 2014 vastgesteld door de raad van Lelystad.

- Cliënten met een lopende indicatiestelling hebben recht op een overgangsregeling: dagbesteding ouderen voor één jaar (tenzij deze eerder afloopt), en krijgen daarvoor een beschikking. De beschikking geeft de zorgbehoefte aan; de zorgaanbieder vult de zorgvraag in. Na het overgangsjaar moeten ze opnieuw geïndiceerd worden, om te bezien of ze toegang tot de dagbesteding ouderen houden.
- De gemeente stuurt op hoofdlijnen door middel van het maximale budget, het basisaanbod voorzieningen en de voorwaarden waar zorgaanbieders aan moeten voldoen.
- Het budget voor dagbesteding ouderen is gebonden aan een maximum. De gemeente Lelystad maakt gebruik van populatiebekostiging¹³. Zorgaanbieders worden gestimuleerd creatief mee te denken om binnen het budget te blijven.

Het college heeft dagbesteding ouderen ingekocht met de procedure voor een openbare Europese aanbesteding. Voorafgaand aan de aanbesteding heeft een marktconsultatie plaatsgevonden¹⁴. Zowel gemeente als zorgaanbieders zijn tevreden over deze werkwijze, vooral vanwege de zorgcontinuïteit, de wijze waarop de sociale wijkteams te werk gaan en de manier van aanbesteden. Echter, de formulering van de opdracht was indertijd onvoldoende scherp en duidelijk. De ambtelijke organisatie merkt hierover op, dat in de opdrachtformulering bewust ruimte is geboden aan de aanbestedende partijen voor eigen invulling van de opdracht. De gemeente had echter ook onvoldoende informatie¹⁵ om haar rol als opdrachtgever goed waar te maken. De gemeente Lelystad heeft – onder meer vanwege de hoge tijdsdruk – toch besloten de aanbesteding door te zetten. Als de gemeente niet zo had gehandeld, was de belangrijkste doelstelling van de gemeente – zorgcontinuïteit voor cliënten – waarschijnlijk niet gehaald.

¹³ Er is geen eenduidige definitie van populatiebekostiging. Engelse termen die het dichtst in de buurt komen zijn *capitation* en *shared savings*. Bij *capitation* ontvangt de zorgverlener een vast bedrag per verzekerde per maand of per jaar. Hiervoor moet alle zorg binnen de betreffende tijdsperiode geleverd worden. Bij *shared savings* spreken één of meer zorgaanbieders met één of meer zorgverzekeraars af dat zij een deel van de besparingen ten opzichte van een benchmark mogen behouden. Als benchmark kan fungeren de historische uitgaventrend of de uitgaven bij een controlegroep. Bij *shared savings* lopen zorgaanbieders geen financieel risico over eventuele budgetoverschrijdingen, bij *capitation* is dat wel het geval. In de recente Nederlandse initiatieven op het terrein van populatiebekostiging is geen sprake van *capitation*, maar van *shared savings*. Populatiebekostiging bevat een sterke prikkel tot kostenbeheersing. Immers, als zorgaanbieders erin slagen minder uit te geven dan het budget, mogen zij het verschil geheel of gedeeltelijk behouden. Bij *capitation*, maar niet bij *shared savings*, geldt het tegenovergestelde ook: budgetoverschrijdingen komen geheel of gedeeltelijk voor rekening van de zorgaanbieder. Bron: NZA, *Populatiebekostiging: Panacee, hype of verkapt kartel?*, 2013-1.

¹⁴ Dit is onderdeel van het proces van een 'bestuurlijke aanbesteding', een wijze van aanbesteden voor langdurige zorg- en welzijnscontracten waarbij de gemeente en zorgaanbieder wederzijdse afhankelijkheid hebben.

¹⁵ Onder andere geen zicht op aantallen cliënten, werking van de markt, de sociale wijkteams, etc.

De gemeente is naar verluid ook in deze opzet geslaagd: alle cliënten zouden hun zorg hebben behouden tegen lagere kosten. Of de kwaliteit gelijk is gebleven is niet objectief na te gaan. De geboden kwaliteit wordt niet gemeten. De raad kon de eventuele besparing lange tijd ook niet controleren¹⁶.

De gemeente Lelystad heeft een voorziening getroffen om eventuele financiële risico's te ondervangen. Die kan aangesproken worden wanneer het aantal cliënten meer dan 5% afwijkt van de gehanteerde gegevens over 2012. Over- of onderschrijdingen van meer dan 5% van het aantal cliënten kunnen leiden tot verhoging of verlaging van het maximale budget dat de zorgaanbieders krijgen. Het hanteren van een maximaal budget kan ook leiden tot (financieel) voordeel voor de zorgaanbieder.

Wanneer er precies sprake is van een te hoge of te lage toestroom van cliënten is niet duidelijk. De toestroom van cliënten is regelmatig onderwerp van gesprek tussen zorgaanbieders en gemeentelijke organisatie, waarbij partijen toewerken naar een andere manier van ondersteuning. Opties die de revue passeren zijn onder andere wijzigen van de omvang van de groepen waarin dagbesteding ouderen aangeboden wordt, meer vrijwilligers als begeleiders, meer/minder dagdelen per persoon, et cetera.

De raad krijgt gedurende het jaar maar beperkt sturingsinformatie. Bij brief van 19 maart 2015 informeerde het college de raad over de wijze waarop kleine(re) aannemers betrokken zijn bij de uitvoering van de Wmo. In het vierde kwartaal van 2015 kreeg de raad de Gemeentelijke Monitor Sociaal domein. Tussentijds heeft het college de transitiewerkgroep van de raad voortgangsinformatie gegeven over de eerste praktijkervaringen met de nieuwe Wmo, de wijkteams en de voortgang van de keukentafelgesprekken.

Echter, het informeren van de begeleidingsgroep is niet hetzelfde als het (formeel) informeren van de raad. De raad had overigens zelf ook meer initiatieven kunnen ontplooien om onafhankelijk van het college informatie op te halen.

De raad staat op afstand en krijgt beperkt informatie over de stand van zaken en ontwikkelingen van dagbesteding ouderen. De raad stuurt bijna volledig op budget. Verder zijn doelstellingen over de door de zorgaanbieder te leveren kwaliteit onvoldoende concreet¹⁷ geformuleerd. De raad kan deze kwalitatieve normen eigenlijk niet gebruiken om (bij) te sturen en te controleren.

¹⁶ In November 2015 krijgt de raad de gemeentelijke monitor sociaal domein. Hierin staat dat er geen budgetoverschrijdingen zijn te verwachten voor de Wmo.

¹⁷ De onderzoekers spreken in hun nota van bevindingen nog over SMART. Dit principe is echter op punten achterhaald en meestal niet zo goed toe te passen in de 'zachtere' sectoren. De rekenkamer Lelystad spreekt daarom in deze context liever over de methoden SWEET of WISE. Bron: Basile Lemaire, Heren, hoeren en heiligen.

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft geen monitoring plaatsgevonden. Cliënttevredenheidscijfers komen pas in de loop van 2016 beschikbaar.

Mocht de raad willen sturen op dagbesteding ouderen, dan kan hij dat bijvoorbeeld doen door criteria voor de instroom van cliënten te verruimen of te beperken. Ook kan de raad erop aansturen dat inhoudelijke en meer concrete doelen worden vastgesteld. De raad zou bij het college kunnen aandringen op meer informatie. De raad kan ook zelf meer informatie ophalen uit het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld bij de Wmo cliëntenraad of de zorgaanbieders.

De subsidiering van Flevodrome¹⁸

Het beleid voor bevorderen van participatie door kwetsbare jongeren van Flevodrome staat beschreven in de 'nota Kwetsbare Jongeren' en de nota 'Werk in Uitvoering'¹⁹. Flevodrome signaleert kwetsbare jongeren en begeleidt deze bij het opnieuw vinden van een scholings- of arbeidsritme. Doelgroep zijn jongeren met een arbeidscapaciteit van 30-100%, die de aansluiting bij het regulier onderwijs hebben verloren en tegelijkertijd onvoldoende toegerust of gemotiveerd zijn om een baan te kunnen vinden. Het is de bedoeling dat deze jongeren zo weer aansluiting vinden bij het reguliere onderwijs of op de reguliere arbeidsmarkt.

In 2015 is de gemeente Lelystad samen met stakeholders uit het maatschappelijk middenveld gestart met een samenwerkingsplatform²⁰. Flevodrome maakt onderdeel uit van dit platform. Kwetsbare jongeren die in het reguliere onderwijs zijn vastgelopen, kunnen in Lelystad voortaan terecht bij Matchpoint²¹.

De gemeente Lelystad subsidieert Flevodrome sinds 1999. Afgezien van reguliere verantwoordingsverplichtingen, zoals een accountantscontrole en het voldoen aan de algemene subsidievoorwaarden, zijn in de subsidiebeschikking geen beleidsinhoudelijke normen opgenomen. Zowel ambtelijk betrokkenen als Flevodrome bevestigen, dat Flevodrome verplicht is verantwoording af te leggen over de door Flevodrome behaalde resultaten. Echter, er zijn geen specifieke indicatoren afgesproken. De gemeente heeft de afgelopen jaren wel bezuinigd op de subsidie aan Flevodrome.

¹⁸ Sociaal domein: participatiewet, subsidiëring.

¹⁹ Deze documenten geven de Lelystadse nadere uitwerking van de Participatiewet.

²⁰ Het MBO College Lelystad, Eduvier Onderwijsgroep, Stichting Voortgezet Onderwijs Lelystad, Groenhorst Lelystad en de gemeente Lelystad hebben één samenwerkingsverband (KKJ) opgericht in 2015 waar Matchpoint en Entree Arbeid deel van uitmaken.

²¹ Matchpoint bepaalt de beste manier waarop de jongere van onderwijs naar arbeidsmarkt kan begeleid. Om de kansen van deze jongeren op arbeidsmarkt te vergroten, wordt Entree Arbeid ingezet.

Flevodrome is onderdeel van de stichting Eduvier. De ambtelijk betrokkenen en Stichting Eduvier stemmen de opdracht aan Eduvier jaarlijks op directieniveau af. De ambtelijke organisatie geeft aan, dat zij jaarlijks een inhoudelijke afweging maakt of de subsidie aan Flevodrome in het daaropvolgende jaar wordt gecontinueerd. De resultaten van Flevodrome worden daarbij afgezet tegen de resultaten van andere beleidsmaatregelen voor de bestrijding van jongerenwerkloosheid. De ambtelijke organisatie vult hierbij aan, dat zij over deze afweging steeds op ambtelijk niveau contact heeft gehad met Flevodrome. Flevodrome heeft echter de indruk dat bezuiniging op haar subsidie vooral ingegeven was door financiële motieven en niet gebaseerd is op een inhoudelijke afweging. Flevodrome geeft ook aan behoefte te hebben aan een inhoudelijke evaluatie van de bijdrage van Flevodrome aan de beleidsdoelen van de gemeente, omdat Flevodrome zich met deze informatie wil verbeteren. Het gebrek aan inhoudelijke aansturing en verantwoording wordt gezien als een gemis voor een integrale aanpak van jeugdwerkloosheid.

Flevodrome is onderdeel van een groter beleidsveld. Het college informeert de raad indirect over Flevodrome via de Nota besteding participatiegelden. Hierin staat onder meer de omvang van de subsidie aan Flevodrome. De raad krijgt geen (detail)informatie van het college over de afspraken die de gemeente met Flevodrome heeft gemaakt of de effecten en resultaten van Flevodrome. Daarmee is sturing en controle van raad hierop indirect, beperkt en ook in deze casus uitsluitend financieel.

9

Vergelijking Lelystad met andere gemeenten

Ook bij de andere onderzochte gemeenten zijn ambities en doelstellingen vaak onvoldoende concreet, niet meetbaar en onvoldoende genormeerd. Net als in Lelystad maken de andere onderzochte gemeenten onderscheid tussen inhoudelijk en ondersteunend beleid. De onderlinge samenhang tussen inhoudelijk en ondersteunend beleid is ook in de andere onderzochte gemeenten onderbelicht. Lelystad wijkt daarmee niet noemenswaardig af van de andere onderzochte gemeenten.

Rekenkamers in andere gemeenten hebben in het verleden hierover de volgende aanbevelingen gedaan:

- Raad en college doen er goed aan duidelijke afspraken te maken over de informatievoorziening in het inkoopproces (wie wordt wanneer waarover geïnformeerd) en idealiter ook over de manier van beoordeling bij de diverse inkoop en aanbestedingsprocessen.
- Het college doet er goed aan een (integraal) inkoopplan op te stellen, dat een plaats moet krijgen in de reguliere planning en control-cyclus. Verantwoording over de resultaten van het inkoopplan kan dan via het jaarverslag.
- Raad en college moeten afspraken maken over thema's, momenten en manieren van informeren over inkoop en subsidiering. Het sociaal domein kan zo'n thema zijn, in het kader waarvan het college de raad in samenhang informeert over de inkoop- en subsidieprocessen en -resultaten.

3. Analyse

Ten tijde van de uitvoering van deze QuickScan naar inkoop, aanbesteding en subsidiëring in het sociaal domein hadden de transities in het sociale domein eigenlijk nog maar net plaatsgevonden²². Begrijpelijkerwijs had de gemeente Lelystad op dat moment ook nog niet alles tot in de puntjes geregeld en was er ook geen sluitend systeem van resultaatsturing. Dat is niet aan de geledingen binnen de gemeente Lelystad te wijten. Het Rijk bepaalde in de aanloop naar de transities grotendeels de agenda, de (wettelijke) regels, het tempo van implementatie van de transities en het daarbij behorende budget. Het Rijk is voor een deel ook verantwoordelijk geweest voor de overdracht van de informatie over aantallen, categorieën en overige informatie over de cliënten. Deze overdracht van informatie is niet vlekkeloos verlopen. De rekenkamer identificeert deze moeilijke omstandigheden waaronder de transities moesten plaatsvinden, als de primaire oorzaak van de aangetroffen onvolkomenheden.

De agendavorming, beleidsvoorbereiding en –bepaling

Het Rijk heeft de transities in het sociale domein in 2014 in een razendsnel tempo en met een flinke bezuiniging op macroniveau opgelegd aan de Nederlandse gemeenten. Het was een decreet, dat gemeenten wel moesten volgen. Gevolg was dat ook in Lelystad de contractvorming en subsidiering van de te decentraliseren taken in het sociale domein in 2014 onder grote druk tot stand kwam. In twee van de drie onderzochte cases was de informatievoorziening aan de raad, maar ook aan college en gemeentelijke organisatie, verre van optimaal. Belangrijke informatie die nodig was om met kennis van zaken kaders te kunnen stellen voor het sociale domein ontbrak. Zo leverde het Rijk (te) laat de benodigde informatie op en later bleek deze informatie ook nog eens op punten onjuist. De gemeente was mede daardoor genoodzaakt informatie op te halen bij de zorgaanbieders. Dit alles heeft er onder andere toe geleid, dat de raad ten tijde van de kaderstelling onvoldoende zicht had op welke (markt)partijen actief zijn voor pleegzorg en dagbesteding ouderen, op welke manier de markt in elkaar zit, hoe prijzen zich tot kwaliteit verhouden en hoe kwaliteit gemeten kon worden. Met andere woorden: de gemeente in zijn geheel had meer kennis nodig over wat zij onder welke omstandigheden, onder welke voorwaarden en voor welke prijs moest uitbesteden. Van daaruit had de raad dan een samenhangende, integrale visie kunnen formuleren op het sociale domein.

²² De transities in het sociale domein vonden op 1 januari 2015 plaats.

Vervolgens had de raad idealiter publieke belangen²³ en publieke doelen²⁴ geïdentificeerd die van belang waren voor de pleegzorg en de dagbesteding ouderen, daarna gekeken welke zorg ingekocht of gesubsidieerd moest worden, welke wijze van uitbesteden daar het best bij zou passen (inkopen / aanbesteden of subsidiëren) en hoe beleidsrealisatie gemeten kon worden.

De omstandigheden waaronder de transities plaatsvonden lieten een dergelijke zorgvuldige procesvoering niet toe, waardoor de raad bij besluitvorming over de transities onvoldoende relevante informatie en kennis had om optimaal kaders te stellen, regie te voeren of scherpe inhoudelijke doelen te formuleren.

In de periode voorafgaand aan de transities per 1 januari 2015, hebben raad en college intensief samengewerkt. De raad heeft in 2014 vooral financiële en in mindere mate procedurele kaders gesteld voor de te decentraliseren taken in het sociale domein. Zorgcontinuïteit was het belangrijkste inhoudelijke criterium. Enerzijds was zorgcontinuïteit wettelijk verplicht, bijvoorbeeld in de pleegzorg. Anderzijds wilde het gemeentebestuur ook niet dat kwetsbare zorgbehoevende Lelystedelingen tussen wal en schip zouden raken. De kaders en beleidsdoelen die de raad stelde, waren ruim en op hoofdlijnen. Op deze manier had het college voldoende vrijheid naar bevind van zaken te handelen bij de invulling van deze kaders.

Flevodrome kent als casus enkele bijzonderheden, aangezien deze subsidierelatie al loopt sinds 1999 en de omvang van de subsidie aan Flevodrome relatief gering is. De rekenkamer heeft voor deze casus gekozen om nieuwe inkoop- en subsidietrajecten te kunnen spiegelen aan een langer lopend traject. Daar is de beleidscyclus al meerdere jaren doorlopen. De subsidie maakt deel uit van een groter beleidsveld. Daardoor zijn de sturingsmogelijkheden van de raad op de subsidiering van Flevodrome vooral indirect. Ook in de praktijk blijkt de sturing en controle van raad op Flevodrome indirect, beperkt en ook in deze casus vooral financieel en procedureel.

²³ *Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt. Het is uiteindelijk aan de politiek om de publieke belangen vast te stellen of te wijzigen. Publieke belangen zijn inherent dynamisch. De belangen kunnen door verschuivingen in de politieke en maatschappelijke context en opvattingen en door technologische ontwikkelingen veranderen. De politiek moet bij het herdefiniëren van publieke belangen ook rekening houden met keuzes uit het verleden en weloverwogen te werk gaan. Burgers en ondernemingen hebben zich immers aangepast aan de normen hieruit voortkwamen. Herdefiniëring van publieke belangen kan daarom tot een vertrouwensbreuk leiden*

²⁴ *Hiermee kan de gemeente aangeven waar zij naar toe gaat, wat het bestuur wil en kan wat het bereiken. Voor publieke doelen geldt hetzelfde als voor een visie: ze gaan over de effecten op inwoners, niet over procedures of over geld.*

De nadere concretisering en uitvoering van de kaders

Het college heeft de eerdergenoemde kadernota's voor het sociaal domein nader ingevuld in diverse uitvoeringsnota's en in uitvoering genomen. Het college heeft daartoe onder meer een flink aantal taken in het sociale domein uitbesteed aan zorgaanbieders en maatschappelijk middenveld. De relaties die daaruit ontstonden, verschillen van aard: van grote aanbestedingscontracten tot kleine subsidiebeschikkingen. Zo is pleegzorg uiteindelijk via de Centrumregeling gesubsidieerd en is dagbesteding ouderen aanbesteed.

Het accent bij de uitvoering lag vooral op het voortzetten van bestaande relaties met zorgaanbieders. Dat was nodig om de zorgcontinuïteit te kunnen waarborgen. Er lijkt destijds geen bewuste afweging te zijn gemaakt, met welk instrument – inkoop en aanbesteding of subsidiering – de beleidsdoelen het best gerealiseerd konden worden. De gemeente Lelystad hanteert geen afwegingskader hiervoor. In grove lijnen zijn inkoop en aanbesteding meer aan regels en procedures gebonden. Subsidiering geeft in de uitvoering vaak wat meer vrijheid. Bij inkoop hanteert de gemeente Lelystad wel voorwaarden – zoals social return on investment²⁵ en het bevorderen lokale economie – die ook toegepast zouden kunnen worden bij de inzet van subsidiering.

Gevolg van het gehele gevolgde bestuurlijke besluitvormingsproces voorafgaand aan de transities was in de praktijk, dat in de achterliggende contracten en / of subsidiebeschikkingen ook nauwelijks beleidsinhoudelijke voorwaarden of normen zijn gesteld aan de zorgaanbieders. De bepalingen die wel zijn opgenomen, zijn – net als de bovenliggende kaderstelling - vooral financieel en procedureel van aard. Deze zijn dan in voorkomende gevallen gebaseerd op algemene subsidie- of inkoopkaders en op budgetafspraken. Procedureel zijn de kaders voor inkoop- en aanbesteding en voor subsidieverstrekking overigens op orde.

Beleidsdoelen op hoofdlijnen werken in de praktijk minder goed wanneer het gaat om uitbesteden en het maken van afspraken voor de uitvoering. Beleidsdoelen op hoofdlijnen zijn meestal te vaag om de opdracht afdoende te kunnen specificeren. Een vage opdracht is niet alleen een risico voor de gemeente, maar is ook voor de inschrijvende partijen een lastige situatie. Als de opdracht vaag is en er onduidelijkheid over bijvoorbeeld het aantal cliënten bestaat, zoals bij de aanbesteding dagbesteding ouderen, lopen gemeente en marktpartij een potentieel (financieel) risico. Aangezien inhoudelijke kaderstelling grotendeels ontbreekt en er ook nauwelijks inhoudelijke (kwaliteits)criteria zijn afgesproken met zorgaanbieders, heeft de raad ook geen normen aan de hand waarvan de raad gedurende het uitvoeringsproces en bij verantwoording over het beleid zijn (technisch rationele) controlerende rol kan waarmaken.

²⁵ Doel van social return afspraken is het leveren van een bijdrage aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Social return afspraken worden soms als randvoorwaarde bij aanbestedingen verplicht gesteld.

Uit dit casuonderzoek blijkt dat de uitvoering de eerste maanden na de decentralisaties naar tevredenheid van bijna alle partijen is verlopen. In twee van de drie de onderzochte cases geven gemeente, cliëntenraad en zorgleverancier(s) grosso modo aan, dat zij de samenwerking als constructief ervaren. Flevodrome is ook tevreden, maar wil graag wel meer terugkoppeling vanuit de gemeente Lelystad om zich te kunnen verbeteren. De ambitie zorgcontinuïteit lijkt te zijn gerealiseerd, vooral door het zoveel mogelijk voortzetten van de bestaande relaties met zorgaanbieders.

De wijze waarop invoering heeft plaatsgevonden leidt er ook toe, dat de noodzakelijke consolidatie, transformatie (verandering) en innovatie in het sociale domein nog niet erg uit de verf is gekomen. Alleen bij de casus dagbesteding ouderen heeft het gemeentebestuur een duidelijke afweging en keuze gemaakt voor een andere manier van bekostigen van de zorg. Dat doet zij via populatiebekostiging. Op de gevolgen van deze keuze en de voor en de nadelen komen we later terug.

In de casus Flevodrome valt op, dat de beslissingen over wijzigen of continueren van de subsidierelatie met Flevodrome vooral op ambtelijk niveau worden genomen. De ambtelijke organisatie geeft immers aan, dat zij jaarlijks een inhoudelijke afweging maakt of de subsidie aan Flevodrome in het daaropvolgende jaar wordt gecontinueerd. De raad lijkt hier niet bij te worden betrokken.

Monitoring, beleidsevaluatie en –terugkoppeling

De transities in het sociale domein vonden op 1 januari 2015 plaats. Sindsdien is de informatievoorziening naar en betrokkenheid van de raad bij het sociale domein afgenomen. Aanvankelijk was dat logisch. Het college, de ambtelijke organisatie, het maatschappelijk middenveld en de zorgaanbieders waren druk met de uitvoering en het doorvoeren van alle veranderingen. Maar naarmate het jaar 2015 vorderde, voelde de raad zich steeds ongemakkelijker bij het uitblijven van informatie over de beleidsrealisatie. De raad als geheel heeft – ook objectief gezien en gerelateerd aan de gemaakte afspraken met het college - vrij weinig terugkoppeling gehad hierover. Wel is de transitiewerkgroep van de raad regelmatig bijgepraat door college en organisatie. Tegen de afspraken met de raad in, heeft het college de raad als geheel niet tijdig geïnformeerd over de voortgang en beleidsrealisatie van de decentralisaties. Schriftelijke terugkoppeling aan de raad vond nauwelijks of pas laat plaats in 2015. In maart 2015 ontving de raad een brief van het college over de selectie van zorgaanbieders. De eerste rapportage over de gedecentraliseerde taken in het sociale domein volgde pas tien maanden na de eerste implementatie. Immers, in najaar 2015 heeft het college de raad een eerste, formele beleidsinhoudelijke terugkoppeling gegeven via de monitor sociaal domein. Uit de bespreking van deze monitor op 1 december 2015 met de raadsfracties bleek, dat de monitor inhoudelijk nog achterblijft bij de verwachtingen van enkele raadsfracties. Een groot deel van de bij deze bespreking aanwezige raadsleden was van mening, dat kwalitatieve parameters gemist worden in monitor sociaal domein.

De monitor wordt overigens door het college getypeerd als een groeimodel. Het instrument is nog in ontwikkeling. Het is de bedoeling dat de raad in april 2016 opnieuw gegevens krijgt uit de monitor sociaal domein en dat deze cijfers dan ook voorzien worden van een duiding. Het college neemt zich tevens voor in 2016 onderzoek te doen naar de cliënttevredenheid in het sociale domein.

Zoals opgemerkt: afgezien van de schriftelijke informatie aan de gehele raad, heeft het college gedurende 2015 wel de transitiewerkgroep uit de raad (in tegenstelling tot de gehele raad) enkele keren geïnformeerd over de voortgang van de decentralisaties. Maar het informeren van deze werkgroep is niet hetzelfde als het formeel informeren van 'de raad'. Schriftelijke informatie over wat zich afspeelde in de transitiewerkgroep ontbreekt meestal. Dat maakt e.e.a. moeilijk navolgbaar en kenbaar voor hen die niet deelnamen aan deze werkgroep.

Opmerkelijk in de casus Flevodrome is, dat er een groot verschil in beleving is over de monitoring en terugkoppeling tussen de ambtelijke organisatie en de directie van Flevodrome. De ambtelijke organisatie is ervan overtuigd dat zij in goed overleg staat en deugdelijk terugkoppelt over Flevodrome via de directie van Eduvier, waar Flevodrome onder valt. Flevodrome geeft echter aan behoefte te hebben aan een inhoudelijke evaluatie van de bijdrage van Flevodrome aan de beleidsdoelen van de gemeente, omdat Flevodrome zich met deze informatie wil verbeteren. Het gebrek aan inhoudelijke aansturing en verantwoording ziet Flevodrome als een gemis voor een integrale aanpak van jeugdwerkloosheid.

In de subsidiebeschikking van Flevodrome zijn - afgezien van reguliere verantwoordingsverplichtingen, zoals een accountantscontrole en het voldoen aan de algemene subsidievoorwaarden - geen beleidsinhoudelijke normen opgenomen. Bovendien informeert het college de raad indirect over Flevodrome via de Nota besteding participatiegelden. Hierin staat onder meer de omvang van de subsidie aan Flevodrome. De raad krijgt echter geen informatie van het college over de afspraken die de gemeente met Flevodrome heeft gemaakt of de effecten en resultaten van Flevodrome. Er is wel meer informatie beschikbaar, maar van terugkoppeling hierover aan de raad is vooralsnog geen sprake.

De rekenkamer leidt uit de bevindingen uit dit onderzoek over de informatievoorziening aan de raad af, dat de raad in de onderzochte cases tot nu toe onvoldoende relevante schriftelijke sturings-, beleids- en voortgangsinformatie heeft gekregen, waarmee de raad in de gelegenheid was kaders te stellen en te controleren.

Hoe verder in de consolidatiefase?

Uit het verloop van het bestuurlijk besluitvormingsproces in de onderzochte cases blijkt, dat er alle aanleiding is dit proces van uitbesteden in het sociale domein op zorgvuldige wijze en met de kennis van nu door te ontwikkelen in de consolidatiefase. Echter, uit dit onderzoek blijkt niet dat college en organisatie druk bezig zijn met de voorbereiding op de volgende (contract)periode. In het eerste uitvoeringsjaar 2015 hebben raad en college nog weinig informatie over de kwaliteit van de geleverde zorg. Onderzoek naar (cliënt)tevredenheid is ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar en de monitor sociaal domein is nog in ontwikkeling. Het college heeft wel financiële informatie aan de raad verstrekt. Dit geeft de raad echter onvoldoende houvast om beleidsinhoudelijke kaders bij te stellen. Om hier op tijd invulling aan te geven, moeten raad en college daar wel al mee bezig zijn. De raad heeft tot nu toe in onvoldoende mate beleidsvaluaties, marktverkenningen of andere informatie ontvangen ter onderbouwing van de volgende stap in de transformatie van het sociale domein. De facto kan dit ertoe leiden dat de huidige lijn in het sociale domein ongewijzigd wordt voortgezet. Het eventueel voortzetten van deze beleidslijn op deze manier is dan niet gebaseerd op een bewust afweging van de raad.

Kansen van uitbesteding in het sociale domein in het algemeen

Uitbesteden van de gedecentraliseerde taken gaat gepaard met kansen en met risico's. Door uitbesteding van de gedecentraliseerde zorgtaken maken gemeenten gebruik van de expertise en schaalvoordelen, die in het externe zorgveld aanwezig zijn. Dat is een belangrijke kans. Bovendien kunnen gemeenten profiteren van de disciplinerende werking van de markt. In principe kunnen gemeenten hiermee in potentie doelmatigheidsprikkels introduceren in het aanbod van zorg en ondersteuning. In hoeverre de gemeente Lelystad deze voordelen ook echt benut, hangt grotendeels af van de manier waarop zij de inkoop (en subsidiering) van de uitbestede taken vormgeeft.

Globale risico's van uitbesteding in het sociale domein

Uitbesteding brengt ook risico's met zich mee. Het uitbesteden van taken in het sociale domein leidt onherroepelijk tot nieuwe risico's. Niet alleen de gemeente Lelystad heeft hiermee te maken, maar ook de zorgaanbieders die de gemeente inhuurt en de andere gemeenten waarmee de gemeente Lelystad samenwerkt. Risico's kun je niet herverdelen. Ze zijn er of ze zijn er niet. Wel kan de gemeente Lelystad scherp toezien op de risico's en afspraken maken over de verdeling van de schade als het onverhoopt toch misloopt.

Het is vooral belangrijk te voorkomen, dat bij problemen de zorgaanbieders – en daarmee de cliënten - de dupe worden of dat de gemeente een forse rekening gepresenteerd krijgt. Immers, de gemeente is (en blijft) verantwoordelijk voor de continuïteit van de maatschappelijke functie die is uitbesteed en heeft een zorgplicht²⁶. Uitbesteden kan zomaar een ‘uit het oog, uit het hart’ gedachte oproepen. Het is belangrijk te beseffen, dat de uitbestede taken nog steeds publieke taken zijn. De gemeente blijft altijd verantwoordelijk voor de levering van de benodigde zorg als het mis gaat. Dat betekent dat gemeente op tijd moet kunnen ingrijpen. De gemeente moet dus op ‘armlengte’ blijven. De bevoegdheid van de gemeente moet wel (contractueel) geregeld worden. Dat beperkt weer de speelruimte voor de zorgaanbieder, maar borgt wel de publieke belangen.

Een belangrijk risico bij uitbesteding is onderinvestering in kwaliteit. Dit risico kan zich voordoen wanneer kwaliteitsaspecten niet goed in contracten zijn vastgelegd of vast te leggen zijn. Dit risico speelt vooral bij complexe zorg²⁷. Naarmate de complexiteit van de zorg toeneemt, wordt het voor gemeenten moeilijker om de zorgkwaliteit te meten. Dit komt doordat gemeenten een informatieadeel hebben ten opzichte van zorgverleners. Gemeenten hebben minder kennis van de materie in huis dan aanbieders en ze ervaren de zorgverlening niet zelf. Bovendien zijn slechte uitkomsten vaak niet eenduidig toe te schrijven aan onderinvestering in kwaliteit.

Ook marktmacht van zorgaanbieders – zoals bijvoorbeeld de marktmacht van Vitree in de casus pleegzorg - is een risico bij de uitbesteding en ook dit speelt met name voor complexe zorgvormen. Gemeenten zijn voor de levering van (complexe) zorg vaak afhankelijk van één of enkele zorgorganisaties: alternatieven zijn er soms niet of nauwelijks. In dat geval is de disciplinerende werking van de markt als voordeel van uitbesteding minder sterk. Dit risico neemt over tijd toe als de afhankelijkheidsrelatie tussen gemeente en aanbieder gedurende de contractperiode sterker wordt.

Paradox door uitbesteding in het sociale domein

De casusstudies geven een indicatie van een paradox, die eigenlijk besloten ligt in de wijze waarop de overheveling van bevoegdheden naar de gemeente in het sociale domein heeft plaatsgevonden. In alle cases heeft de raad in de aanloop naar de transities in het sociale domein haar kaderstellende en regierol beperkt waar kunnen maken. Bijgevolg komt ook de controlerende rol in het gedrang. In de uitvoering wordt in de cases pleegzorg en dagbesteding ouderen veel overgelaten aan ambtelijke organisatie, maatschappelijk middenveld en zorgaanbieders.

²⁶ Afgezien van de decentralisaties in het sociale domein geldt dit overigens ook voor andere uitbestede publieke taken, zoals bijvoorbeeld openbaar onderwijs of onderhoud van de openbare ruimte.

²⁷ Daarvan is sprake als het benodigde opleidingsniveau van de zorgverlener hoog is, de cliënten met meerdere aandoeningen vaak voorkomen en de juiste behandelmethodes moeilijk te bepalen is.

In de casus Flevodrome worden beslissingen over wijzigen, voortzetten en / of stopzetten van subsidie – weliswaar vanuit een groter kader – de facto op ambtelijk niveau genomen. Flevodrome maakt deel uit van een grotere subsidie voor tal van projecten in een breder beleidsveld. Over dat bredere beleidsveld kan de raad sturen en krijgt de raad terugkoppeling. Rechtstreekse sturing op Flevodrome is een bevoegdheid van het college. In dat opzicht is het een dilemma in hoeverre de raad zich direct moet bemoeien met een onderdeel van een veel breder beleidsonderdeel. Raad en college zouden hier nadere afspraken over kunnen maken.

De casus Flevodrome is echter wel illustratief voor een algemene tendens in het huidige openbaar bestuur. Naarmate het werk van een gemeente ingewikkelder wordt, krijgen gespecialiseerde ambtenaren steeds meer invloed op de uitvoering daarvan. Een gemeenteraad, bestaande uit (parttime) leken, verliest zodoende de grip op de informatie die op haar afkomt. Het gevolg is dat de raad op de lange termijn steeds minder politieke afwegingen maakt over hoe ze haar geld moet besteden. Het is uiteindelijk politiek en bestuurlijk gezien wel onwenselijk de inrichting van belangrijke beleidsterreinen uitsluitend over te laten aan ambtenaren en professionals, die uiteindelijk maar beperkt verantwoording hoeven af te leggen.

Wanneer deze ontwikkeling zich voordoet, is dat overigens slechts ten dele te wijten aan college en ambtelijke organisatie. In de huidige realiteit van de participatiemaatschappij moet de ambtelijke organisatie in het sociale domein o.a. met het maatschappelijk middenveld en de zorgaanbieders toewerken naar een andere en goedkopere manier van het bieden van ondersteuning. Maar het ziet er wel naar uit dat college en organisatie in deze netwerkaanpak te weinig ruimte laten voor de politiek om invloed te kunnen uitoefenen. College en organisatie doen er daarom goed aan meer aandacht te besteden aan het beter informeren en betrekken van de gemeenteraad. Maar ook de raad moet zijn rol actiever opeisen. De Raad voor het openbaar Bestuur (Rob) adviseert dat gemeenteraden zich concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen. De Rob adviseert vooral een mogelijk democratisch tekort op te lossen in termen van cultuur, niet structuur²⁸. Zo niet, dan dreigt mogelijk een democratisch tekort in het lokale bestuur van Lelystad.

²⁸ *Advies Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Wisselwerking: naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. December 2015.*

Kostenverdeling en risicoverevening jeugdzorg: woonplaats- en solidariteitsbeginsel

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Sindsdien zijn gemeenten verantwoordelijk voor de gehele jeugdzorg. In de Jeugdwet speelt de woonplaats van de gezagsdrager (dat is diegene die belast is met de ouderlijke zorg. Dat kan de natuurlijke ouder maar ook de pleegouder zijn) een zeer belangrijke rol. Op basis hiervan wordt bepaald welke gemeente inhoudelijk én financieel verantwoordelijk is voor de jeugdhulp die aan een jeugdige wordt geleverd.

De verantwoordelijke gemeente is in principe de gemeente waar de ouder met gezag woont. Bij het bepalen van het woonadres wordt aangesloten bij de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP). Als er geen inschrijving in de Basisregistratie Personen is, wordt gekeken naar het werkelijke verblijf van de gezagsdrager.

De Flevolandse gemeenten bekostigen de pleegzorg op basis van het woonplaatsbeginsel. Dat wil zeggen dat de gemeente waar de jeugdige in een pleeggezin zit, de ondersteuning en zorg levert en de kosten daarvoor draagt. Indien een gemeente meer of minder dan 5% kosten maakt ten opzichte van de rijksvergoeding die zij ontvangt voor pleegzorg, wordt dit verschil regionaal verevend²⁹.

Lelystad werkt bij pleegzorg (verplicht) samen met de andere Flevolandse gemeenten in de Centrumregeling. Onderdeel van deze samenwerking is de onderlinge solidariteit via het solidariteitsbeginsel. Dat wil in deze context vooral zeggen: de verevening en spreiding van risico's en kosten tussen de deelnemende gemeenten. Het gaat daarbij grofweg om twee categorieën van risico's:

- **Financiële risico's:** uitgangspunt in de nieuwe Jeugdwet is dat iedere gemeente verantwoordelijk is voor de eigen inwoners: ouders en jeugdigen³⁰. De kosten voor verleende zorg komen voor rekening van de gemeente waar de cliënt woont. Gespecialiseerde hulp is duur. Bepaalde vormen zijn zelfs heel duur en de kosten kunnen behoorlijk fluctueren. Gemeenten hebben daar niet altijd invloed op. In de centrumregeling maken de deelnemende gemeenten daarom afspraken over financiële solidariteit, waarbij het te kiezen systeem voldoende prikkels moet hebben om het gebruik van dure gespecialiseerde zorg te verminderen.
- **Efficiënt gebruik van schaarse capaciteit:** specialistische vormen van jeugdhulp met een beperkt volume moeten door de regio in stand gehouden worden. Dat kan reëel gezien bijna niet anders. Het verschil tussen ingekochte zorg en daadwerkelijk gebruikt ervan wordt dan ook regionaal gedragen. In de centrumregeling maken de deelnemende gemeenten afspraken over het efficiënt gebruik van de beschikbare hulp. Dit moet voorkomen dat jeugdigen op een wachtlijst komen te staan, terwijl de instelling voldoende capaciteit heeft.

²⁹ Solidariteitsbeginsel.

³⁰ Woonplaatsbeginsel.

Solidariteit: wat betekent dat in de praktijk?

In de handreiking ‘Financiën en de drie decentralisaties’³¹ staat uitleg over het verevenen van kosten en risico’s. Zo is er onder andere een verschil tussen het verevenen van kosten en het verevenen van risico’s. Kosten en risico’s hangen met elkaar samen.

- Kostenverevening kan bijvoorbeeld gaan over uitvoeringskosten en kosten voor het organiseren van voorzieningen.
- Bij het verevenen van risico’s gaat het over onzekere kosten als gevolg van fluctuaties in het gebruik van jeugdhulp.

Door risico’s te samen af te dekken binnen de Centrumgemeente kunnen de deelnemers zich onderling ‘verzekeren’ tegen het risico van onvoorspelbare hoge kosten. Dat wil overigens niet zeggen dat er nooit meer tekorten kunnen ontstaan, bijvoorbeeld door een niet te beïnvloeden instroom of door grote overschrijding van het verwachte gebruik van een voorziening³². Risico’s zitten bijvoorbeeld in een (sterk) variërende vraag naar specialistische, dure jeugdzorg.

Met name voor kleinere deelnemende gemeenten is dit een reëel financieel risico. Als kleine gemeenten – zoals bijvoorbeeld in dit onderzoek op Urk het geval was met de pleegzorg – knelpunten ondervinden, kan dit ook een risico worden voor omliggende gemeenten. Bijvoorbeeld omdat zij een probleemsituatie moeten oplossen of omdat de betrokkenen zelf naar een buurgemeente gaan voor hulp of ondersteuning. Specialistische (dure) vormen van jeugdhulp waar maar beperkt gebruik van wordt gemaakt, moeten daarom eigenlijk wel door regionale samenwerking in stand gehouden worden.

Modellen voor het inrichten van de kosten- en risicoverdeling

Er zijn eigenlijk maar een beperkt aantal modellen voor het inrichten van de kosten- en risicoverdeling bij financiële regionale samenwerking via bijvoorbeeld de Centrumgemeente. Belangrijke aspecten bij een keuze voor een vorm zijn de gewenste prikkels, de precieze verdeling van budgetten en de eenvoud en transparantie van de systematiek.

Er zijn in grote lijnen drie manieren om de kosten te verdelen:

- verdeling op basis van aantal inwoners;
- verdeling op basis van zorggebruik;
- verdeling met behulp van een noodfonds/vangnetregeling.

³¹ Een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

³² Dit kan op zijn beurt weer leiden wachtlijsten of inkoop van extra curatieve voorzieningen.

Grofweg zijn er ook drie varianten voor het verevenen van risico's:

- **Solidariteitsbeginsel**

Gemeenten zijn als regio verantwoordelijk voor de kosten van de jeugdzorg (regiobudget). De regionale inkoop bepaalt de afname van volumes. Bij het nastreven van vergaande solidariteit wordt het grootste deel van de decentralisatie-uitkering jeugd door de deelnemende gemeenten ter beschikking gesteld aan de centrumgemeente. De centrumgemeente koopt de noodzakelijk zorg in. De toegang tot de regionale zorg is bij vergaande solidariteit een regionale aangelegenheid. De inrichting van de toegang is uniform om gelijke toegang voor alle gemeenten te garanderen. De samenwerking vindt plaats door raamcontracten met zorgaanbieders (kwaliteit, prijs en volume). De kostenverdeling via een vastgesteld regiobudget.

Voordelen: eenduidige normstelling voor de deelnemende gemeenten.

Nadelen: deelnemende gemeenten hebben onvoldoende een prikkel om het preventieve aanbod uit te breiden.

- **Profijtbeginsel**

Gemeenten zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor de kosten van de jeugdzorg. Gemeenten bepalen zelf het volume van afname. De toegang tot de regionale zorg is bij het profijtbeginsel een lokale aangelegenheid. De inrichting van de toegang is een verantwoordelijkheid van de eigen gemeente. De samenwerking vindt plaats door raamcontracten met zorgaanbieders (kwaliteit en prijs), maar er zijn geen afspraken over volume van afname.

Voordelen: duidelijke koppeling met gebruik en prikkel tot preventie.

Nadelen: met name kleinere gemeenten lopen financiële risico's.

- **Mengvorm: beperkte solidariteit.**

Dit is een combinatie van solidariteitsbeginsel op lange termijn en individuele verantwoordelijkheid (profijtbeginsel) op korte termijn. Een mengvorm kan op allerlei manieren worden ingericht. De toegang tot de regionale zorg is bij een mengvorm een regionale aangelegenheid (op lange termijn). Op korte termijn zijn gemeenten zelf verantwoordelijk. De samenwerking vindt plaats door raamcontracten met zorgaanbieders (kwaliteit, prijs en eventueel volume). Kostenverdeling vindt plaats via een regiobudget (met jaarlijkse bijstelling).

Voordelen: ingebouwde prikkel om zorgverbruik in toom te houden en geeft mogelijkheid om risico's te spreiden.

Nadelen: dit model brengt mogelijk een hoge administratieve kosten met zich mee.

Lelystad maakt gebruik van een mengvorm voor risicoverevening

Een ideale keuze voor verevening van kosten en risico's bestaat niet, maar in de praktijk is een combinatie of mengvorm van financiële regelingen rond risicoverevening vaak een logische keuze. In Lelystad wordt ook gewerkt met een mengvorm: iets minder dan de helft van het macrobudget voor jeugdhulp wordt besteed aan curatieve jeugdhulp via de Centrumgemeente.

Budget Lelystad regionaal 2015

Beschikbaar 46 % van het macrobudget (excl uitvoeringskosten) voor regionale hulp € 13.623.813				
2 % risico verevening € 218.181	8 % LTA (3,75% van totaal minus uitvoeringskosten) € 1.103.353	90% beschikbaar budget voor inkoop jeugdhulp € 12.302.279		
		Jeugd GGZ € 3.537.526	Jeugd AWBZ € 1.074.316	Provinciaal € 4.941.785

Budget Lelystad lokaal 2015

Beschikbaar 54 % van het macrobudget voor lokale hulp € 16.270.326				
MINUS eigen uitvoeringskosten 1,5768% van het macro budget = € 471.394				
10% Risico verevening € 1.667.880		90% beschikbaar budget voor aanbod jeugdhulp € 14.131.052		
Budget materieel evenwicht 5% van lokaal Budget € 833.940	Flexibel in te zetten waar nodig Incidenteel in 2015 € 833.940	Dagbehandeling & dagbesteding € 1.458.282	Jeugd & Gezinsteam Incl bedrijfsvoering € 6.312.892	Maatwerk Budget PGB & maatwerk € 6.539.878

Bron: beleidsplan jeugdhulp 2015 – 2019.

De financiële solidariteit geldt in Lelystad alleen voor de geïndiceerde, curatieve jeugdhulp (de nieuwe jeugdzorgtaken). Lelystad is zelf verantwoordelijk gebleven voor de toegang/beoordeling, preventie en voorliggende voorzieningen. Lelystad houdt een flink deel van het macrobudget in eigen beheer. Om reden dat een heel vergaande financiële solidariteit belemmerend kan werken op de gewenste transformatie van de zorg naar zorg gericht op integrale benadering. De 'nieuwe taken van de curatieve 'jeugdhulp' en de 'oude' preventieve taken zijn communicerende vaten. Zowel financieel als inhoudelijk. Doordat de middelen en verantwoordelijkheden nu voor ongeveer de helft apart zijn belegd³³, blijft in feite de oude knip tussen gemeentelijke jeugdzorg en provinciale jeugdzorg in stand.

³³ Voorliggende en preventieve voorzieningen lokaal en geïndiceerd regionaal via de inkooporganisatie van de Centrumgemeente.

Belangrijkste boodschap die de rekenkamer de raad mee wil geven voor het solidariteitsbeginsel is, dat de raad altijd een keus heeft voor de mate van solidariteit en de wijze van kostenverevening en risicobeheersing. Elke keuze heeft zijn eigen voor- en nadelen. Indien de raad bijvoorbeeld zou besluiten meer in te zetten op preventieve jeugdhulp, zou de raad onder voorwaarden desgewenst ook wijzigingen kunnen aanbrengen in de regionale afspraken over solidariteit.

Sturingsinstrumenten bij de inkoop en subsidiëring

Uit dit onderzoek naar de Lelystadse inkoop en subsidiëring in het sociale domein komt in ieder geval al één sturingsinstrument naar voren.

- Via een weloverwogen en bewuste **keuze voor inkoop / aanbesteden of subsidiëring** kan de gemeente ook sturen. In de praktijk maakt de gemeente Lelystad in het sociale domein zowel gebruik van inkoop en aanbesteding als van subsidiëring. Subsidieverlening, inkoop en aanbesteding zijn geen doelen op zich. Idealiter kiest het gemeentebestuur voor een bepaald instrument, omdat de gemeente juist met dat instrument de gewenste maatschappelijke effecten, publieke doelen en resultaten het beste kan bereiken.

Uit de onderzochte cases komt naar voren, dat de gemeente Lelystad op dit moment nog geen duidelijk afwegingskader hanteert voor de keuze: 'wanneer kiest de gemeente voor subsidie en wanneer voor inkoop/aanbesteding?' Een weloverwogen keuze voor een instrument kan de slagvaardigheid en effectiviteit van de gemeentelijke uitbesteding vergroten.

Wanneer het Lelystadse inkoopbeleid met het Lelystadse subsidiebeleid wordt vergeleken, valt op dat concrete inhoudelijke criteria, die wel worden gehanteerd in het inkoopbeleid, ontbreken bij het Lelystadse subsidiebeleid. We doelen op criteria zoals social return on investment (SROI) en bevorderen van betrokkenheid van lokale aanbieders.

Dergelijke criteria kunnen desgewenst wel worden opgenomen in het Lelystadse subsidiebeleid. Voor de subsidierelaties zijn in de cases in de praktijk geen specifieke ambities, doelstellingen en criteria vastgesteld. Dit maakt het borgen van de beleidsambities via een subsidieverlening extra kwetsbaar. Inkoop en aanbesteding is vaak wat meer gebonden aan regels, (inkoop)voorwaarden, criteria en afgesproken prestaties en heeft soms als belangrijk voordeel dat keuzevrijheid voor de cliënt kan worden gewaarborgd³⁴. Subsidiëring beperkt doorgaans die keuzevrijheid meer dan inkoop.

³⁴ Zoals bijvoorbeeld bij de inkoop van huishoudelijke ondersteuning uit de Wmo.

Een inkoopovereenkomst moet wel altijd 'voldoende bepaald' zijn³⁵. Dat maakt inkoop en aanbesteding misschien wat minder flexibel dan – in de praktijk - subsidiëring, maar tegelijkertijd biedt inkoop in de praktijk meer houvast en is door de concretere formulering achteraf beter te controleren.'

Het CPB heeft in 2015 vergelijkend onderzoek³⁶ gedaan naar inkoop in het sociale domein door Nederlandse gemeenten. Dit rapport heeft parallellen met het onderzoek van de rekenkamer Lelystad naar inkoop, aanbesteding en subsidiëring in het sociale domein. Uit het rapport van het CPB blijkt, dat gemeenten bij de inkoop van zorg diverse beleidsinstrumenten voorhanden hebben om de kansen van uitbesteding te benutten en de risico's te beperken. Deze mogelijkheden zijn grafisch weergegeven in de infographic in de bijlagen bij deze bestuurlijke nota. Het instrument monitoring uit de door het CPB genoemde instrumenten is in ieder geval ook toe te passen op subsidies.

- **Samenwerking met andere gemeenten bij de inkoop (of subsidiëring) van zorgvoorzieningen** – zoals bijvoorbeeld in de casus van de subsidiëring van de pleegzorg via de Centrumregeling - heeft een aantal voordelen. In theorie versterkt het de onderhandelingspositie van gemeenten ten opzichte van zorgaanbieders. Bovendien kan het de kosten van het inkoopproces verlagen. Een (regionaal of lokaal) gestandaardiseerde aanpak kan bovendien de administratieve lasten voor zorgaanbieders terugbrengen.

Ook meer praktische overwegingen spelen vaak een rol bij de keuze tot samenwerking. Zo heeft samenwerking – naast efficiencyvoordelen – ook inhoudelijke meerwaarde. Binnen Flevoland zijn vraag en aanbod van pleegzorgplekken ongelijk verdeeld over de gemeenten die deelnemen aan de Centrumregeling. De plaatsing van pleegkinderen in pleeggezinnen kan via de Centrumregeling beter worden gestroomlijnd.

Er zijn echter ook nadelen aan de samenwerking tussen gemeenten via een verbonden partij. Het bestuur van een verbonden partij is niet democratisch gekozen, terwijl het gemeenteraadslid van een afzonderlijke deelnemende gemeente ook niet altijd zicht heeft op wat er binnen een verbonden partij gebeurt. Lelystad heeft in de Centrumregeling geen beslissende stem, maar blijft wel (mede) verantwoordelijk. Dat is een politiek risico.

³⁵ *Ik betaal som x en ontvang daarvoor product of dienst y en z. Of – juridische termen - een overeenkomst komt tot stand door aanbod en aanvaarding, (ii) het aanbod moet gericht zijn tot een (rechts)persoon of een groep (rechts)personen, (iii) het aanbod moet voldoende bepaald zijn, (iv) de aanvaarding moet overeenstemmen met het aanbod en (v) op het moment dat de aanvaarding de aanbieder bereikt, komt de overeenkomst tot stand. Een aanbod moet voldoende bepaald zijn. Dit houdt in, dat het voorstel ten minste de hoofdzaken of voornaamste punten (de essentialia) van de beoogde overeenkomst bevat. Wat die hoofdzaken zijn, verschilt per overeenkomst. Zo zal een catalogus met prijsopgave meestal gelden als een aanbod. Van het aanbod dient te worden onderscheiden een uitnodiging tot het doen van een aanbod. Het meest bekende voorbeeld daarvan is het bordje 'Te Koop'. Dit is geen aanbod, aangezien het voorstel niet alle hoofdzaken van de beoogde overeenkomst bevat.*

³⁶ *CPB-notitie, 10 december 2015, Taken uitbested, maar dan? De gemeente als inkoper in het sociale domein.*

Door deelname in een verbonden partij komt de raad automatisch meer op afstand te staan van de uitvoering. Dat wil zeggen dat de raad van Lelystad op dit moment weinig instrumenten heeft, om rechtstreeks bij te sturen in de kosten voor en kwaliteit van pleegzorg via de Centrumregeling.

Indien de raad echt had willen sturen op de inrichting van de Centrumregeling, had hij dat vooral voorafgaand aan het instellen van deze verbonden partij moeten doen. Echter, de omstandigheden waren daarvoor indertijd niet gunstig. In de casus subsidiering pleegzorg moest de gemeente Lelystad zich verplicht aansluiten bij de Centrumregeling. De regeling kwam ook nog eens onder grote tijdsdruk tot stand. De gemeenteraad had weinig keuze en moest wel akkoord gaan.

Het is nu voor de Lelystadse raad moeilijk een eigen stempel te drukken op beleid dat met vijf andere gemeenten samen gevoerd moet worden. Als de Lelystadse raad inhoudelijk invloed wil hebben bij de Centrumregeling, zal hij dat nu indirect moeten doen via de portefeuillehouder die in het bestuur van de Centrumregeling zit. De raad kan ook coalities proberen te vormen met de gemeenteraden van de andere deelnemende gemeenten³⁷.

De beperkte invloed van de raad op de Centrumregeling betekent overigens niet, dat de invloed van de gemeenteraad op het sociale domein afneemt. Feitelijk neemt de invloed van de gemeenteraad op het beleidsveld van de jeugdzorg beperkt toe. Immers, in het verleden had de Lelystadse raad geen enkele invloed op de curatieve jeugdzorg. Daar gingen namelijk Provinciale Staten en de Tweede Kamer over. Er is echter sprake van een onbalans tussen gemeente(raad) en de mogelijkheid het beleid en de uitvoering mede te bepalen.

Wel staat bij verbonden partijen de democratische legitimatie onder druk. Formeel niet. Immers, de besluiten van de Centrumregeling moeten door alle afzonderlijke gemeenteraden worden bekrachtigd. Maar in de praktijk zullen dergelijke besluiten door de deelnemende raden ervaren worden als 'slikken of stikken'.

Er is – naast het gebrek aan democratische legitimiteit - nog een potentieel nadeel van intergemeentelijke samenwerking. Onderzoek van het CPB wijst uit dat grote samenwerkingsverbanden weinig gebruik maken van vernieuwende contractvormen, waardoor kansen om te sturen op uitkomsten onbenut blijven.

³⁷ Zie ook de rekenkamerrapporten 'verbonden partijen' en 'HVC' voor meer informatie over sturingsmogelijkheden bij verbonden partijen in het algemeen.

Dat lijkt ook bij de subsidiëring van de pleegzorg via de Centrumregeling zo. Vitree werd, voordat de taken voor jeugdzorg werden doorgeschoven naar de gemeenten, al door de Provincie gesubsidieerd. De Centrumregeling heeft deze lijn voortgezet. Vitree is overigens wel de enige (hoofd)aanbieder van pleegzorg in Flevoland. De Centrumregeling heeft op het gebied van pleegzorg weinig keus uit zorgaanbieders. Er is dus geen noemenswaardige marktwerking of keuzevrijheid te bewerkstelligen voor inkoop van pleegzorg.

De Lelystadse raad heeft overigens wel een krachtige mogelijkheid te sturen op preventie, oftewel het voorkomen van pleegzorg. De gemeente heeft ook een aanmerkelijk ruimere keus uit zorgaanbieders van preventieve arrangementen. Lelystad hoeft de arrangementen voor preventieve jeugdzorg niet persé af te nemen van Vitree, al kunnen er goede redenen zijn om daar wel voor te kiezen. Gemeenten hebben bovendien binnen de wettelijke grenzen van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 veel mogelijkheden om de preventieve jeugdzorg naar eigen inzicht in te richten. Onder meer via de indicatiestelling, het heffen van eigen bijdragen, normeren van de gewenste kwaliteit en de inkoop of subsidiëring van de preventieve jeugdzorg. Nederlandse gemeenten maken in de praktijk vooralsnog minder gebruik van de mogelijkheden te sturen op toestroom / instroom. Desondanks kan dit wel een belangrijk instrument zijn om grip te houden op het sociale domein. Wel moet het gemeentebestuur daarbij in de gaten houden, dat kostenbeheersing of overige financiële belangen van de gemeente niet zwaarder mogen wegen dan het belang van de hulpbehoevende cliënten³⁸. De sturingsmogelijkheden in de cases dagbesteding ouderen en Flevodrome zijn vergelijkbaar met die van de *preventieve* jeugdzorg.

- **De wijze van inkopen en aanbesteden** is op zich een sturingsinstrument voor gemeenten. Ruim de helft van de Nederlandse gemeenten koopt Wmo-zorg in via het bestuurlijk aanbestedingsmodel. Dat is een procedure waarbij zorgaanbieders inspraak hebben in de contractvorm. Ook in Lelystad hebben zorgaanbieders – zoals bij de pleegzorg en bij dagbesteding ouderen – via een klankbordgroep invloed gehad op de opdracht. Het bestuurlijk aanbestedingsmodel biedt ruimte om de expertise van het zorgveld te benutten. Nadelen van deze procedure zijn dat aanbieders hun informatievoordeel mogelijk gebruiken om de contractvoorwaarden in hun voordeel te doen aanpassen. Bovendien laat het model ook minder ruimte voor concurrentie tijdens het aanbestedingsproces.

³⁸ *Binnenlands Bestuur, 28 oktober 2015, Bezuinigingsdrift gemeenten bedreigt toegang jeugdhulp.*

- Een ander sturingsinstrument is **de keuze voor een bekostigingsmethode**. Wat in een specifiek geval een optimale bekostigingsmethode is, hangt grotendeels af van de volgende factoren:
 - a) de mate waarin kwaliteit te objectiveren én vast te leggen is in contracten;
 - b) de mate waarin de gemeente op de hoogte is van de kostenstructuur van de aanbieder.

Populatiebekostiging past bij vormen van zorg, waarvoor kwaliteitseisen en prestaties goed vast te leggen zijn in contracten en de gemeente een goede inschatting kan maken van de kostenstructuur van de zorgaanbieder. Het is daarbij de bedoeling, dat een vast budget de aanbieder prikkelt tot kostenbesparingen. Daarbij komt de reductie in zorgvolume tot stand door innovaties in behandelmethoden en niet door onderinvestering in kwaliteit of het afwentelen van cliënten op andere zorgaanbieders. Dit is gunstig voor zowel aanbieder als gemeente: de aanbieder kan tegen een lagere kostprijs zorg leveren en de gemeente profiteert van de behaalde doelmatigheidswinst. Wanneer er echter geen kwaliteitseisen en prestaties zijn afgesproken, biedt het systeem de zorgaanbieder de mogelijkheid een mindere kwaliteit of toegankelijkheid te leveren. Daarnaast kan bij populatiebekostiging een zachte budgetrestrictie ontstaan als de gemeente het benodigde budget niet goed kan inschatten. Dat was bij een aanbesteding van de dagbesteding ouderen in Lelystad ook het geval. Aanbieders kunnen gedurende de contractperiode claimen, dat het budget niet toereikend is. De gemeente zal hieraan toegeven en het budget verhogen, als zij voor de levering van zorg afhankelijk is van de aanbieder. Een alternatief voor populatiebekostiging is PxQ-financiering (vaste vergoeding per uur geleverde zorg)³⁹.

De gemeente Lelystad heeft gekozen voor financiële beheersing van de zorgkosten via populatiebekostiging⁴⁰. Lelystad heeft op deze manier het budget voor dagbesteding ouderen gemaximeerd, maar heeft tegelijkertijd niet de noodzakelijke inhoudelijke kwaliteitseisen en te leveren prestaties vastgesteld. De rekenkamer heeft tijdens dit onderzoek niet objectief kunnen waarnemen, dat parameters als kwaliteit, kwantiteit, duurzaamheid en dienstverlening bij de dagbesteding voor ouderen worden gemeten en gemonitord. Destijds heeft de gemeente Lelystad bewust niet gekozen voor het opnemen van prestaties en kwaliteitsnormen.

³⁹ Hierbij is de prikkel tot onderinvestering in kwaliteit of het weigeren van cliënten minder sterk aanwezig, omdat aanbieders een vergoeding krijgen voor elk uur verleende zorg. Ook kunnen aanbieders bij de PxQ-financiering minder overtuigend claimen, dat het budget niet toereikend is. Deze bekostigingsmethode past dus beter dan populatiebekostiging bij (hoog)complexe zorgvormen waarvan de kwaliteit zeer beperkt meetbaar is, de gemeente niet kan inschatten wat het benodigde budget is en kostenbesparingen niet of nauwelijks te realiseren zijn. PxQ-financiering prikkelt echter niet tot kostenbesparingen en creëert het risico op overproductie als de aanbieder op enige wijze invloed kan uitoefenen op de indicatiestelling. Hiermee blijft de kans onbenut om een sterkere prikkel tot doelmatigheid in het zorgaanbod te introduceren.

⁴⁰ Hierbij contracteert de gemeente een zorgaanbieder of een consortium van zorgaanbieders voor de organisatie van zorg en ondersteuning in een dorp, wijk of stadsdeel. Deze 'hoofdaannemer' is verantwoordelijk voor de totale zorgvraag van de populatie in het hem toegewezen gebied en ontvangt daarvoor een vooraf vastgesteld jaarbudget.

Op deze manier wil de gemeente ruimte voor de professional, flexibiliteit en minder regelgeving garanderen. Dat zijn goede bedoelingen, maar zorgaanbieders krijgen nu uitsluitend een hele sterke financiële prikkel om de zorgkosten beheersbaar te houden. In potentie kan dit onbedoelde en ongewenste neveneffecten hebben. Populatiebeposting kan zo resulteren in lagere kwaliteit en verminderde toegankelijkheid van de zorg. De rekenkamer Lelystad heeft in dit onderzoek dergelijke misstanden niet gesignaleerd. Echter, de inrichting van het huidige systeem van populatiebeposting in Lelystad biedt die ruimte wel.

Zorgaanbieders hebben verteld risico's te lopen door het gemaximeerde budget, terwijl de zorgaanbieder vooraf niet in staat was een goede inschatting te maken of het ter beschikking gestelde budget toereikend zou zijn. Dit kan de zorgaanbieder uiteindelijk bedreigen in zijn voortbestaan. De gemeente loopt het risico dat zij voor onverwachte en onvoorziene kosten kan komen te staan. Bovendien kan de zorgcontinuïteit in het geding komen. Kortom: hoewel zuinige zorg op zich wenselijk is, is zuinigheid op zich geen garantie op de gewenste uitkomsten.

Populatiebeposting is overigens niet de enige optie om via de beposting sterkere prikkels in te bouwen: populatiebeposting en PxQ-financiering zijn namelijk uitersten in een heel spectrum van bepostingmodellen. Gemeenten kunnen ook kiezen voor een tussenvorm, zoals een vaste vergoeding per cliënt⁴¹. Gemeenten die dergelijke beposting toepassen, maken resultaatafspraken op het niveau van de individuele cliënt. Voor hybride vormen geldt dat zowel de goede prikkels als de onbedoelde en ongewenste neveneffecten van beide uitersten in mindere mate aanwezig zijn.

- Ook als kwaliteitsvoorwaarden moeilijk vast te leggen zijn in contracten, kunnen gemeenten sturen op investeringen in kwaliteit. Zo kiest meer dan 80% van de gemeenten bij de inkoop van Wmo-maatwerkvoorzieningen voor **contracten die de cliënt keuzevrijheid** geven. Dit prikkelt aanbieders om te investeren in kwaliteitsaspecten, die moeilijk in contracten vast te leggen zijn, maar wel worden ervaren door cliënten. Denk hierbij aan de meer 'zachte' kwaliteitsaspecten, zoals de mate van betrokkenheid van de zorgverlener of de bejegening van de cliënt. Bij populatiebeposting is het doorgaans niet mogelijk dit instrument in te zetten, omdat dan gewoonlijk één aanbieder verantwoordelijk is voor de zorgverlening binnen een wijk of gemeente.

⁴¹ Meestal per maand of jaar. Dat is bijvoorbeeld in Lelystad het geval bij de huishoudelijke ondersteuning.

- Een andere mogelijkheid om onderinvestering in kwaliteit tegen te gaan is het aangaan van **contracten met een optie tot verlenging**. Een optie tot verlenging prikkelt zorgaanbieders te investeren in kwaliteitsaspecten, die gedurende de contractperiode zichtbaar worden voor de gemeente. Zorgorganisaties hebben dan namelijk belang bij een goede reputatie, omdat een slechte reputatie hun kansen op contractverlenging nadelig kan beïnvloeden. Iets meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten neemt een optie tot verlenging op in de contracten voor Wmo-begeleiding. Een lange contractduur biedt zorgaanbieders de zekerheid dat doelmatigheidswinsten uit investeringen niet op korte termijn worden afgeroomd. Een nadeel van een lange looptijd is dat de sturingsinstrumenten die bestaan als gevolg van herhaalde interacties tussen gemeente en aanbieder, zoals een optie tot contractverlenging, minder effectief worden.

Bij de inkoop van de Wmo-maatwerkvoorzieningen kiest zo'n 60% van de door het CPB onderzochte Nederlandse gemeenten voor een relatief korte nominale duur van één of twee jaar. Als gevolg van de optie tot verlenging is de maximale contractduur in de meeste gemeenten echter aanzienlijk langer. In een context met veel onzekerheid kan een lange looptijd nadelig zijn. Het inbouwen van flexibiliteit in contracten biedt hiervoor een oplossing: bijvoorbeeld de mogelijkheid om contracten tussentijds te ontbinden of om tarieven bij te stellen. Dit gaat deels ten koste van de voordelen van de lange looptijd.

Bovendien staat het tussentijds aanpassen van overheidscontracten op gespannen voet met de Europese aanbestedingsrichtlijnen: nadat de aanbesteding is afgerond mag een publieke opdrachtgever geen 'wezenlijke' wijzigingen in het contract doorvoeren.

- Gemeenten kunnen tot slot met **monitoringsinstrumenten** toezicht houden op prestaties van zorgaanbieders en hiermee het afwentelen van cliënten op andere zorgaanbieders en onderinvestering in kwaliteit voorkomen. Goede monitoringsinstrumenten die de prestaties van zorgorganisaties helder in kaart brengen zijn dus essentieel voor het introduceren van sterkere doelmatigheidsprikkels in het aanbod van zorg en ondersteuning. Voorbeelden van monitoringsinstrumenten zijn maatstafconcurrentie (hoe presteert een aanbieder ten opzichte van vergelijkbare aanbieders), de zelfredzaamheidmatrix en het cliënttevredenheidsonderzoek.

Indien monitoringsinstrumenten niet toereikend zijn om de prestaties van aanbieders te meten, kunnen kwaliteitseisen niet in contracten worden vastgelegd. Populatiebesteding creëert dan een prikkel voor zorgaanbieders om te bezuinigen op kwaliteit. Ook is een acceptatieplicht dan moeilijk hanteerbaar, omdat het voor de gemeente niet duidelijk is of de zorgaanbieder een cliënt op legitieme gronden weigert.

4. Conclusies

Overkoepelende indruk

In 2014 heeft de raad onder tijdsdruk de kaders gesteld voor de drie decentralisaties. De raad heeft daarbij zorgcontinuïteit voorop gesteld en tot nu toe minder scherp kunnen aanbrengen in de inhoudelijke beleidsambities. Voorafgaand aan de decentralisaties heeft de raad een transitiewerkgroep geformeerd. Bedoeling was het tijdig uitwisselen van informatie en het stroomlijnen van de besluitvorming. Na besluitvorming over de decentralisaties eind 2014 is de betrokkenheid van de raad bij dit onderwerp afgenomen.

Het college heeft de uitvoering van de drie kadernota's opgepakt. Het college heeft deze verder uitgewerkt in uitvoeringsnota's. Op basis hiervan is het college relaties aangegaan met zorgleveranciers. Deze relaties zijn verschillend: van grote aanbestedingscontracten tot kleine subsidiebeschikkingen. Het accent lag hierbij vooral op het voortzetten van bestaande relaties met zorgaanbieders. De onderliggende voorwaarden richting zorgleveranciers bevatten weinig tot geen beleidsinhoudelijke bepalingen. De bepalingen zijn gebaseerd op algemene subsidie- of inkoopkaders en op budgetafspraken.

De eerste maanden na decentralisatie verloopt de uitvoering naar tevredenheid. In de onderzochte cases geven gemeente, cliëntenraad en zorgleverancier(s) aan dat er constructief wordt samengewerkt. Een positieve ontwikkeling, aangezien er soms gestart is met onvolledige informatie over o.a. de doelgroep. In deze context is het begrijpelijk, dat de gemeente er niet direct in geslaagd is vanaf de datum van invoering een systeem van resultaatsturing te realiseren. De gemeente Lelystad staat hierin ook niet alleen. In heel het land zijn gemeenten intensief bezig met het ontwikkelen en invoeren van resultaatsturing in het sociale domein. Gemeenten ondervinden dat het ontwikkelen van meetbare indicatoren, die inzicht geven in de kwaliteit, (beleids)resultaten en -effecten van de zorg in het sociale domein niet eenvoudig is. Verder moet een balans worden gevonden tussen enerzijds het beschikbaar krijgen van voldoende en meetbare informatie en anderzijds het niet overmatig belasten van ambtelijke organisatie, maatschappelijk middenveld en zorgaanbieders met meet- en rapportageverplichtingen.

Het is een hele opgave om voor het sociale domein handzame, goed uitvoerbare en bruikbare sturingsinformatie en indicatorensets samen te stellen, die voldoende inzicht geven in de bereikte resultaten. Deze informatie lijkt in de gemeente Lelystad vooralsnog beperkt aanwezig te zijn. Maar zonder deze informatie is er geen sturing en geen transformatie in het sociale domein mogelijk. Nu de tijd voortschrijdt en daarmee ook de inzichten, wordt de behoefte van de raad aan dergelijke monitoring steeds urgenter. Hierbij gaat het om zowel financiële monitoring als monitoring op beleidseffecten en -resultaten.

De raad als geheel heeft vanwege de beperkte sturingsinformatie en beperkte indicatorsets over de beleidsresultaten nog vrij weinig terugkoppeling ontvangen, behalve korte mededelingen over onder andere de selectie van zorgpartijen. Wel is de transitiewerkgroep (dus: niet de raad) tussentijds enkele keren vooral mondeling geïnformeerd over de voortgang van de decentralisaties. Inmiddels is meer informatie beschikbaar vanuit de 3D-monitor. Deze is echter nog in ontwikkeling.

Met ingang van 2017 staat de gemeente Lelystad voor keuze contracten te verlengen of nieuwe afspraken te maken met zorgaanbieders. De raad mag verwachten dat het college in de komende fase van consolidatie – met meer kennis van zaken - tot effectievere afspraken kan komen met zorgpartijen.

Hoofdeconclusie

De rekenkamer Lelystad concludeert het volgende:

De onderzochte dossiers pleegzorg, dagbesteding ouderen en Flevodrome laten zien dat het sociale domein volop in ontwikkeling is in gemeente Lelystad. De raad heeft voorafgaand aan de transities in het sociale domein en binnen de mogelijkheden die hij toen had, tijdig en voldoende kaders gesteld om de decentralisatievorm en inhoud te geven in de start- en aanlooperperiode. Daarbij heeft het gemeentebestuur een duidelijke keuze voor zorgcontinuïteit gemaakt. In de periode van kaderstelling voorafgaand aan 1 januari 2015 heeft het contact tussen transitiewerkgroep (uit de raad) en college hieraan bijgedragen. Procedureel zijn de kaders voor inkoop- en aanbesteding en voor subsidieverstrekking op orde.

Nu de start- en aanlooperperiode in het sociale domein zo langzamerhand voorbij zijn, zou een periode van consolidatie moeten volgen. Daar waar afspraken tussen raad en college in de start- en aanlooperperiode vooral gericht waren op borging van zorgcontinuïteit, zouden deze in de consolidatiefase vooral moeten gaan over inhoudelijke ambities, maatschappelijke en sociale doelstellingen. Het gaat dan met name om hoe beleidsresultaten en -effecten moeten worden gemeten en hoe zorgaanbieders hier verantwoording over moeten afleggen. Een nadere inhoudelijke uitwerking van deze laatstgenoemde aspecten, is echter nog niet voldoende vastgelegd in de huidige beleidskaders.

In de eerste helft is meer informatie beschikbaar gekomen over cliënttevredenheid, financiële resultaten en verantwoording over geleverde prestaties in het sociale domein. Indien raad en college zo ook meer inzicht hebben gekregen in de materie, is dat ook bij uitstek het moment waarop raad en college nader kunnen spreken over een mogelijk scherpere invulling in de toekomst van de kaderstellende en controlerende rol door de raad in het sociale domein. Maar bijvoorbeeld ook over hoe de eerste resultaten van de transitie zich in de praktijk verhouden tot verwachte beleidsresultaten en -effecten, over het controleren van de beleidseffectiviteit en over het beheersen van eventuele risico's.

Toelichting: uit dit beknopte casuonderzoek naar een drietal inkoop- en subsidiedossiers in het sociale domein blijkt, dat in twee van de drie onderzochte cases inhoudelijke ambities, maatschappelijke en sociale doelstellingen en inhoudelijke kwaliteitscriteria minimaal ingevuld zijn. Daardoor ontbreken in de huidige contracten en afspraken met de zorgaanbieders concrete kwaliteitscriteria en –normen. Dit heeft tot direct gevolg, dat de raad momenteel in de praktijk vooral stuurt op financiën en – in mindere mate – op procedures. Een afweging tussen instrumenten inkoop of subsidie wordt onvoldoende gemaakt: de gemeente Lelystad benut daardoor mogelijk de kansen van uitbesteding in onvoldoende mate. Ook loopt de gemeente Lelystad hierdoor in de onderzochte dossiers risico's, die op dit moment mogelijk in onvoldoende mate worden beheerst en beperkt. Mede vanwege de beperkte kwalitatieve kaderstelling, zijn er op dit moment ook onvoldoende mogelijkheden voor een goede controle en beoordeling van effecten, realisatie en resultaten van beleid achteraf. Het is op dit moment buitengewoon moeilijk, onderbouwde uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid en een goede besteding van in het kader van de subsidies, inkoop en aanbesteding ingezette middelen.

Sub conclusies

1. Raad en college waren voorafgaand aan de transities niet optimaal in staat publieke belangen en doelen te identificeren en vast te stellen, kaders te stellen en deze adequaat te concretiseren.

Toelichting: om de regierol op de uitbesteding van de pleegzorg en dagbesteding ouderen goed te kunnen vervullen, hadden alle geledingen in de gemeente Lelystad voorafgaand aan de transities in het sociale domein meer kennis nodig over wat zij onder welke omstandigheden, onder welke voorwaarden en voor welke prijs moesten uitbesteden. Dit is voor een groot deel te wijten aan het transitietraject, zoals uitgestippeld en uitgevoerd door het Rijk. Het Rijk verstrekke de gemeente Lelystad ook te laat en soms onjuiste informatie. Mede daardoor en door onvoldoende bekendheid met de nieuwe taken, was de gemeente ook voor een deel afhankelijk van informatie van zorgaanbieders. De gemeente had daarbij een informatieadeel. Raad en college konden indertijd vanwege onvolledige kennis en informatie - niet optimaal de publieke belangen⁴² en publieke doelen⁴³ die van belang waren identificeren. Ze konden dus ook daarna niet gemotiveerd en onderbouwd bepalen, welke zorg waarom ingekocht of gesubsidieerd moesten worden, welke instrumenten daar het best bij zouden passen en hoe beleidsrealisatie gemeten kon worden.

32

⁴² Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt. Het is uiteindelijk aan de politiek om de publieke belangen vast te stellen of te wijzigen. Publieke belangen zijn inherent dynamisch. De belangen kunnen door verschuivingen in de politieke en maatschappelijke context en opvattingen en door technologische ontwikkelingen veranderen. De politiek moet bij het herdefiniëren van publieke belangen ook rekening houden met keuzes uit het verleden en weloverwogen te werk gaan. Burgers en ondernemingen hebben zich immers aangepast aan de normen hieruit voortkwamen. Herdefiniëring van publieke belangen kan daarom tot een vertrouwensbreuk leiden

⁴³ Hiermee kan de gemeente aangeven waar zij naar toe gaat, wat het bestuur wil en kan wat het bereiken. Voor publieke doelen geldt hetzelfde als voor een visie: ze gaan over de effecten op inwoners, niet over procedures of over geld.

De omstandigheden voorafgaand aan de transitie in het sociaal domein hebben er mede toe geleid, dat de raad vooral financiële en in mindere mate procedurele kaders heeft gesteld. Deze kaders zijn wel tijdig gesteld en waren ook voldoende duidelijk en concreet..

2. De inzet van beschikbare sturingsinstrumenten is voor verbetering vatbaar.

Toelichting: vanwege tijdsdruk is in twee van de drie dossiers de keuze gemaakt voor zorgcontinuïteit, waarbij relaties met bestaande zorgpartijen zijn voortgezet. De focus op de inzet van instrumenten ontbreekt. De gemeente Lelystad benut daardoor mogelijk de kansen van uitbesteding in onvoldoende mate. De beschikbare sturingsinstrumenten⁴⁴ kunnen beter worden ingezet.

3. Contracten en subsidiebeschikkingen voor nieuwe taken zijn onvoldoende specifiek voor goed opdrachtgeverschap vooraf en goede controle achteraf.

Toelichting: het vooraf ontbreken van scherpe kaders én het niet tijdig beschikbaar zijn van informatie maakt controle achteraf problematisch. Hoewel de beleidscyclus tijdens dit onderzoek nog niet volledig was doorlopen (de uitkomsten van het eerste jaar van inkoop en subsidie moesten nog komen), lijkt het op basis van de gestelde beleidskaders en uitwerking naar inkoop en subsidiering onwaarschijnlijk, dat getoetst kan worden op het halen van, vooraf gestelde, maatschappelijke doelstellingen. Het minimale contact tussen raad (als geheel) en college in het eerste half jaar van 2015 wijst daar ook op (waarbij informatie aan transitiewerkgroep niet hetzelfde is als het informeren van de raad). Twee van de drie onderzochte overeenkomsten (contracten) in hun huidige vorm bieden raad en college onvoldoende mogelijkheden om te sturen op resultaten. Ook de kwaliteit van de zorg is onvoldoende geborgd. Juist omdat concrete publieke doelen ontbreken, ontbreekt ook de concretisering hiervan in contracten en subsidiebeschikkingen. Hierdoor wordt sturing op de prestaties en resultaten van zorgaanbieders in de praktijk lastig, zo niet onmogelijk. Ook de zorgaanbieders zijn onzeker, want zij weten eigenlijk niet wat de gemeente als opdrachtgever nou van hen vraagt.

4. Risico op democratisch tekort door communicatie via transitiewerkgroep van de raad.

Toelichting: het instellen van een werkgroep voor de transities in het sociale domein was een keuze van de raad. Het was daarbij de bedoeling dat de transitiewerkgroep een soort voorportaal zou zijn richting raad. Het college heeft deze begeleidingscommissie van de raad inderdaad ook zo ingezet.

⁴⁴ De keuze voor inkoop / aanbesteden of subsidiëren, samenwerken met andere gemeenten, de wijze van inkoop of aanbesteding, de keuze voor een bekostiging methode, contracten die cliënten keuzevrijheid geven, contracten met optie tot verlenging, monitoringinstrumenten, kwaliteitseisen, reguleren instroom / toestroom, eigen bijdrage, et cetera.

Het college heeft informatie gedeeld over de decentralisaties in het sociale domein, met de bedoeling zo op getrapte wijze de raad op de hoogte te brengen van de voortgang van de decentralisaties. Hierbij wordt verondersteld dat deelnemende raadsleden hun eigen fracties inlichten, waarbij wordt verwacht dat de raadsleden uit de werkgroep de verstrekte informatie van duiding voorzien.

Hoewel deze constructie tot op zekere hoogte zijn doel heeft gediend, blijkt het informeren van de transitiewerkgroep zowel formeel als praktisch niet gelijk te zijn aan de formele informatieverstrekking richting de raad. De raad zou kunnen overwegen of hij een dergelijke werkwijze in de toekomst ongewijzigd wil voortzetten of dat er toch andere randvoorwaarden aan informatievoorziening over belangrijke ontwikkelingen moeten worden gesteld.

Afgezien van de tekortkomingen van communicatie via de transitiewerkgroep, zijn binnen de huidige netwerkaanpak in het sociale domein partijen in de raad weinig in staat invloed uit te oefenen op het sociale domein (in brede zin). Zo is de invloed van de raad op de Centrumregeling in de praktijk beperkt, zijn de kaders en contracten nog ruim gesteld en blijft de informatievoorziening achter bij de verwachtingen. Dit lijkt een uitkomst te zijn van de huidige afspraken, waarmee de raad in de praktijk minder betrokken is dan hij zou kunnen zijn.

5. Monitoring, beleidsevaluatie en terugkoppeling zijn nog onvoldoende bruikbaar voor controle en sturing.

Toelichting: de raad heeft in de onderzochte cases tot nu toe onvoldoende relevante sturings-, beleids- en voortgangsinformatie gekregen, waarmee de raad in de gelegenheid is zich te heroriënteren op zijn kaders en (technisch rationeel dan wel politiek) te controleren op de beleidsrealisatie en een doeltreffende en doelmatige besteding van de middelen. Waar de huidige kaderstelling en informatievoorziening in de start- en aanloopfase nog voldeed, is doorontwikkeling nodig in de consolidatiefase. In de cases pleegzorg en dagbesteding ouderen ontbreekt de daarvoor benodigde informatie vooralsnog. In de case Flevodrome is er wel meer informatie beschikbaar over afspraken en realisatie, maar van periodieke, concrete terugkoppeling hierover aan de raad is vooralsnog geen sprake.

6. De voorbereiding op de volgende contract- en subsidiëringsperiode is voor verbetering vatbaar.

Toelichting: uit het verloop van het bestuurlijk besluitvormingsproces in de onderzochte cases blijkt, dat er voldoende aanleiding is dit proces van uitbesteden in het sociale domein op zorgvuldige wijze met de kennis van nu door te ontwikkelen in de consolidatiefase. Echter, uit dit onderzoek blijkt niet dat college en organisatie druk bezig zijn met de voorbereiding op de volgende (contract)periode. De contracten in het sociale domein zijn alle met ingang van 1 januari 2015 aangegaan voor een periode van twee jaar, met daarenboven nog de mogelijkheid drie keer met telkens een jaar te verlengen.

De rekenkamer neemt daarom als uitgangspunt, dat het college na twee jaar zou moeten evalueren om te bezien of hij tot verlenging, stopzetting of wijziging van de contracten en subsidies in het sociale domein over wil gaan. Momenteel lijkt het uitgangspunt van de organisatie echter, dat zij zonder meer drie maal wil verlengen. De organisatie gaat daarom uit van evaluatie en heroriëntatie in 2019. Dat vindt de organisatie een logisch moment om te evalueren en na te denken over het sturingsmodel, waarna een nieuwe contractperiode zou volgen. Er komt op dat moment dan ook een integrale uitvoeringsnota 3D⁴⁵. Dit is een fundamenteel verschil van inzicht tussen rekenkamer en organisatie⁴⁶.

Casusspecifieke conclusies

7. Casus Pleegzorg: in de praktijk vooral op afstand en met een gewenste focus op preventie.

Toelichting: voor het organiseren van pleegzorg participeert de gemeente Lelystad in de Centrumregeling. Dat doet de gemeente op basis van goede argumenten en vanwege de wettelijke verplichting tot samenwerking in de jeugdzorg. Door de aard van de Centrumregeling als verbonden partij staat de raad meer op afstand. De portefeuillehouder is onderdeel van het bestuur van de regeling en legt verantwoordelijkheid af aan de eigen raad.

De focus van de Lelystadse raad voor de pleegzorg komt daarmee vooral te liggen op het belangrijkste sturingsinstrument dat hij in deze casus tot zijn beschikking heeft: preventie⁴⁷. De raad kan daarom het beste zijn aandacht besteden aan het preventieve beleid. Hierbij geeft de rekenkamer de raad ten geleide mee, dat het preventieve en curatieve beleid – en daarmee ook de budgetten voor preventief en curatief beleid – communicerende vaten zijn. Het is in principe mogelijk desgewenst hierop te sturen zowel inhoudelijk als financieel.

8. Casus dagbesteding ouderen: het huidige Lelystadse systeem voor populatiebekostiging zonder kwaliteitscriteria biedt ruimte voor onbedoelde neveneffecten.

Toelichting: de manier waarop Lelystad in de praktijk populatiebekostiging toepast, is indertijd bij de vormgeving van dagbesteding voor ouderen een bewuste keuze geweest van raad en college. De visie achter de beperkte kwaliteitseisen was, dat er ruimte zou zijn voor de professional zodat er echt maatwerk kon worden geleverd aan de cliënt. De wijze waarop populatiebekostiging nu in Lelystad wordt ingezet brengt echter risico's mee. Vooral omdat de inhoudelijke kwaliteitscriteria voor de dagbesteding ouderen nog in ontwikkeling zijn. Hoewel de rekenkamer Lelystad in dit onderzoek niet direct misstanden op dit vlak heeft gesignaleerd, biedt de inrichting van het huidige systeem van populatiebekostiging in Lelystad wel ruimte voor onbedoelde en ongewenste neveneffecten. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om potentiële risico's voor de bekostiging, de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg.

⁴⁵ Nu is er nog sprake van versnippering over de werkvelden van de 3D via separate uitvoeringsnota's

⁴⁶ Bron: gesprek met ambtelijke organisatie d.d. 28 juni 2016.

⁴⁷ Ingrijpen voordat van pleegopvang nodig is om duurdere vormen van zorg te voorkomen.

9. Casus Flevodrome: sturing op subsidie door de raad is vooral indirect en in de praktijk vooral op ambtelijk niveau.

Toelichting: de subsidie aan Flevodrome maakt deel uit van een groter beleidsveld. Daardoor zijn de sturingsmogelijkheden van de raad op de subsidiering van Flevodrome vooral indirect. In de praktijk is de sturing en controle van raad op Flevodrome zeer beperkt en ook in deze casus vooral financieel en procedureel. Beslissingen over de subsidie aan Flevodrome worden in de praktijk op ambtelijk niveau genomen.

Het is overigens daarbij een dilemma in hoeverre de raad moet worden geïnformeerd over één specifiek en kleiner inkoop- of subsidietraject versus het (beleids-)resultaat over het bredere sociaal domein. Raad en college kunnen hierin tot nadere afspraken komen, waarbij de rekenkamer van mening is dat de raad in ieder geval periodiek en specifiek ingelicht zou moeten worden over de opbrengsten van Flevodrome in relatie tot de kosten, evenals de resultaten en effecten van Flevodrome.

5. Aanbevelingen

Uit het verloop van het bestuurlijk besluitvormingsproces in de onderzochte cases pleegzorg, dagbesteding ouderen en Flevodrome blijkt, dat er aanleiding is het proces van uitbesteden in deze dossiers na twee jaar te evalueren en desgewenst hierop te heroriënteren. De gemeente Lelystad heeft weliswaar voorafgaand aan de transities een bestuurlijk besluitvormingsproces gevolgd, maar wel met de beperkingen van gebrek aan relevante (sturings)informatie en onder tijdsdruk. Nu de gemeentelijke organisatie in zijn geheel meer kennis en ervaring heeft opgedaan met het sociale domein, kan er aanleiding zijn de invulling inhoudelijk steeds beleidsrijker te maken.

Voor het waarmaken van de beoogde transformatie in de onderzochte dossiers - maar mogelijk ook bij andere uitbestedingen⁴⁸ in het sociale domein - is het nodig dat de gemeente als geheel strakker regie op het uitbesteden voert. Bij het voeren van deze vorm van regie heeft de gemeente (als opdrachtgever) vooraf, tijdens en na de uitvoering inzicht in de manier van werken van de opdrachtnemer en de daarbij behorende kosten. De gemeente als opdrachtgever kan daar – al dan niet tussentijds - op ingrijpen. Dit ingrijpen vindt vooral plaats aan de hand van de publieke doelen en de bestuurlijk gewenste maatschappelijke effecten⁴⁹. Gewenste uitkomst van dit alles is uiteindelijk het creëren van optimale condities voor sturing en controle en op die manier een goede invulling van de gemeentelijke regierol.

Met ingang van 2017 moeten college en organisatie de inkoop-, aanbesteding- en subsidietrajecten en bijbehorende afspraken met de zorgaanbieders verlengen. Helaas wijst dit onderzoek naar de uitbestedingsdossiers pleegzorg, dagbesteding ouderen en Flevodrome niet uit, dat het gemeentebestuur zich tot dusverre op een dergelijk traject intensief heeft voorbereid, bijvoorbeeld door de eerdergenoemde evaluatie en heroriëntatie.

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het volgende:

1. Dat bij de verlenging van drie keer een jaar van de contracten en subsidies in het sociale domein de uitbestedingen worden geëvalueerd, waarbij in ieder geval:

- aandacht moet worden besteed aan de maatschappelijke effecten en resultaten van de inkoop en subsidie,
- de samenhang met (publieke) doelen en de mate waarin de inkoop of subsidie bijdraagt aan het behalen daarvan,
- de effectiviteit van de gekozen sturingsinstrumenten en een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige inzet van de middelen.

⁴⁸ De definitie van uitbesteden is: 'het laten verrichten van activiteiten door derden volgens specificaties en/of aanwijzingen van een opdrachtgever'. Bron: Basile Lemaire, *Heren, hoeren, heiligen*.

⁴⁹ Basile Lemaire, *heren, hoeren en heiligen*.

Toelichting: wil de raad meer grip krijgen op de taken die zijn uitbesteed, is het nodig vooraf informatie te verzamelen en te duiden en kennis te vergaren.

Dergelijk inzicht is ook nodig als de uitbesteding vooral uitvoerend van aard is. Een beleidsevaluatie, omgevingsanalyse en / of een marktverkenning⁵⁰ kan hierbij een hulpmiddel zijn. Het resultaat zal in 'hapklare brokken' met de raad moeten worden gedeeld.

2. Gebruik indien nodig de evaluatie bij het samenstellen van een compact document, waarin uitsluitend een toekomstvisie op het sociale domein wordt vastgelegd, zonder in te gaan op concrete doelstellingen op het gebied van prestaties en tijd.

Toelichting: na het vergaren van kennis is het nodig een samenhangende visie op het sociale domein vast te stellen. De rekenkamer Lelystad verwacht dat elementen voor zo'n compact visiedocument al in de huidige kaderstellende documenten aanwezig zijn. De raad heeft immers voorafgaand aan de transitie al diverse beleidskaders vastgesteld voor het sociale domein.

Echter, raad en college doen er goed aan te analyseren in welke mate deze kaderstellende documenten inderdaad echt een 'visie' zijn, voldoende samenhang hebben en destijds op basis van de juiste informatie, uitgangspunten en veronderstellingen zijn samengesteld. Een op de samenleving gerichte visie op het sociale domein gaat uitsluitend over de effecten voor de Lelystadse inwoners⁵¹. Het is een toekomstbeeld, dat weergeeft waarom juist die 'toekomst' gerealiseerd zou moeten worden en een algemene richting van beleid, die vele detailbeslissingen in een later stadium moet vereenvoudigen.

⁵⁰ Hierin wordt onder meer weergegeven welke belangrijke spelers er – gegeven het maatschappelijke vraagstuk – zijn in de markt, wat de cliëntenstromen zijn (instroom, zorgvraag, indicatie, gebruik), wat de geldstromen zijn, welke mogelijke oplossingen en (beleids)alternatieven er zijn, wat de mogelijke gevolgen van interventies kunnen zijn, etc.

⁵¹ Veel kaderstellende documenten en notities heten in naam 'visie' maar zijn dit eigenlijk niet. Het zijn dan vaak eerder plannen of maatregelen. Het gaat dan vooral om de vorm: hoe de organisatie dingen doet, welke middelen worden ingezet en welke regels gelden. Een visie gaat nooit over de interne organisatie van de gemeente, alleen over effecten voor inwoners.

3. **Indachtig de evaluatie en de visie duidelijk, overzichtelijk en in samenhang te formuleren, wat de beoogde publieke doelen en maatschappelijke effecten zijn voor het sociale domein.**

Toelichting: op basis van de visie worden daarna de concrete en herkenbare publieke belangen⁵², publieke doelen⁵³ en maatschappelijke effecten geïdentificeerd en geëxpliciteerd.

Aan de hand hiervan moet duidelijk zijn welk maatschappelijk vraagstuk moet worden aangepakt en waarom dat moet. In dit stadium komen dus de inhoudelijke ambities, maatschappelijke en sociale doelstellingen voor het sociale domein aan bod.

Maak daarbij bij voorkeur gebruik van een vaste indeling in thema's. Formuleer voor elke inkoop en elke subsidie het beoogde maatschappelijke effect dusdanig concreet, dat duidelijk is wat met de inkoop of met de subsidie bereikt moet worden. Dit kader moet in een later stadium ook worden vertaald naar kwaliteitscriteria en concrete afspraken in de contracten en beschikkingen. Het expliciet en duidelijk identificeren, benoemen en operationaliseren van publieke belangen en publieke doelen is van essentieel belang. Zonder dat kan de raad geen richting geven aan de activiteiten van zorgaanbieders.

4. **Heroriënteer op de reeds gemaakte keuzes voor de inzet van het sturingsinstrumentarium in het sociale domein met de kennis van nu en binnen de speelruimte die er is.**

Toelichting: in de onderzochte dossiers heeft de raad desgewenst ruimte om andere keuzes te maken voor de inkoop of subsidiëring van preventieve jeugdzorg, dagbesteding ouderen en Flevodrome. In dit stadium kan speciale aandacht worden besteed aan de optimale inzet van het sturingsinstrumentarium en een optimale inzet van (geld)middelen⁵⁴. Het is belangrijk een bewuste afweging te maken over het in te zetten sturingsinstrumentarium. Het sturingsinstrumentarium kan, mits op de juiste wijze toegepast, een goede basis bieden om meer vorm en inhoud te geven aan het beleid in de onderzochte cases. Zo kan er aanleiding zijn minimum kwaliteitsnormen vast te stellen. Het ontbreken daarvan kan namelijk in sommige dossiers tot een uitholling van het publieke belang leiden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer voornamelijk op budget wordt gestuurd, waardoor er een risico ontstaat dat het kwaliteitsniveau van de zorg daalt.

⁵² *Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt. Het is uiteindelijk aan de politiek om de publieke belangen vast te stellen of te wijzigen. Publieke belangen zijn inherent dynamisch. De belangen kunnen door verschuivingen in de politieke en maatschappelijke context en opvattingen en door technologische ontwikkelingen veranderen. De politiek moet bij het herdefiniëren van publieke belangen ook rekening houden met keuzes uit het verleden en weloverwogen te werk gaan. Burgers en ondernemingen hebben zich immers aangepast aan de normen hieruit voortkwamen. Herdefiniëring van publieke belangen kan daarom tot een vertrouwensbreuk leiden*

⁵³ *Hiermee kan de gemeente aangeven waar zij naar toe gaat, wat het bestuur wil en kan wat het bereiken. Voor publieke doelen geldt hetzelfde als voor een visie: ze gaan over de effecten op inwoners, niet over procedures of over geld.*

⁵⁴ *Handvatten voor de inzet van de sturingsinstrumenten staan globaal beschreven vanaf pagina 18 van dit bestuurlijke rapport.*

Het is belangrijk om in dit kader een afweging te maken tussen:

- enerzijds, het risico dat het kwaliteitsniveau de zorg op onaanvaardbare wijze daalt en,
- anderzijds, het risico dat het vaststellen van minimumnormen tot te veel verstarring zou leiden.

5. Stel vanuit de raad als agenda voor de komende (verlenging van de) contract- en subsidieperiode een (integraal) uitvoeringsprogramma vast voor het gehele sociaal domein.

Toelichting: voorafgaand aan de nieuwe ronde beveelt de rekenkamer aan om voor de inkoop, aanbesteding en subsidietrajecten in het sociale domein opnieuw een uitvoeringsprogramma op te stellen, gebaseerd op het bestuurlijke traject zoals beschreven in deze aanbevelingen. In het uitvoeringsprogramma staan onder andere de bestuurlijke prioriteiten per thema⁵⁵. De inkoop of subsidiëring van afzonderlijke zorgarrangementen geeft concrete invulling daaraan.

Het is de bedoeling dat het uitvoeringsprogramma bijdraagt aan de aansluiting en de samenhang tussen de afzonderlijke doelstellingen en inkoop- en subsidietrajecten in het sociale domein.

Dus: welke opdracht wil de gemeente verstrekken aan de zorgaanbieders, welke verwachtingen zijn er over de uitvoering en tegen welke prijs worden de taken uitbesteed?

6. Monitor vanuit de raad de ontwikkelingen van (te verwachten) maatschappelijke effecten in relatie tot de gestelde (publieke) doelen.

Toelichting: het is belangrijk dat de raad de voortgang van de uitbesteding monitort en bij noodzaak tussentijds het uitvoeringsprogramma kan aanpassen. Om dat goed te kunnen doen is het belangrijk een (beperkt) aantal indicatoren te identificeren, waarmee de ontwikkeling van publieke belangen en publieke doelen kunnen worden gemeten. Anders kan de raad niet achteraf controleren of de gewenste effecten en resultaten zijn bereikt. De raad moet daarom zijn informatiebehoefte specificeren. Deze informatiebehoefte moet vooraf worden getoetst op noodzaak en administratieve lasten.

De rekenkamer Lelystad onderkent dat een directe oorzaak-gevolg relatie tussen inkoop, aanbesteding en subsidiëring en maatschappelijke effecten niet altijd hard te maken is. Maar het volgen van de stand van zaken op de betreffende beleidsterreinen is wel goed mogelijk. Gebruik hiervoor de thema's die in de visie zijn vastgelegd met de bijbehorende beoogde effecten. Geef daarnaast periodiek (bijvoorbeeld een keer per jaar) aan wat de concrete resultaten zijn en geef daarbij de relatie aan tussen de inkoop en subsidiering en de beoogde effecten die worden nagestreefd.

⁵⁵ Een doelenboom kan inzicht geven in samenhang tussen de kaders en hun positie ten opzichte van elkaar.

Wees hierin consequent en volledig. Daarmee bedoelen we: gebruik een overzicht dat jaarlijks op dezelfde manier is ingedeeld en dat een volledig overzicht geeft van de investeringen in en resultaten van inkoop en subsidiëring. Doelstellingen, definities, nulmetingen en indicatoren kunnen alleen bij hoge uitzondering worden gewijzigd. Op die manier zijn ontwikkelingen in het sociale domein door de tijd beter navolgbaar. Soms is wijziging echt nodig, maar dan moet worden toegelicht waarom deze wijziging noodzakelijk was en wat deze wijziging betekent voor de oorspronkelijke doelstellingen en nulmeting.

7. Draag het college op om op korte termijn minimumafspraken te maken met zorgaanbieders voor het borgen van de kwaliteit van de zorg.

Toelichting: de rekenkamer erkent, dat het een lastig en langdurig proces kan zijn om een volledige set indicatoren samen te stellen voor resultaatsturing in het sociale domein⁵⁶.

Bewerkstellig daarom in afwachting hiervan in ieder geval, dat op korte termijn met zorgaanbieders concrete minimumafspraken worden gemaakt voor het borgen van de kwaliteit van de zorg. In ieder geval moeten er afspraken zijn voor:

- a) klanttevredenheid.
- b) klachtenafhandeling.
- c) vereiste deskundigheid personeel.
- d) de wijze van meten en verantwoorden.

8. Beperk vanuit de raad de mogelijke risico's voor de kwaliteit en continuïteit van de zorg bij eventuele voortzetting van populatiebesteding, door meer kwaliteitsprikkels in te bouwen.

Toelichting: indien de raad er na een deugdelijke afweging van de inzet van sturingsinstrumenten voor kiest de populatiebesteding in het dossier dagbesteding ouderen te continueren, is het wel nodig dat de raad ook prikkels ter handhaving of verhoging van de kwaliteit, zorgcontinuïteit en de innovatie inbouwt. Allereerst door op basis van actuele informatie een goede inschatting te maken van het benodigde budget en vervolgens door het stellen van kwaliteitseisen. Denk aan kwaliteitseisen op het gebied van klanttevredenheid of deskundigheid van het personeel. Het inbouwen van kwaliteitsprikkels kan vervolgens in grote lijnen op twee manieren:

- a) via een bonus of
- b) via het stellen van kwaliteitsdoelen als randvoorwaarde voor het meedelen in besparingen.

⁵⁶ Hierbij kan mogelijk de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) behulpzaam zijn

Ad a. Het geven van een bonus op basis van gemeten kwaliteit is behoorlijk kostbaar en kan de hoofddoelstelling van populatiebekostiging – uitgavenbeheersing – ondermijnen. Het geven van een kleine kwaliteitsbonus biedt waarschijnlijk weinig soelaas, want dan wordt de prikkel om kwaliteit te borgen en verbeteren weer te klein.

Ad b. Een andere mogelijkheid is het stellen van kwaliteitsnormen als voorwaarde voor zogenaamde ‘shared savings’. Daarmee wordt bedoeld: het halen van kwaliteitsdoelen als voorwaarde om in aanmerking te komen voor het behouden van (een deel van de) gerealiseerde besparing. Dit geeft enerzijds een prikkel om de kwaliteitsdoelen te halen en anderzijds een waarborg dat kwaliteitsprikkel niet resulteren in (grote) kostenstijgingen⁵⁷.

9. Borg de informatie van en aan de transitiewerkgroep en eventuele toekomstige raads werkgroepen in formele besluitvorming door de raad.

Toelichting: het college en de organisatie leven in de veronderstelling dat zij – door de transitiewerkgroep te hebben bijgepraat en onder andere door het verstrekken van achtergrondinformatie etc. aan deze werkgroep – de raad hebben geïnformeerd. Echter, niet alle raadsfracties hebben deze gang van zaken ervaren als het volledig en tijdig informeren van de raad. Volgens de rekenkamer wordt dit misverstand veroorzaakt doordat de transitiewerkgroep een commissie uit de raad betreft en niet zozeer een (formele) werkgroep van de raad. Daarmee duiden wij de status van de transitiewerkgroep - in termen van besluitvorming - als een informele werkgroep. Besluitvorming moet in een dergelijk geval nog wel in formele zin plaatsvinden. Dat wil zeggen: met integrale informatie aan de voltallige gemeenteraad.

⁵⁷ Bron: NZA, *Populatiebekostiging: Panacee, hype of verkapt kartel?*, 2013-1.

6. Bestuurlijke reactie college

Rekenkamer van de gemeente Lelystad

uw brief van 19 april 2016	uw kenmerk U16-97311	ons kenmerk 160014097 	datum 1 SEP. 2016
behandeld door MMP van den Bremer	doorkiesnummer 0320 - 278406	bijlagen 1	dossiernummer
onderwerp Bestuurlijke reactie concept rekenkamerrapport inkoop, aanbesteding en subsidiëring sociaal domein			pr-nummer

Geachte leden van de Rekenkamer Lelystad,

Hierbij willen wij graag reageren op uw concept rapport "inkoop, aanbesteding en subsidiëring sociaal domein".

Graag willen we beginnen met een opmerking vooraf. Er zijn in 2015 binnen het sociaal domein drie grote stelselwijzigingen doorgevoerd. De onderzochte trajecten zijn zeer beperkt in omvang in vergelijking met de totale omzet binnen het sociaal domein. Wij vragen ons daarom af in hoeverre het gerechtvaardigd is zo kort na de start van de stelselwijzigingen aan de hand van drie beperkte casussen algemene uitspraken te doen over kadervorming, inkoop en subsidiëring in het sociaal domein.

In algemene zin zijn wij van mening dat het rapport soms een wat beperkt beeld geeft van de processen die zijn gelopen. Zo wordt gesteld dat het accent lag op voortzetting van bestaande relaties en dat er geen bewuste afwegingen gemaakt zijn in het sturingsinstrumentarium. Ook wordt gesteld dat de raad nauwelijks beleidsinhoudelijke maar vooral financiële kaders heeft gesteld. Kijkend naar de inhoud van de drie kaderstellende nota's die de raad heeft vastgesteld op de respectievelijke domeinen, kunnen wij een dergelijke conclusie niet onderschrijven. Er heeft naar onze mening in de voorbereiding richting de decentralisaties een uitgebreid en zorgvuldig beleidsproces plaatsgevonden waarbij zowel financiële als inhoudelijke kaders zijn vastgesteld die een goede basis vormen voor de invulling binnen het sociaal domein.

Wij onderschrijven de impliciete boodschap van het rapport dat het van groot belang is dat de raad te allen tijde goed en zo actueel als mogelijk wordt geïnformeerd over de voortgang in het sociaal domein zodat de raad haar kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. Er zijn altijd verbeteringen mogelijk maar in algemene zin zijn wij van mening dat hier ook aan is en wordt voldaan. Daarbij dient beseft te worden dat een professionele monitoring een bepaalde doorlooptijd nodig heeft alvorens deze de nodige betrouwbare en vergelijkbare sturingsinformatie kan bieden. Het is niet realistisch te veronderstellen dat

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

ons kenmerk

datum
1 SEP. 2016

pagina

2

deze sturingsinformatie binnen een half jaar na implementatie geleverd kan worden.

Ten aanzien van de aanbevelingen – voor zover die de beleidsintegratie binnen het sociaal domein betreffen – onderschrijven wij het belang hiervan. De huidige kadernota's hebben een looptijd van vier jaren. Bij de volgende ronde in de beleidscyclus zijn wij voornemens één 3D kadernota op te stellen. Daarnaast wordt er in de praktijk, uitgaande van de vastgestelde kaders, op diverse onderdelen al ingezet op een integrale 3D benadering. Dit zal zeker in de komende tijd de nodige aandacht blijven krijgen. In dit verband kunnen we ook vermelden dat een van de intensiveringsvelden in de Programmabegroting 2017 de "3D als hefboom" is. Ook hierbij is een integrale benadering het uitgangspunt.

In de bijlage vindt u onze reactie bij de afzonderlijke aanbevelingen en conclusies.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,



P.C. Klooster, locosecretaris



J.A. Fackeldey, locoburgemeester

Bijlage bij brief: reactie college op conclusies en aanbevelingen rapport Rekenkamer.

Conclusies

De hoofdconclusie is dat de raad binnen de mogelijkheden tijdig en voldoende kaders heeft gesteld om de decentralisatie in de start- en aanloopprocedure vorm in inhoud te geven. Deze kaders zijn, aldus het rapport, vooral gericht op zorg continuïteit. Na deze startperiode zouden er afspraken moeten worden gemaakt over ambities, maatschappelijke en sociale doelstellingen. Er zou een meer scherpere invulling gegeven moeten worden aan de kader stellende en controlerende rol van de raad.

Reactie college:

De decentralisaties zijn enkele keren uitgesteld. Er is daardoor een relatief lange periode geweest waarin wij ons als gemeente hebben kunnen voorbereiden op de decentralisaties. Er was voldoende tijd voor een zorgvuldige kaderstelling waarbij in de voorbereiding ook het veld (partijen en cliënten) nadrukkelijk betrokken is geweest. Wij zijn van mening dat de raad de kaders weloverwogen heeft kunnen vaststellen. In de kadernota's zijn zowel inhoudelijke als financiële ambities en doelstellingen vastgelegd. Uiteraard was en is continuïteit van zorgverlening een belangrijke voorwaarde maar dit was niet het enige doel van de inkoop/aanbesteding. Voor de Wmo lag het accent bijvoorbeeld niet op het voortzetten van bestaande relaties maar is er juist gekozen voor een geheel andere systematiek waarbij gewerkt wordt met hoofdaanemers en budgetfinanciering. Voor de jeugdhulp hebben de Flevolandse gemeenten gekozen om voor een periode van maximaal drie jaar zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige bekostigingssystematiek van de jeugdzorg om administratieve lasten bij zorgaanbieders niet te verhogen. Wij zijn aldus van mening dat de kaderstelling toereikend is maar staan open voor suggesties om de controlerende rol van de raad te versterken.

Conclusie 1: Raad en college waren voorafgaand aan de transities niet optimaal in staat publieke belangen en doelen te identificeren en vast te stellen, kaders te stellen en deze adequaat te concretiseren.

Reactie college:

Wij onderschrijven deze conclusie niet. De raad heeft voor het sociaal domein kadernota's vastgesteld waarin deze zaken zijn opgenomen. Er zijn in de kadernota's duidelijke doelen en kaders gesteld. Er was naar onze mening voldoende kennis en informatie beschikbaar om dit te kunnen doen. Aanvullende hierop heeft de raad verordeningen vastgesteld. Ook zijn er eind 2014 uitvoeringsnota's met een nadere concretisering vastgesteld en ter informatie aan de raad voorgelegd.

Voor de Participatiewet zijn de beleidsambities geworteld in een jarenlang beleidsproces, voortvloeiend uit en verankerd in de WWB. Dat betekent dat voor de uitvoering van de nieuwe wet - waarin de WWB als geheel is opgenomen - gebruik gemaakt kon worden van reeds lang daarvoor geïdentificeerde 'publieke belangen'.

Conclusie 2: De inzet van beschikbare sturingsinstrumenten is voor verbetering vatbaar.

Reactie college:

Wij onderschrijven dat er altijd verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Dit is ook een voortdurend aandachtspunt.

In het rapport is aangegeven dat vanwege tijdsdruk in twee van de drie dossiers (pleegzorg en Flevodrome) de keuze is gemaakt voor zorgcontinuïteit, waarbij relaties met bestaande organisaties zijn voortgezet. Wat betreft de pleegzorg is zorgcontinuïteit geen gevolg van tijdsdruk maar een wettelijke verplichting.

In het rapport wordt geconcludeerd dat de focus op instrumenten zoals wijze van inkoop, bekostigingsmethode, contracten met optie tot verlengingen, monitorinstrumenten, reguleren van de instroom, eigen bijdragen e.d. ontbreekt. Wij herkennen dit niet. In de kadernota's zijn hier heel bewust keuzes in gemaakt en in de diverse uitvoeringsplannen zijn deze keuzes verder uitgewerkt.

Uiteraard is het zinvol om de ontwikkelingen hieromtrent te (blijven) volgen en eventuele verbeteringen door te voeren. Zo is er onlangs besloten het eigen bijdrage beleid voor de Wmo op een aantal punten aan te passen. En met de notitie Sturen op Jeugdhulp hebben we de sturingsmechanismen voor de jeugdhulp verder in beeld gebracht die wij op korte termijn

(gedurende 2016 of vanaf 2017) kunnen uitvoeren. Voor de langere termijn onderzoeken wij of binnen de jeugdhulp een sturingsmodel ingevoerd kan worden dat onze inhoudelijke doelen beter ondersteunt.

Voorts is het zo dat de raad met de inrichting van het Werkbedrijf Lelystad BV in 2013 over dit deel van het sociaal domein een bewuste meerjarenkeuze heeft gemaakt ten aanzien van de sturingsinstrumenten gericht op de nieuwe wetgeving.

Conclusie 3: Contracten en subsidiebeschikkingen voor nieuwe taken zijn onvoldoende specifiek voor goed opdrachtgeverschap vooraf en goede controle achteraf.

Reactie college:

Wij zijn van mening dat de contracten en subsidiebeschikkingen, uitgaande van sturing op hoofdlijnen, voldoende handvatten bieden.

De subsidie voor pleegzorg is bijvoorbeeld goed te controleren: de subsidie is gebaseerd op het aantal jongeren dat hier gebruik van maakt. Wat betreft de kwaliteit gelden hiervoor de landelijke kwaliteitskaders.

Graag vernemen wij van u welke specifieke aanvullingen nodig zijn, uitgaande van de kaders zoals door de raad gesteld.

Conclusie 4: Risico's op democratisch tekort door communicatie via transitiewerkgroep van de raad.

Reactie college:

Wij hechten veel belang aan een goede informatievoorziening richting raad zodat de raad haar kaderstellende en controlerende rol kan uitvoeren.

De raad heeft in het verleden de Begeleidingsgroep 3D ingesteld.

Daarnaast heeft het college de raad ook steeds rechtsreeks geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de decentralisatie trajecten. Een van de instrumenten daartoe is de 3D monitor. Daarnaast wordt de raad regelmatig per brief geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen in het sociaal domein.

Een aandachtspunt hierbij is dat in een aantal gevallen, zoals bij pleegzorg, regionale samenwerking verplicht is. De lokale invloed is daarbij inderdaad beperkter dan wanneer we hier als gemeente zelf helemaal over zouden kunnen beslissen. Er is daarbij wel gekozen voor een constructie (Centrumregeling) waarbij de invloed van de afzonderlijke gemeenten zoveel mogelijk behouden blijft. Op dit moment wordt de Centrumregeling geëvalueerd.

Conclusie 5: Monitoring, beleidsevaluatie en terugkoppeling zijn nog onvoldoende bruikbaar voor controle en sturing.

Reactie college:

Deze conclusie heeft betrekking op de eerste helft van 2015. Er was toen inderdaad, gezien de recente invoering, nog geen actuele monitorinformatie beschikbaar. Wel is het verloop van de transitie in de eerste helft van 2015 via informatiebrieven en via de Begeleidingsgroep van de raad regelmatig teruggekoppeld richting raad.

Inmiddels zijn er twee 3D monitors aan de raad voorgelegd waarin allerlei informatie over de 3D is opgenomen, inclusief informatie over dagbesteding en pleegzorg. Ook via de reguliere planning&control cyclus wordt de raad geïnformeerd. De raad beschikt daarmee over informatie om op hoofdlijnen te kunnen sturen.

In oktober zal de volgende 3D monitor inclusief een voorstel voor de invulling van de monitoring vanaf 2017 aan de raad worden voorgelegd.

Dan kan ook nader worden bepaald of de monitor op onderdelen nog aanpassing behoeft.

Conclusie 6: De voorbereiding voor volgende contractperiode is voor verbetering vatbaar.

Reactie college:

In het rapport is aangegeven dat de contracten in het sociaal domein zijn aangegaan voor twee jaar met de mogelijkheid deze voor 3 keer 1 jaar te verlengen. Ook is aangegeven dat de contracten zonder meer worden verlengd.

De genoemde looptijd geldt voor een deel van de contracten. Voor pleegzorg hebben we een jaarlijkse subsidie. Elk jaar wordt een nieuw regionaal inkoopplan gemaakt met de strategie voor inkoop regionale jeugdhulp.

Er is bij de nieuwe contracten binnen de Wmo wel bewust gekozen voor de genoemde looptijd. De totale looptijd kan dan uitkomen op vijf jaar zodat enerzijds voor langere tijd

sprake is van continuïteit van zorg en anderzijds de mogelijkheid bestaat het contract niet te verlengen als de dienstverlening daar aanleiding toe geeft. De contracten worden niet zonder meer verlengd. Op basis van de ervaringen in de afgelopen periode wordt bepaald of er aanleiding is de contracten te beëindigen.

Uiteraard zullen we bij een volgende inkoopperiode de bestaande aanpak uitgebreid evalueren en mede op basis daarvan een keuze maken voor het vervolg.

Conclusie 7: Casus Pleegzorg: in de praktijk vooral op afstand en met een gewenste focus op preventie

Reactie college:

Wij onderschrijven deze conclusie. Deze is ook in lijn met het ingezette beleid waarbij het accent ligt op preventie.

Conclusie 8: Casus dagbesteding ouderen: het huidige Lelystadse systeem voor populatiebesteding zonder kwaliteitscriteria biedt ruimte voor onbedoelde neveneffecten.

Reactie college:

Er zijn in de contacten voor dagbesteding zeker wel kwaliteitscriteria opgenomen. Deze zijn, uitgaande van de vastgestelde kaders (ruimte voor de professional e.d.), wel beperkt gehouden. Ook zijn er andere instrumenten om de kwaliteit te meten zoals monitoren van klachten en bezwaarschriften en een jaarlijks tevredenheidsonderzoek onder de gebruikers. Verder vindt er heel regelmatig overleg plaats met partijen om het verloop en eventuele knelpunten te bespreken en te komen tot goede afspraken.

Elk inkoopstelsel heeft voor- en nadelen en biedt ruimte voor neveneffecten. Wij achten de potentiële risico's wat betreft besteding, kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg bij het door ons gekozen systeem beperkt. Er wordt voortdurend door ons in de gaten gehouden hoe het loopt zodat, als er problemen zijn, snel ingegrepen kan worden.

Conclusie 9: Casus Flevodrome: sturing op subsidie door de raad is vooral indirect en in de praktijk vooral op ambtelijk niveau.

Reactie college:

In algemene zin geldt dat de raad de kaders vaststelt en via de reguliere planning&control cyclus stuurt en controleert. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Er vindt in dat kader regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats met partijen in het veld. In dit specifieke geval stelt het college jaarlijks een Bestedingsnota Participatiebudget vast waarin o.a. de subsidiëring van Flevodrome is opgenomen. De sturing van de raad is, vanuit deze taakverdeling, altijd indirect. De verantwoordelijkheid voor de directe aansturing ligt bij het college en die wordt bij Flevodrome ook als zodanig ingevuld.

Aanbevelingen

Algemeen.

Dat het gemeentebestuur "zich tot dusverre niet op een hernieuwing van de afspraken op de inkoop-, aanbestedings- en subsidiëringstrajecten voorbereid", is niet juist. Het gemeentebestuur heeft op elk van de dossiers evaluatiemechanismen ingelast. Het zijn juist deze periodieke en thematische evaluaties die de grondslag vormen voor eventuele aanpassingen in het vigerend beleid. De bedoelde voorbereiding is derhalve tijdig en volledig.

Aanbeveling 1

Dat bij de verlenging van drie keer een jaar van de contracten en subsidies in het sociale domein de uitbestedingen worden geëvalueerd, waarbij in ieder geval:

- aandacht wordt besteed aan maatschappelijke effecten
- de samenhang met (publieke) doelen
- de effectiviteit van de gekozen sturingsinstrumenten

Reactie college:

Deze aanbeveling onderschrijven wij in algemene zin. Dit past binnen onze reguliere werkwijze. Bij tussentijdse verlengingen wordt gekeken of de ervaringen in de afgelopen periode aanleiding geven het contract te beëindigen. Bij een nieuwe aanbesteding vindt een uitgebreide evaluatie plaats.

Overigens moet voor 1 juli voorafgaand aan de verlenging, hier al een besluit over worden genomen. Er is inmiddels wat betreft dagbesteding, ondersteuning thuis en huishoudelijke ondersteuning besloten de contracten voor 2017 te verlengen. Bij pleegzorg is sprake van een jaarlijkse subsidie. Daarbij wordt jaarlijks bepaald wat er het daarop volgende jaar wordt ingekocht.

Aanbeveling 2

Gebruik indien nodig de evaluatie bij het opstellen van een compact document, waarin uitsluitend een toekomstvisie op het sociale domein wordt vastgelegd, zonder in te gaan op concrete doelstellingen op het gebied van prestaties en tijd.

Reactie college:

De raad heeft een visie en kaders vastgesteld en dit wordt conform de beleidscyclus na 4 jaar herhaald (tenzij dit eerder nodig is). Ook worden er regelmatig aanvullende (uitvoerings)nota's vastgesteld. Deze stukken vormen de basis voor de inkoop/subsidiering van allerlei zorg en ondersteuning binnen het sociale domein. Bij de volgende ronde in de beleidscyclus zijn wij voornemens een 3D kadernota op te stellen. Vooruitlopend hierop zullen wij u eind 2017 een startnotitie voorleggen. Verder kunnen we in dit verband vermelden dat binnen de Programmabegroting 2017 de "3D als hefboom" een intensiveringsveld is.

Aanbeveling 3

Indachtig de evaluatie en de visie duidelijk, overzichtelijk en in samenhang te formuleren, wat de beoogde publieke doelen en maatschappelijke effecten zijn voor het sociaal domein.

Reactie college:

Zie ook het antwoord hiervoor. Het ligt voor de hand dat de beoogde publieke doelen en maatschappelijke effecten – zoals deze per decentralisatie in de huidige kadernota's zijn opgenomen - opnieuw en vanuit een integraal sociaal domein perspectief opgenomen zullen worden in de 3D kadernota waar bij de reactie op aanbeveling 2 aan wordt gerefereerd.

Aanbeveling 4

Heroriënteer op de reeds gemaakte keuzes voor de inzet van het sturingsinstrumentarium in het sociaal domein met de kennis van nu en binnen de speelruimte die er is.

Reactie college:

De gemaakte keuzes zijn weloverwogen geweest en wij zien nu, op basis van de ervaringen tot nu toe, geen aanleiding voor herziening van het inkoopproces voor de Wmo. Uiteraard monitoren wij het verloop zodat er, als het nodig is, bijgestuurd kan en zal worden. Bij een volgende ronde vindt deze afweging uiteraard wel weer plaats. Voor de inkoop /subsidiering 2016 voor jeugdhulp zijn de uitgangspunten al, conform planning, geactualiseerd. Ook hebben wij met de notitie Sturen op Jeugdhulp de sturingsmechanismen in beeld gebracht die wij op korte termijn (gedurende 2016 of vanaf 2017) kunnen uitvoeren. Op langere termijn onderzoeken wij of binnen de jeugdhulp een sturingsmodel ingevoerd kan worden dat onze inhoudelijke doelen beter bereikt.

Aanbeveling 5

Stel vanuit de raad als agenda voor de komende contract- en subsidieperiode (opnieuw) een uitvoeringsprogramma vast voor het gehele sociale domein.

Reactie college:

De vraag is over welke periode dit dan moet gaan. Er gelden voor de inkoop van bijvoorbeeld woningaanpassingen en pleegzorg andere termijnen dan voor de inkoop van dagbesteding of welzijnswerk. Er is voor gekozen om kadernota's vast te stellen die op elkaar zijn afgestemd. Bij de volgende ronde zijn wij voornemens een 3D kadernota op te stellen. Ook zal dan worden bepaald in hoeverre de uitvoeringsnota's kunnen worden geïntegreerd tot een integraal uitvoeringsprogramma. Verder is binnen de Programmabegroting "De 3D als hefboom" een intensiveringsveld.

Aanbeveling 6

Monitor vanuit de raad de ontwikkelingen van (te verwachten) maatschappelijke effecten in relatie tot de gestelde (publieke) doelen.

Reactie college:

Dit gebeurt inmiddels via de 3D monitor. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het meten van maatschappelijke effecten pas mogelijk is na een wat langere periode. Zodra hier actuele cijfers over beschikbaar zijn, worden deze toegevoegd aan de monitor.

Aanbeveling 7

Draag het college op om op korte termijn minimumafspraken te maken met zorgaanbieders voor het borgen van de kwaliteit van de zorg.

Reactie college:

Er zijn (minimum)afspraken gemaakt met de gecontracteerde partijen. In de afgesloten contracten is dit vastgelegd. We zijn in overleg met de partijen over de nadere concretisering/meting hiervan. De kwaliteitseisen waar jeugdhulp aan moet voldoen zijn helder en staan grotendeels in de Jeugdwet zelf, zoals de norm van 'verantwoorde hulp', gebruik van een hulpverleningsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp. Daarnaast zijn er nog aanvullende kwaliteitseisen gesteld.

Aanbeveling 8

Beperk vanuit de raad de mogelijke risico's voor de kwaliteit en continuïteit van de zorg bij eventuele voortzetting van populatiebepaling door kwaliteitsprikkel in te bouwen.

Reactie college:

In het rapport wordt genoemd dat dit kan gebeuren op twee manieren: via een bonus of het stellen van kwaliteitsdoelen als randvoorwaarde voor het meedelen in bezuinigingen. In de Wmo contracten zijn deze kwaliteitsprikkel opgenomen zoals een bonus malus regeling. Ook zijn er nadrukkelijk bepalingen opgenomen over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de ondersteuning.

Aanbeveling 9

Borg de informatie van en aan de transitiewerkgroep en eventuele toekomstige raads werkgroepen in formele besluitvorming door de raad.

Reactie college:

Het is aan de raad te bepalen of en op welke wijze men wil werken met werkgroepen e.d.

7. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer Lelystad heeft met waardering kennis genomen van de uitgebreide bestuurlijke reactie van het college. Het college blijkt over een aantal conclusies met ons van mening te verschillen. Verder geeft hij bij de meeste aanbevelingen aan, dat hier al in voldoende mate aan tegemoet wordt gekomen. Het moge duidelijk zijn dat college en rekenkamer stevig van mening verschillen op punten. Dat is mede een gevolg van de omstandigheid dat de rekenkamer de onderbouwing van de meningen niet altijd heeft kunnen terugvinden. Al met al geeft dit de rekenkamer aanleiding toch op enkele aspecten uit de bestuurlijke reactie te reageren.

Onderzoek te vroeg?

Het college vraagt zich af of het gerechtvaardigd is zo kort na de implementatie al uitspraken te doen over de kaderstelling in drie beperkte casussen. De rekenkamer verwijst in dit kader naar de slagen om de arm en de voorbehouden die zij in haar bestuurlijke nota reeds maakte ten aanzien van het moment en de reikwijdte van het onderzoek. De rekenkamer heeft in dit onderzoek gekeken naar hoe de kaderstelling, die in 2014 is vastgesteld, zijn weerslag heeft gekregen in de inkoop- en subsidiedocumenten en welke inhoudelijke criteria er zijn gesteld. Dat is volgens de rekenkamer op zich wel vlot na implementatie te onderzoeken.

De afweging voor het sturingsinstrumentarium

Het college is van mening dat het gemeentebestuur in de cases wel bewuste afwegingen heeft gemaakt voor het sturingsinstrumentarium. In het verlengde hiervan leest het college in de bestuurlijke nota, zie pagina drie van de bestuurlijke reactie⁵⁸, dat de rekenkamer concludeert dat de focus op sturingsinstrumenten (geheel?) zou ontbreken. Het college geeft vervolgens een uitgebreide opsomming van de sturingsinstrumenten die zijn toegepast⁵⁹.

Volgens de rekenkamer is hier sprake van een misverstand. Uit het rapport blijkt onder meer, dat de raad bij ouderenzorg bewust heeft gekozen voor populatiebesteding. De raad heeft ook een bewuste keuze gemaakt voor de Centrumgemeente als samenwerkingsvorm voor jeugdzorg. Het onderzoek heeft echter ook uitgewezen, dat het accent in eerste instantie - waar mogelijk - eveneens lag op het voortzetten van bestaande relaties met zorgaanbieders. Dat was bijvoorbeeld het geval bij Flevodrome. De rekenkamer geeft vervolgens in de analyse een uitgebreide beschrijving van sturingsmogelijkheden, waarvan het gemeentebestuur (ook) gebruik kan maken. Daarmee wil de rekenkamer illustreren, dat het te hanteren sturingsinstrumentarium meer en andere keuzes kan omvatten, dan de keuzes die het gemeentebestuur reeds gemaakt heeft. Er zijn dus meer 'knoppen' waaraan de raad kan 'draaien'.

⁵⁸ Laatste alinea.

⁵⁹ De wijze van inkoop, bestedigingsmethode, contracten met optie tot verlenging, et cetera.

De rekenkamer beveelt de raad daarom aan, met de kennis van nu een heroriëntatie te verrichten op het te hanteren sturingsinstrumentarium in de onderzochte cases in het sociale domein.

Zijn er nu wel of geen inhoudelijke beleidsambities en kwaliteitsnormen?

De rekenkamer concludeert in de hoofdconclusie, dat de raad minder scherpte heeft kunnen aanbrengen in de inhoudelijke beleidsambities. Het college is het daar niet mee eens en stelt dat de raad wel degelijk inhoudelijke kaders heeft gesteld. Het college geeft hierbij helaas niet concreet aan welke inhoudelijke kaders hij precies bedoelt. Verderop in de bestuurlijk reactie op pagina vijf herhaalt het college, dat er voor dagbesteding ouderen wel degelijk inhoudelijke beleidsambities en kwaliteitscriteria zijn. Ook is het college op pagina drie van de bestuurlijke reactie van mening, dat de contracten voldoende handvatten bieden om te sturen. Deze bewering wordt helaas evenmin onderbouwd.

Het rekenkameronderzoek heeft uitgewezen, dat er vooral financiële en ook procedurele kaders zijn gesteld. De raad heeft er bewust voor gekozen in heel beperkte mate inhoudelijke kwaliteitseisen te stellen. De achterliggende gedachte hierbij was dat er ruimte zou moeten zijn voor de professional, zodat maatwerk kon worden geleverd aan de cliënt.

Uit het onderzoek komt naar voren, dat de onderliggende voorwaarden richting zorgleveranciers weinig tot geen beleidsinhoudelijke bepalingen bevatten. De bepalingen die er zijn, zijn gebaseerd op algemene subsidie- of inkoopkaders en op budgetafspraken.

De rekenkamer heeft uitgebreide hoor- en wederhoor procedures gehanteerd, waaruit ook niet is gebleken dat we in de cases concrete inhoudelijke beleidsambities en kwaliteitsnormen gemist zouden hebben.

De kwaliteitseisen die we na afronding van dit onderzoek voor de casus dagbesteding ouderen van de ambtelijke ondersteuning hebben vernomen, zijn onder andere:

- aanbieders moeten in ieder geval een zeker keurmerk hebben en
- aanbieders moeten binnen hun eigen aanbod de zorgvrager drie keuzes bieden.

In het onderzoek zijn hiernaast een aantal andere criteria voorbij gekomen die de gemeente Lelystad gebruikt. Deze zijn echter niet inhoudelijk. Het criterium 'ruimte voor de professional' lijkt op zich niet primair gericht op de inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening voor cliënten, maar meer bedoeld voor de professional zelf en de uitvoering. Hierbij krijgt de professional de opdracht maatwerk te leveren aan de cliënt. Maatwerk is overigens ook een wettelijk vereiste.

Monitoring op klachten en bezwaren is op zich geen criterium voor inhoudelijke kwaliteit. De afspraak op zichzelf is een procedureel criterium. Wil het een inhoudelijk criterium zijn, dan moeten er inhoudelijke normen zijn voor afhandeling van klachten en bezwaren⁶⁰. Tevredenheidsonderzoek onder gebruikers is ook procedureel. Pas als er een norm is voor bijvoorbeeld de mate van tevredenheid onder de cliënten, kan volgens de rekenkamer gesproken worden van een inhoudelijk criterium. Hetzelfde geldt voor afspraken over regelmatig overleg met het veld. Ook dat is op zich een procedurele norm. De vraag is ook hoe vaak ‘regelmatig’ is en wat er dan besproken wordt⁶¹. Daarbij merkt de rekenkamer op dat het heel goed is, dat de organisatie de gang van zaken in de praktijk goed in de gaten houdt. Deze werkwijze is evenwel slechts procedureel navolgbaar voor de raad. De raad kan hierop qua kwaliteit van dienstverlening niet sturen en niet controleren.

Gezien het vorengaande blijft de rekenkamer dus bij de conclusie, dat inhoudelijke beleidsambities en kwaliteitsnormen er kennelijk niet in extenso zijn.

Informatievoorziening sturingsinformatie sociaal domein op orde?

Het college vindt het niet realistisch te veronderstellen, dat de raad alle benodigde sturingsinformatie in de cases binnen een half jaar na implementatie in het sociale domein geleverd zou moeten krijgen. In het verlengde daarvan ligt de aanname die het college doet op pagina vier, dat de rekenkamer hierbij uitsluitend heeft gekeken naar het eerste half jaar van 2015.

Deze aannames zijn in onze beleving onjuist. De rekenkamer heeft voor dit onderzoek de ontwikkelingen rondom de sturingsinformatie over het sociaal domein gevolgd tot begin 2016. De rekenkamer schrijft ook nergens dat zij verwachtte, dat er meteen na implementatie – dus in de aanloop- en startfase – allerhande sturingsinformatie in de cases reeds voorhanden zou zijn. Integendeel. De rekenkamer schrijft zelfs in haar hoofdconclusie als volgt:

In deze context is het begrijpelijk, dat de gemeente er niet direct in geslaagd is vanaf de datum van invoering een systeem van resultaatsturing te realiseren. De gemeente Lelystad staat hierin ook niet alleen. In heel het land zijn gemeenten intensief bezig met het ontwikkelen en invoeren van resultaatsturing in het sociale domein. Gemeenten ondervinden dat het ontwikkelen van meetbare indicatoren, die inzicht geven in de kwaliteit, (beleids)resultaten en -effecten van de zorg in het sociale domein niet eenvoudig is.

De rekenkamer schrijft daarna ook:

Deze informatie lijkt in de gemeente Lelystad vooralsnog beperkt aanwezig te zijn. Maar zonder deze informatie is er geen sturing en geen transformatie in het sociale domein mogelijk.

⁶⁰ Bijvoorbeeld maximaal toegestane aantallen klachten en bezwaren. Of kwalitatieve normen voor de (wijze van) afhandeling van klachten van bezwaren.

⁶¹ Bespreek je de juiste dingen, met de juiste frequentie en op de juiste manier.

De rekenkamer vindt dus wel dat deze sturingsinformatie in de consolidatiefase, waar het beleid voor het sociaal domein in Lelystad zich nu zo'n beetje in zou moeten bevinden, duidelijke contouren zou moeten krijgen. Deze ontwikkeling lijkt echter nog achter te blijven bij de verwachtingen. Dat onderkennen bepaalde raadsfracties ook zelf, getuige bijvoorbeeld de bespreking van de eerste monitor sociaal domein op 1 december 2015 in raadssessie vier. De gemeenteraad zelf komt mede door de achterblijvende ontwikkeling op het gebied van de informatievoorziening in de onderzochte cases niet toe aan zijn kaderstellende rol en schiet ook in het controleren tekort.

Looptijd van de contracten in het sociaal domein

Op pagina vier van de bestuurlijke reactie onderaan merkt het college op, dat de door de rekenkamer genoemde looptijd van contracten van twee jaar met de mogelijkheid deze drie maal een jaar te verlengen, slechts voor een deel van de contracten geldt. Bovendien schrijft het college op pagina zes, dat bij tussentijdse verlenging alleen gekeken wordt of er aanleiding is om te beëindigen. Een uitgebreide evaluatie vindt pas plaats bij een nieuwe aanbesteding.

Over de mogelijkheden van contracten wijzigen na tussentijdse evaluatie spreekt het college niet. Een deugdelijke heroriëntatie van de contracten op basis van ervaringen en sturingsinformatie, voordat de gemeente overgaat tot verlenging van contracten, is daarmee nog steeds niet aan de orde.

Tevens is in de door het college geschetste werkwijze voor de raad niet goed navolgbaar wat verlenging of beëindiging 'op basis van ervaringen' nou precies betekent en op grond van welke criteria en op welk hiërarchisch niveau zo'n afweging wordt gemaakt.

Het is jammer dat er kennelijk op deze wijze al contracten zijn verlengd voor 2017.

Tot slot

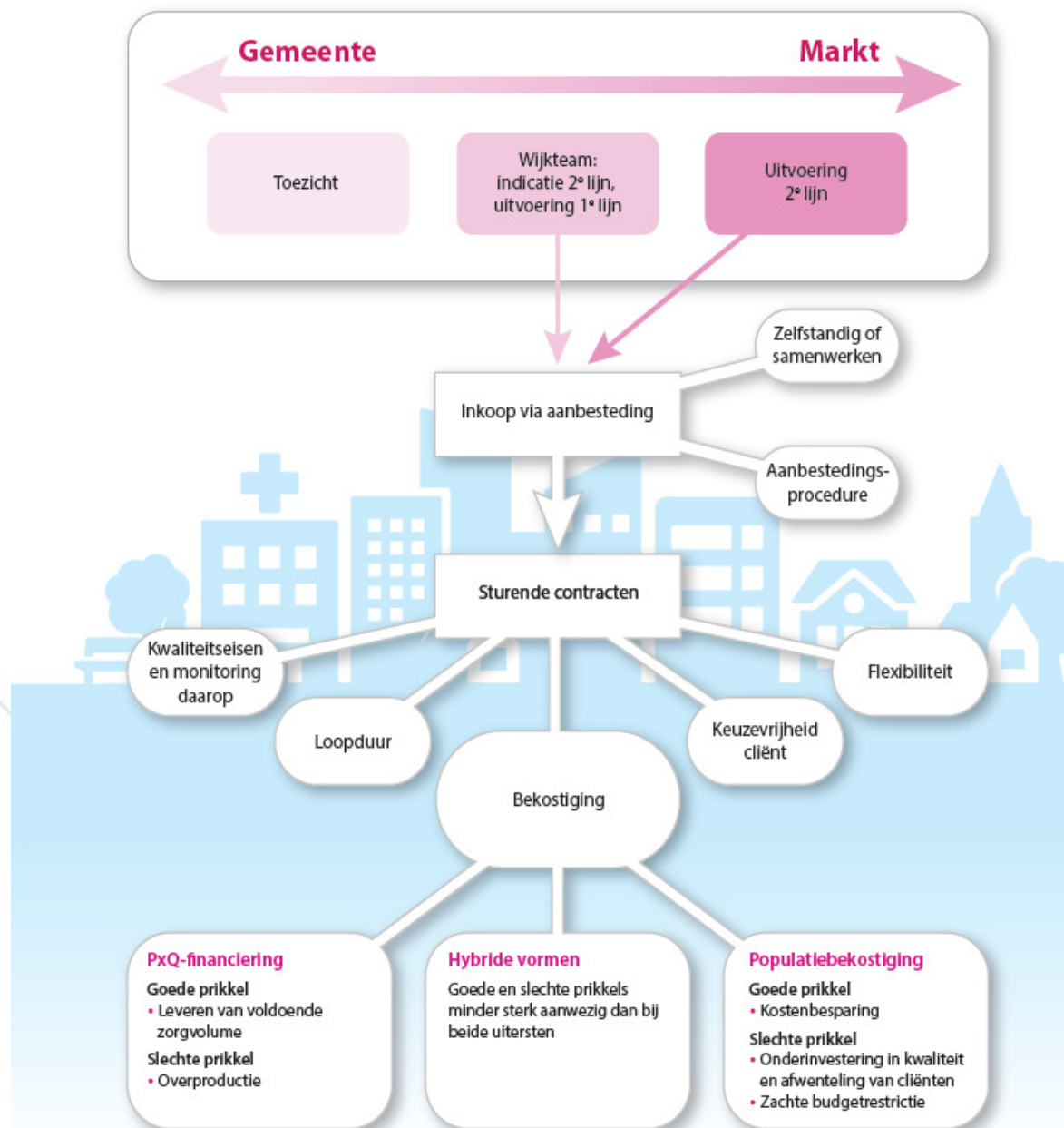
De rekenkamer Lelystad dankt iedereen die heeft meegewerkt aan en heeft meegedacht met dit rekenkameronderzoek naar inkoop en subsidiering sociaal domein. De rekenkamer hoopt dat de nota mag leiden tot een goede en constructieve discussie in de Lelystadse gemeenteraad. Uiteraard is de rekenkamer Lelystad altijd bereid tot toelichting van dit rapport.

De rekenkamer Lelystad,

Robert Douma,

Voorzitter.

8. Bijlage: infographic CPB inkoop sociaal domein



54

© Centraal Planbureau, 2015

9. Bijlage: toetsing aan de norm

Onderdeel beleidscyclus	Norm	Toetsing aan de norm	Toelichting
Agenda- vorming	De raad beschikt over voldoende informatie om kaders te stellen.	Niet voldaan	In alle cases beschikt de raad over onvoldoende informatie om zijn regierol, kaderstellende en controlerende rol goed waar te kunnen maken. Bij pleegzorg en dagbesteding ouderen ontbreekt deze voor een belangrijk deel. Bij Flevodrome is er wel informatie, maar deze wordt onvoldoende benut.
	De raad zoekt actief, zelfstandig informatie over de resultaten van subsidie / aanbestedingen.	Deels voldaan	Hoewel de raad het college wel vraagt naar voortgangsinformatie over de decentralisaties in het sociale domein, zal de raad ook zelf actiever op zoek kunnen gaan naar inlichtingen wanneer die informatie niet wordt verstrekt.
	Komende inkoop- en aanbestedingsprocedures (subsidieprocedures) zijn vastgelegd binnen de financiële plan, do, check, act cyclus van de gemeente Lelystad en inzichtelijk voor alle ambtelijk betrokkenen.	Deels voldaan	De komende inkoop- en aanbestedingsprocedures (en subsidieprocedures) zijn niet binnen de financiële PDCA-cyclus vastgelegd. Ambtelijk betrokkenen zijn wel op de hoogte van de komende aanbestedingen/subsidies.
Beleidsvoor- bereiding	De ambities, doelstellingen en criteria zoals gesteld zijn SMART geformuleerd.	Deels voldaan	De ambities, doelstellingen en criteria op financieel en procesmatig vlak zijn redelijk concreet. De inhoudelijke doelstellingen zijn onvoldoende concreet en op hoofdlijnen opgesteld of ontbreken in zijn geheel.
Beleids- bepaling	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid (subsidiebeleid) is vastgesteld door de gemeenteraad.	Voldaan	
	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid (subsidiebeleid) bevat ambities, doelstelling en (meetbare) criteria ter toetsing.	Deels voldaan	Er zijn twee redelijk concrete inhoudelijke doelstellingen: SROI en bevorderen dat lokale aanbieders ook mee kunnen doen.
	Raad en college hebben afspraken over informatievoorziening over realisatie en resultaten van aanbestedingen (en subsidie).	Deels voldaan	Raad en college hebben afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad, maar deze zijn soms niet voldoende concreet of worden in de praktijk niet altijd nagekomen.
	Er is een juridische basis voor regionale samenwerking, zoals	Voldaan	

	bijvoorbeeld vastgelegd in een overeenkomst.		
	Casusspecifiek: de raad heeft op het betreffende beleidsveld duidelijke ambities, doelstellingen en criteria vastgesteld.	Niet voldaan	De ambities, doelstellingen en criteria op financieel en procesmatig vlak zijn meestal redelijk concreet. De inhoudelijke doelstellingen zijn onvoldoende concreet of ontbreken in zijn geheel.
	Casusspecifiek: de raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de informatievoorziening over de uitkomsten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (subsidiebeleid) en op de betreffende beleidsvelden.	Deels voldaan	Raad en college hebben afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad, maar deze zijn soms niet voldoende concreet of worden in de praktijk niet altijd nagekomen.
Beleids- uitvoering	Binnen de ambtelijke organisatie is het inkoop- en aanbestedingsbeleid (en subsidiebeleid) duidelijk organisatorisch verankerd.	Deels voldaan	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft een duidelijke organisatorische verankering in de vorm van de rol van de inkoopcoach. Voor subsidies is deze rol nog niet volledig ingevuld.
	Aanbieders worden op basis van een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen (bij een onderhandse aanbesteding). Bij een openbare aanbesteding worden de aanbestedingsregels gevolgd.	Voldaan	De QuickScan constateert geen afwijkingen van protocol of aanbestedingsregels in de onderzochte casussen.
	De keuze voor uit te nodigen aanbieders is gebaseerd op selectiecriteria.	Niet voldaan	Ambitie voor zorgcontinuïteit heeft een optimale markt- verkenning van mogelijke aanbieders belemmerd. Er was te weinig tijd om een goede verkenning uit te voeren op basis van selectiecriteria.
	De beleidsambities, -doelstellingen en -criteria zijn te herleiden uit de aanbesteding.	Voldaan	De beleidsambities, -doelstellingen en -criteria komen in de aanbesteding duidelijk terug.
	De bestuurlijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de raad voor inkoop en aanbesteding (en subsidiering) zijn benoemd, uitgewerkt en toegepast.	Niet voldaan	Deze zijn niet vastgelegd.
	Toezicht op de uitkomsten van aanbesteding (en subsidie) is belegd bij een specifieke functionaris (zowel ambtelijk als bestuurlijk).	Deels voldaan	Het toezicht op de uitkomsten van de aanbesteding/subsidie zijn formeel ambtelijk en bestuurlijk belegd bij specifieke functionarissen. Tegelijkertijd wordt er weinig toezicht gehouden op de uitkomsten.
	De gemeente heeft een kwaliteitszorgsysteem dat	Niet voldaan	Kwaliteitszorgsysteem ontbreekt.

	de resultaten van inkoopprocedures monitort.		
	De inkoopvoorwaarden van de gemeente Lelystad zijn bij aanvang van de samenwerking getoetst aan de regionale voorwaarden (en de raad is over eventuele afwijkingen ingelicht).	Deels voldaan	De inkoopvoorwaarden van gemeente Lelystad zijn getoetst aan de inkoopvoorwaarden van de regionale samenwerking. Afwijkingen zijn niet duidelijk met de raad gedeeld.
	Er is helderheid over de verdeling van de bevoegdheden tussen de regionale en lokale inkooporganisatie(s).	Voldaan	De afspraken tussen de Centrumregeling en Flevolandse gemeenten over bevoegdheden zijn helder.
	Casusspecifiek: de correcte vorm van inkoop / aanbesteding is gevolgd, de inkoopvoorwaarden zijn toegepast, alle inschrijvers hebben dezelfde informatie, waarbij geen onderscheid is gemaakt op basis van (voor de uitvoering) niet relevante kenmerken. De aanbesteding is gepubliceerd (indien nodig).	Deels voldaan	In de onderzochte casussen zijn geen onvolkomenheden geconstateerd. Tegelijkertijd ontbreekt het wel aan afweging tussen aanbesteding en subsidiëring.
	Casusspecifiek: per casus wordt een afweging gemaakt welke aanbestedingsstrategie / welk instrument het beste past bij het beleidsdoel.	Niet voldaan	In de cases is twee maal uit gewoonte voor het instrument subsidie gekozen. Zorgcontinuïteit stond voorop. Er is geen afweging gemaakt of inkoop een beter instrument is gegeven de beleidsdoel- stellingen. De dagbesteding ouderen is ingekocht. Op basis van welke afweging is gekozen voor inkoop, wordt niet helder uit de casebeschrijving.
	Casusspecifiek: de inhoudelijke en procedurele beleidskaders zijn bekend bij en worden toegepast door de (ambtelijk) betrokkenen.	Voldaan	De beleidskaders zijn bekend bij de ambtelijk betrokkenen, de procedurele kaders bij de inkoopcoach.
Beleidsvaluatie	Casusspecifiek: Er is informatie beschikbaar (binnen de gemeente Lelystad) over de uitvoering van inkoop / aanbesteding / subsidiëring, die inzicht biedt in de mate waarin bijgedragen wordt aan de beleidsdoelen.	Niet voldaan	In de cases van pleegzorg en dagbesteding ouderen ontbreekt basale (markt- en cliënt) informatie helemaal. Beoordelen van de mate waarin wordt bijgedragen aan de beleidsdoelen is in dit geval daarom al niet echt mogelijk. In geval van Flevodrome is die informatie er in principe wel, maar er wordt geen gebruik van gemaakt van die informatie voor inhoudelijke beoordeling.

	Casusspecifiek: De gemeente evalueert inkoop / aanbesteding / subsidiering periodiek op de mate waarin deze aansluiten bij ambities, doelstellingen en criteria.	Deels voldaan	Bij de casus Flevodrome is dat niet het geval. Bij pleegzorg en dagbesteding ouderen is het nog te vroeg hierover een oordeel te geven.
	Casusspecifiek: de uitkomsten van de aanbesteding / subsidiering worden getoetst aan beleidsdoelstellingen. Positie en oordeel van belanghebbenden is hierbij betrokken	Deels voldaan	Bij de casus Flevodrome is dat niet het geval. Bij pleegzorg en dagbesteding ouderen is het nog te vroeg hierover een oordeel te geven.
Terugkoppeling aan de raad	De raad ontvangt informatie over aanbestedingen / subsidiering achteraf.	Deels voldaan	Bij de casus Flevodrome is dat niet het geval (afgezien van de aantallen begeleide jongeren). Bij pleegzorg en dagbesteding ouderen is het nog te vroeg hierover een oordeel te geven.
	Het gemeentebestuur (raad en college) wordt - in geval van regionale aanbesteding - actief en tijdig betrokken bij de betreffende aanbesteding.	Niet voldaan	Vanwege de tijdsdruk en de bevoegdheden van de Centrumregeling is dit niet gebeurd. De procedures zijn al gestart, voordat officieel was besloten tot oprichting van de Centrumregeling. Verder staat vooral de raad op grote afstand van de Centrumregeling en heeft op zich vrij weinig invloed. Dit is gebruikelijk bij verbonden partijen.

10. Bronvermeldingen

- Centraal Planbureau (CPB) notitie: **Taken uitbesteed, maar dan? De gemeente als inkoper in het sociale domein**, 10 december 2015.
- Advies Raad voor het openbaar bestuur (Rob). **Wisselwerking: naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking**. December 2015.
- Binnenlands Bestuur, 28 oktober 2015, **Bezuinigingsdrift gemeenten bedreigt toegang jeugdhulp**.
- Basile Lemaire, **Heren, hoeren, heiligen - Over publiek leiderschap en vertrouwen**, 1e druk, 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. **Handreiking Financiën en de 3 decentralisaties: bouwstenen voor uw financiële aanpak**. Februari 2014.
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZA), **Populatiebeposting: Panacee, hype of verkapt kartel?**, 2013-1.
- Rekenkamer Lelystad, rapport HVC: **Beperkt zicht bij onvoorziene omstandigheden**, 2014.
- Rekenkamer Lelystad, rapport Verbonden partijen **Samenwerking en verantwoording dragen**, 2014.
- Rekenkamer Lelystad, rapport Subsidiebeleid: **Sturen of schaven**, 2012.
- Sociaal Economische Raad (SER), advies 10/01, **Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes**, Maart 2010.

