

IPR•NORMAG

Rekenkamer
Lelystad

**Twee zijden van de medaille:
Quickscan naar inkoop, aanbesteding en subsidiëring in het sociaal domein**

Nota van Bevindingen
25 juli 2016

In opdracht van: *Rekenkamer gemeente Lelystad*
Opsteller(s): *Drs. Robert Schouten, Marten Boels Msc., Remco Breebaart Msc.*
Projectnummer IPR Normag: *100901*
Aantal pagina's: *63*

Status rapportage	Datum	Toegestuurd naar
Nota van Bevindingen	9 oktober 2015	Rekenkamer Lelystad
Definitief concept	22 januari 2016	Rekenkamer Lelystad
Definitief	25 juli 2016	Rekenkamer Lelystad

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van IPR Normag.

Inhoudsopgave

Samenvatting		4
1	Inleiding en leeswijzer	6
1.1	Welk doel heeft de quickscan?	6
1.2	Op welke vragen geeft de quickscan antwoord?	6
1.3	Hoe is de quickscan uitgevoerd?	7
1.4	Hoe is de nota van bevindingen opgebouwd?	9
2	Normenkader	10
2.1	Welk theoretisch perspectief is gehanteerd?	10
2.2	Welke normen worden gehanteerd?	11
3	Gemeentelijk beleid: inkoop en subsidie	13
3.1	Wat is inkoop- en aanbestedingsbeleid?	13
3.2	Wat is subsidiebeleid?	13
3.3	En hoe zien deze er uit voor de 3D's?	14
3.4	Hoe vindt controle plaats?	14
3.5	Welke afspraken zijn intern gemaakt?	14
3.6	Hoe gaat regionale inkoop?	15
4	Bevindingen	16
4.1	Wat zijn de bevindingen per casus?	16
4.2	Wat zijn relevante bevindingen uit andere gemeenten?	26
Bijlagen		28
	Begrippenlijst	29
	Gehanteerde bronnen	30
	Geïnterviewde personen	32
	Gespreksleidraad	33
	Vergelijkend onderzoek	35
	Feitenrelaas Pleegzorg	38
	Feitenrelaas Dagbesteding ouderen	49
	Feitenrelaas Flevodrome	60

SAMENVATTING

Hoofdvraag: zijn ambities bij inkoop in het sociaal domein voldoende geborgd?

Deze nota van bevindingen over de quickscan inkoop, aanbesteding en subsidiëring sociaal domein gaat in op de vraag: hoe en in hoeverre geeft de gemeente Lelystad in de praktijk invulling aan het borgen van ambities, doelstellingen en kwaliteitscriteria bij inkoop en aanbesteding in het sociaal domein. En de vraag of dit voldoende is voor controle en beoordeling van realisatie achteraf.

In deze quickscan zijn drie casussen onderzocht: regionale subsidiëring van pleegzorg als onderdeel van de Jeugdzorg, inkoop van dagbesteding ouderen als onderdeel van de Wmo en subsidiëring van Flevodrome als onderdeel van de Participatiewet.

Bevinding 1: de raad stuurt op budget, niet op inhoud

Uit de onderzochte aanbesteding en subsidiering blijkt dat de raad nog onvoldoende scherpe doelstellingen formuleert in de beleidskaders. Oorzaak is de onbekendheid van de gemeente Lelystad met de nieuwe taken uit de Jeugdzorg en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Daardoor is weinig kennis aanwezig over de doelgroep, over welke partijen betrokken zijn en welke rol de gemeente heeft en kan nemen. Door het ontbreken van scherpe doelstellingen, stuurt de raad vooral op budget en niet op beleidsinhoud.

Deze bevinding is van toepassing op de casus Pleegzorg en Dagbesteding ouderen. Hier ontbraken scherpe doelstellingen en was de informatie bij start niet volledig. In de casus Flevodrome valt vooral op dat de raad langere tijd niet wordt geïnformeerd over de resultaten.

Bevinding 2: borgen van zorgcontinuïteit heeft prioriteit gekregen

Deze bevinding is van toepassing op de twee casussen (pleegzorg en Flevodrome).

De decentralisatie van Jeugdzorg, Wmo en (delen van) de Participatiewet naar de gemeente heeft de gemeente Lelystad voor een dilemma gesteld: het voortzetten van bestaande zorg binnen een kort tijdsbestek tegenover het zorgvuldig en afgewogen doorlopen van de politieke besluitvorming. De gemeente Lelystad moest kiezen voor het voortzetten van de zorg, en dat is ook gehaald: cliënten hebben ook na decentralisatie naar tevredenheid zorg ontvangen.

De uitvoering is onder deze tijdsdruk pragmatisch opgepakt. Inkoop of subsidie is doorgezet met de bestaande partijen; via de gemeente Lelystad of via de centrumregeling Sociaal Domein. Een bredere afweging over deze manier van inkoop of subsidie, is achterwege gebleven. Ook het uitwerken van de specifieke voorwaarden voor in-

koop of subsidie (kwaliteitscriteria) zijn door de tijdsdruk en onbekendheid minimaal gebleven. Voor één casus (Wmo) is wél gekozen voor een andere vorm van financiering (populatiebesteding).

Bevinding 3: zonder scherpe kaders is controle achteraf problematisch

Het vooraf ontbreken van scherpe kaders én het tijdig beschikbaar zijn van informatie maakt controle achteraf problematisch. Hoewel de beleidscyclus tijdens dit onderzoek nog niet volledig is doorlopen (de uitkomsten van het eerste jaar van inkoop en subsidie moeten 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 en college in het eerste half jaar van 2015 wijst daar ook op (waarbij informatie aan begeleidingsgroep niet het informeren van de raad is).

Deze bevinding is vooral voor Pleegzorg en Dagbesteding ouderen van toepassing. Voor Flevodrome is de beleidscyclus al meerdere jaren doorlopen, is informatie beschikbaar, maar ontbreekt vooralsnog de terugkoppeling naar de raad.

Bevinding 4: geen afweging tussen inkoop of subsidie aanwezig

De onderzochte casussen geven aan dat bij inkoop of subsidie vooraf geen duidelijk afweging plaatsvindt over de vraag welk instrument het beste past bij de door de raad gestelde kaders. Dit is voor alle casussen van toepassing.

1 INLEIDING EN LEESWIJZER

1.1 Welk doel heeft de quickscan?

Het takenpakket van gemeente Lelystad voor jeugdzorg, ouderenzorg en zorg voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is uitgebreid. Er zijn nieuwe taken bijgekomen (jeugdzorg) en bestaande taken uitgebreid (ouderenzorg, zorg voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). Deze zorg was voor 1 januari een verantwoordelijkheid van de provincie en het rijk.

Voor deze drie decentralisaties (3D's) heeft de gemeenteraad kaders gesteld door doelstellingen te formuleren, zoals aan de inkoop, aanbesteding en subsidiering. Daarnaast geldt het door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Lelystad.

Door middel van deze quickscan wil de rekenkamer Lelystad inzicht krijgen in de mate waarin de kwalitatieve doelen in het beleid (zoals 'betere zorg') in het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn geborgd. De quickscan richt zich op de drie decentralisaties omdat de financiële en maatschappelijke consequenties hiervan groot zijn en deze taken nieuw zijn voor de gemeentelijke organisatie.

1.2 Op welke vragen geeft de quickscan antwoord?

De rekenkamer Lelystad heeft de opdracht als volgt geformuleerd, gericht op de drie decentralisaties:

Hoe en in hoeverre geeft de gemeente Lelystad tot op heden in de praktijk invulling aan de borging van ambities, (maatschappelijke en sociale) doelstellingen en kwaliteitscriteria bij inkoop en aanbesteding? Biedt deze borging voldoende waarborgen voor een goede controle en beoordeling van realisatie en resultaat achteraf?

Uit deze hoofdvraag leidt de rekenkamer de volgende deelvragen af:

1. Welke ambities, (maatschappelijke en sociale) doelstellingen en (kwaliteits-) criteria heeft de gemeente Lelystad geformuleerd voor inkoop en aanbesteding?
2. Hoe worden in de praktijk deze ambities, (maatschappelijke en sociale) doelstellingen en (kwaliteits-) criteria geborgd in inkoop- en aanbestedingsprocessen?
3. Is dit afdoende om een goede controle en beoordeling van realisatie en resultaten achteraf mogelijk te maken?
4. Zijn de gevoerde procedures voor inkoop en aanbesteding van de gemeente Lelystad in de praktijk voldoende objectief, transparant en non-discriminerend?
5. Welke belemmeringen zijn er in de praktijk in de Lelystadse inkoop- en aanbesteding?

dingsprocessen voor een goede sturing en controle door het gemeentebestuur (raad en college)?

6. Hoe borgen andere (vergelijkbare) gemeenten en overheden in Nederland (maatschappelijke en sociale) doelstellingen en kwaliteit, evenals de sturing en controle hierop door het gemeentebestuur, in hun inkoop- en aanbestedingsbeleid en - praktijken en welke perspectieven bieden deze 'good practices' voor toepassing in de Lelystadse context?
7. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de realisatie en resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en is dit afdoende om te dienen ter sturing en controle?
8. Welke sturingsmogelijkheden hebben gemeente en raad zowel bij afzonderlijke als regionale inkoop en aanbesteding in het algemeen?

1.3 Hoe is de quickscan uitgevoerd?

Wij hebben bij het onderzoek de volgende methoden gebruikt:

- Vergelijkend onderzoek;
- Casuselectie;
- Interviews.

Vergelijkend onderzoek

Rekenkameronderzoek naar inkoop en aanbesteding komt vaak voor binnen gemeenten. Inmiddels hebben meerdere rekenkamers ook specifiek onderzoek laten verrichten naar de drie decentralisaties. Via bureauonderzoek zijn vanuit andere rekenkameronderzoeken de beschikbare inzichten en goede voorbeelden in beeld gebracht. Door te kiezen voor vergelijkend onderzoek wordt 'het wiel opnieuw uitvinden' voorkomen en bouwt deze quickscan voort op bestaande inzichten.

Voor het vergelijkend onderzoek zijn vijftien rekenkameronderzoeken bestudeerd. Het betreft onderzoek in de gemeenten Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal, De Wolden, Hardenberg, Veghel, Uithoorn, Hardenberg, Leeuwarden, Heerhugowaard, Oude IJsselstreek, Overbetuwe, Tiel, Hilversum, Apeldoorn, Schiedam/Vlaardingen en Leiderdorp.

Casuselectie

Om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden zijn concrete praktijkvoorbeelden onderzocht. Voor selectie van deze praktijkvoorbeelden (casuselectie) zijn de volgende voorwaarden gehanteerd voor de uiteindelijke selectie:

- *Type decentralisatie*: spreiding van casuïstiek over de drie decentralisaties;
- *Ervaring*: onderscheid tussen al langer lopende inkoop van zorg en nieuwe inkoop van zorg als gevolg van de decentralisaties;

- *Organisatie*: onderscheid naar lokaal-gemeentelijke inkoop en regionaal georganiseerde inkoop.

In overleg met de gemeentelijke organisatie zijn praktijkvoorbeelden geïnventariseerd. Op basis van de selectiecriteria zijn casussen geselecteerd, waarbij alle decentralisaties zijn vertegenwoordigd, zowel bestaande als nieuwe casuïstiek en lokaal en regionaal aanwezig is. De volgende casussen zijn geselecteerd:

1. *Pleegzorg*, subsidierelatie Centrumregeling Almere met hoofdaannemer Vitree; (selectiecriteria: Jeugdzorg, nieuwe taak, regionaal)
2. *Dagbesteding ouderen*, aanbestedingscontract gemeente Lelystad met hoofdaannemer Woonzorg Flevoland; (selectiecriteria: WMO, nieuwe taak, lokaal)
3. *Flevodrome*, subsidierelatie gemeente Lelystad met Stichting Eduvier. (selectiecriteria: Participatiewet, bestaande taak, lokaal)

Aanpassing kader onderzoek: Oorspronkelijk lag de focus op inkoop en aanbesteding (van zorg). Bij de casusselectie is gebleken dat de zorgbehoeften niet alleen via inkoop en aanbesteding plaatsvindt, maar ook via subsidierelaties. In lijn met de vraagstelling heeft de rekenkamer daarom besloten om ook subsidietrajecten mee te nemen in het onderzoek. Het verschil tussen zorg via subsidie en via aanbesteding is in de praktijk beperkt¹.

Interviews

Voor het onderzoek zijn diverse interviews afgenomen, zowel met personen binnen de gemeente als buiten de gemeente. Bij het houden van de interviews is de werkwijze uit het kwaliteitsdocument van de rekenkamer Lelystad gehanteerd. We hebben de geïnterviewde personen voor elk interview een gespreksleidraad met gespreksonderwerpen toegestuurd (zie bijlage). De interviews binnen de gemeente zijn gericht op de gemeente specifieke informatie, de interviews buiten de gemeente dienen om zicht te krijgen in de ervaringen en belemmeringen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Geïnterviewde personen hebben na afloop een gespreksverslag ter accordering voorgelegd gekregen. De gespreksverslagen zijn door betrokkenen geaccordeerd en door IPR Normag vertrouwelijk behandeld.

¹ Aanbesteding en subsidiering verschillen vooral in de wijze waarop deze tot stand komen. Aanbesteding is privaatrechtelijk en subsidie publiekrechtelijk. In de praktijk is inkoop via een aanbesteding aan meer voorwaarden verbonden dan inkoop door subsidie.

1.4 Hoe is de nota van bevindingen opgebouwd?

Deze nota van bevindingen bestaat uit de volgende onderdelen:

- Hoofdstuk 1 behandelt de aanleiding van het onderzoek, vat de onderzoeksvragen samen en beschrijft hoe dit onderzoek is uitgevoerd.
- Hoofdstuk 2 bevat het normenkader dat de leidraad voor het onderzoek vormde.
- Hoofdstuk 3 geeft het gemeentelijke beleid op inkoop door aanbesteding en door subsidiering weer.
- Hoofdstuk 4 zet de resultaten van het gemeentelijk beleid uiteen. Dit gebeurt aan de hand van de bevindingen uit de drie onderzochte casussen.

In de bijlage is opgenomen:

- Begrippenlijst;
- Achterliggende informatie over de onderzochte casussen;
- Resultaat van vergelijkend onderzoek;
- Bronnen, geïnterviewde personen en gespreksleidraad.

2 NORMENKADER

Dit hoofdstuk beschrijft het normenkader, het gehanteerde theoretische perspectief en de opbouw en onderbouwing van het normenkader. Het normenkader vormt de basis, waaraan het Lelystadse inkoop- en aanbestedingsbeleid in het sociaal domein wordt getoetst.

Het normenkader is beschrijvend. Met de quickscan wil de rekenkamer onderzoeken of verder verdiepend onderzoek wenselijk is en op welke onderwerpen dit interessant is. Het is de bedoeling dat de raad met de toetsing aan het normenkader nieuwe informatie(s) en inzichten krijgt om (nog) betere kaders te kunnen stellen in het sociaal domein.

2.1 Welk theoretisch perspectief is gehanteerd?

Voor het normenkader van de quickscan is uitgegaan van de beleidscyclus². Met de beleidscyclus wordt het beleidsproces in verschillende stappen verdeeld. De beleidscyclus geeft structuur en inzicht bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Bovendien maakt het mogelijk om andere rekenkameronderzoeken gestructureerd te vergelijken en te beschrijven.

De beleidscyclus maakt onderscheid in de volgende stappen:

- *Agendavorming*. Agendavorming is de eerste stap in de beleidscyclus. In deze stap komen onderwerpen op de politiek-bestuurlijke agenda en wordt de prioriteit bepaald.
- *Beleidsvoorbereiding*. Beleidsvoorbereiding omvat de doelen van het beleidsveld, het berekenen van de kosten en het afwegen van mogelijke oplossingen.
- *Beleidsbepaling*. Gaat over de politiek-bestuurlijke besluitvorming, op welke wijze deze is doorlopen en met welke uitkomsten.
- *Beleidsuitvoering*. Beleidsuitvoering is de wijze waarop de uitvoering van beleid is georganiseerd.
- *Beleidsvaluatie*. Gaat over de evaluatie van de gestelde doelen en de manier waarop deze zijn bereikt.
- *Beleidssterugkoppeling*. De afweging of beleid moet worden aangepast.

De quickscan vormt overigens ook onderdeel van de beleidscyclus, namelijk binnen de onderdelen evaluatie, terugkoppeling en agendavorming. De onafhankelijke rol

² De beleidscyclus gaat uit van een rationele benadering van beleidsvorming: het maken van beleid volgt bepaalde vooraf bepaalde stappen. In de praktijk komt beleid vaak meer incrementeel tot stand, zonder een duidelijk vooraf bepaald stappenplan. Voor deze quickscan is de rationele benadering gehanteerd, met name om inzicht te krijgen in de verschillende onderdelen van de beleidscyclus.

van de rekenkamer draagt namelijk bij aan de discussie in de raad op deze onderdelen van de beleidscyclus.

2.2 Welke normen worden gehanteerd?

Voor deze quickscan staat centraal: op welke manier kan de raad met inkoop-, aanbesteding- en subsidiebeleid sturen op uitkomsten in het sociaal domein?

Het normenkader gaat uit van de beleidscyclus en bouwt voort op reeds beschikbare normenkaders uit andere rekenkameronderzoeken naar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Per schakel van de beleidscyclus is een normatieve beschrijving gegeven. De quickscan toetst hierop.

Agendavorming

- De raad beschikt over voldoende informatie om kaders te stellen.
- De raad zoekt actief, zelfstandig informatie(s) over de resultaten van de aanbestedingen.
- Komende inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn vastgelegd binnen de financiële Plan-Do-Check-Act cyclus van de gemeente Lelystad en inzichtelijk voor alle ambtelijk betrokkenen.

Beleidsvoorbereiding

- De ambities, doelstellingen en criteria zijn SMART-geformuleerd.

Beleidsbepaling

- Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente is vastgesteld door de gemeenteraad.
- Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bevat ambities, doelstellingen en (meetbare) criteria ter toetsing.
- Raad en college hebben afspraken over de informatievoorziening over realisatie en resultaten van aanbestedingen.
- Er is een juridische basis voor regionale samenwerking, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in een overeenkomst.
- De raad heeft op het betreffende beleidsveld, duidelijke ambities, doelstellingen en criteria vastgesteld (casus specifiek).
- De raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de informatievoorziening over de uitkomsten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en op de betreffende beleidsvelden(casus specifiek).

Beleidsuitvoering

- Er is binnen de ambtelijke organisatie een duidelijk organisatorische en procesmatige verankering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Leveranciers worden op basis van een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen (bij onderhandse aanbesteding) of worden de aanbestedingsregels gevolgd (bij openbare aanbesteding).
- De keuze voor uit te nodigen aanbieders is gebaseerd op selectiecriteria.
- De beleidsambities, -doelstellingen en -criteria zijn ter herleiden uit de aanbesteding.

- De bestuurlijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de raad ten aanzien van inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en toegepast
- Toezicht op de uitkomsten van de aanbesteding is belegd bij een specifieke functionaris (zowel ambtelijk als bestuurlijk)
- De gemeente heeft een kwaliteitssystem welke de resultaten van inkoopprocedures monitort.
- De inkoopvoorwaarden van gemeente Lelystad zijn bij aanvang van de samenwerking getoetst aan de regionale voorwaarden (en de raad is over eventuele afwijkingen geïnformeerd);
- Er is helderheid over de verdeling van bevoegdheden tussen regionale en lokale inkooporganisatie(-s).
- 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 uitvoering) niet relevante kenmerken, aanbesteding is gepubliceerd (bij nationaal of Europees) of duidelijk omschreven (bij onderhandse aanbesteding) (casus specifiek).
- Per casus wordt een afweging gemaakt welke aanbestedingsstrategie het best passend is (bijdrage aan beleidsdoel) (casus specifiek).
- De inhoudelijke en procedurele beleidskaders zijn bekend bij en worden toegepast door de (ambtelijk) betrokkenen (casus specifiek).

Beleidsevaluatie

- Er is informatie beschikbaar (binnen gemeente Lelystad) over de uitvoering van inkoop/aanbesteding, welke inzicht biedt over de mate waarin bijgedragen wordt aan beleidsdoelen (casus specifiek).
- De gemeente evalueert inkoop/aanbestedingen periodiek op de mate waarin deze aansluiten bij ambities, doelstellingen en criteria (tevens de mate waarin partijen in de aanbesteding bekend met deze doelstellingen zijn) (casus specifiek).
- De uitkomsten van de aanbesteding worden getoetst aan de beleidsdoelstellingen. Positie en oordeel van belanghebbenden is hierbij betrokken (casus specifiek).

Beleidssterugkoppeling

- De raad ontvangt informatie over aanbestedingen achteraf.
- Het gemeentebestuur (raad en college) wordt - in geval van regionale aanbesteding - actief en tijdig betrokken bij de betreffende aanbesteding.

3 GEMEENTELIJK BELEID: INKOOP EN SUBSIDIE

3.1 Wat is inkoop- en aanbestedingsbeleid?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Lelystad is in 2013 door de raad vastgesteld (gebaseerd op de nieuwe Aanbestedingswet van 2012).

Het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid richt zich op twee belangrijke pijlers:

- A) Social return³. Gemeente Lelystad hanteert 5% van de totale opdrachtwaarde als criterium voor social return. Dit betekent dat de ingekochte of aanbestede trajecten voor 5% van de totale opdrachtwaarde uit werkzaamheden bestaan die door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt uitgevoerd worden. Dit is vastgelegd in een apart hoofdstuk Social Return On Investment (SROI). Ook wordt de winnende partij in de aanbesteding in contact gebracht met de afdeling Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) van gemeente Lelystad voor de invulling van SROI.
- B) Lokale inkoop- en aanbesteding. Het doel is de inzet van partijen uit Lelystad, zonder beschermend naar de eigen bedrijven (protectionistisch) te zijn. Om dit te bereiken is het drempelbedrag voor onderhands aanbesteden in het inkoop- en aanbestedingsbeleid verhoogd.

De portefeuillehouder is verantwoordelijk voor de inkoop- en aanbestedingstrajecten in zijn portefeuille.

3.2 Wat is subsidiebeleid?

De raad heeft op 20 september 2012 het subsidiebeleid van de gemeente Lelystad vastgesteld met de 'Algemene Subsidieverordening Lelystad'. De verordening regelt de manier waarop de gemeente subsidies verstrekt, de voorwaarden waaronder subsidies verstrekt worden en de manier waarop organisaties subsidie aan moeten vragen.

Voor specifieke beleidsvelden, zoals de drie decentralisaties, kan het college aparte regels opstellen voor het verstrekken van de subsidie. Bijvoorbeeld, in de criteria waar subsidieaanvragers zich aan moeten houden. Het college heeft de vrijheid aanvullende voorwaarden te stellen, zoals over beoogde resultaten. Deze resultaten kunnen

³ 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.

zowel procesmatig als inhoudelijk gesteld worden.

De subsidieaanvrager moet het college inzicht geven in de eigen administratie, zoals over de inkomsten en uitgaven, subsidies van andere overheden en accountantsverklaringen.

3.3 En hoe zien deze er uit voor de 3D's?

Naast de meer algemene voorwaarden aan inkoop en subsidiëring krijgt inkoop, aanbesteding en subsidiëring voor de 3D's een nadere inhoudelijke invulling vanuit de door de raad vastgestelde beleidsdocumenten. Deze beleidsdocumenten geven meer inhoud aan de doelstelling en kaders van inkoop, aanbestedingen subsidie.

Voor de quickscan zijn dit vooral de Kadernota's Jeugdzorg, Wmo en Participatie. In deze documenten heeft de raad – waar nodig – (beleids-)inhoudelijk aanvullende voorwaarden gesteld aan de inkoop, aanbesteding of subsidiëring. Per casus verschilt dit (zie het feitenrelaas in de bijlage).

3.4 Hoe vindt controle plaats?

Controle van de aanbestedingscriteria ligt bij de vakinhoudelijke afdeling. Denk bijvoorbeeld aan de mate, waarin wordt voldaan aan de invulling van de 5%-norm SROI. De uitkomsten van de inkoop- en aanbestedingstrajecten worden – indien noodzakelijk – met de portefeuillehouder besproken.

Het college legt geen aparte verantwoording af over de uitkomsten van individuele inkoop-, aanbesteding- en subsidiëringstrajecten. De raad ontvangt via de portefeuillehouder informatie over de doorlopen inkoop-, aanbesteding- en subsidiëringstrajecten. Eventuele terugkoppeling aan de raad over het inkoop- en aanbestedingstraject vindt plaats binnen de afspraken over het beleidsveld zelf (dus bijvoorbeeld bij de behandeling van de kadernota Jeugd).

3.5 Welke afspraken zijn intern gemaakt?

De vakinhoudelijke afdeling is verantwoordelijk voor de eigen inkoop-, aanbesteding- en subsidiëringstrajecten, inclusief de opdrachtformulering en uiteindelijke gunning. De vakinhoudelijke afdeling is o.a. verantwoordelijk voor een omgevingsanalyse. Zo'n analyse wordt uitgevoerd om de marktsituatie te bepalen, zoals welke marktpartijen zich in kunnen schrijven.

De gemeente Lelystad heeft een inkoopcoach voor het begeleiden van inkoop- en aanbestedingstrajecten. De inkoopcoach kan ondersteuning bieden aan deze afdelingen, zowel inhoudelijk over de aanbestedingsregels, als procesmatig bij het begeleiden van

de aanbesteding. Zo kan de inkoopcoach aanvullend een omgevingsanalyse uitvoeren (als second opinion). Van deze ondersteuning wordt vooral bij de grotere aanbestedingstrajecten gebruik gemaakt⁴.

3.6 Hoe gaat regionale inkoop?

Binnen het sociaal domein werkt de gemeente Lelystad op onderdelen samen met de andere Flevolandse gemeenten via de centrumgemeente Almere. De Flevolandse gemeenten werken hierbij samen, in een zo licht mogelijke samenwerkingsvorm. Gemeente Almere begeleidt – namens de Flevolandse gemeenten - de regionale inkoop- en aanbestedingsprocessen, zoals van de trajecten binnen de Jeugdzorg. De centrumregeling legt verantwoording af aan het bestuur van de centrumregeling. Het bestuur bestaat uit de portefeuillehouders van de Flevolandse gemeenten.

De raden van de gemeenten ontvangen via de eigen portefeuillehouder informatie over de resultaten die via de centrumregeling behaald worden.

⁴ Nota bene: voor het ingenieursbureau zijn andere procesafspraken gemaakt.

4 BEVINDINGEN

De bevindingen komen voort uit het feitenrelaas, de interviews en het vergelijkend onderzoek. De bevindingen vormen de basis voor de analyse.

4.1 Wat zijn de bevindingen per casus?

We presenteren de bevindingen per casus en gaan in op de volgende onderwerpen:

1. Welke afspraken hebben raad en college gemaakt over ambities, doelstellingen en het inkoopproces?
2. Hoe worden deze in de praktijk geborgd en ervaren?
3. Op welke manier heeft het college de raad geïnformeerd en kan de raad sturen en controleren op de resultaten?

In de bijlage is het feitenrelaas van de casussen opgenomen.

4.1.1 Pleegzorg

Beleidsinhoud

Pleegzorg is onderdeel van het bredere beleidskader Jeugdzorg. De ambities en doelstellingen voor pleegzorg zijn binnen dit beleidskader vastgelegd. De raad heeft de volgende ambities en doelstellingen voor Pleegzorg vastgelegd in het Beleidsplan 2015-2019:

- Bij de overgang van de pleegzorg van provincie naar gemeente is zorgcontinuïteit het meest belangrijk. Zorgcontinuïteit betekent dat jeugdigen die per 1 januari 2015 gebruik maakten van pleegzorg, het recht op pleegzorg houden tot hun 18^{de} jaar.
- Binnen Flevoland zijn vraag en aanbod van pleegzorgplekken ongelijk verdeeld over de deelnemende gemeenten. Daarbij heeft Lelystad relatief meer kinderen in pleeggezinnen dan het landelijke gemiddelde. De Flevolandse gemeenten maken afspraken over het verrekenen van de kosten o.b.v. het solidariteitsbeginsel. Het solidariteitsbeginsel betekent dat bij een over- of onderschrijding van meer dan 5% van het gemeentelijke budget een verevening tussen gemeenten plaatsvindt.
- Financiering via het woonplaatsbeginsel. Dit betekent dat de gemeente waar de jeugdige in een pleeggezin zit (waar het ouderlijk gezag ligt), ondersteuning en zorg levert (en daarvoor de kosten draagt). Bij tijdelijke voogdij en voogdij door een gecertificeerde instelling is het werkelijke verblijf van de jeugdige bepalend. Dit betekent dat alleen voor de kinderen die in een pleeggezin wonen én die een tijdelijke voogd of een voogd van een gecertificeerde instellingen hebben, de werkelijke woonplaats van de kinderen bepalend is voor de kosten. In de andere gevallen wordt gekeken naar de gemeente waar de ouder met gezag woont.

- Het woonplaatsbeginsel hangt samen met het solidariteitsbeginsel: een over- of onderschrijding van het beschikbaar budget (met meer dan 5%) wordt verdeeld tussen de Flevolandse gemeenten, op basis van het aanbod aan pleegzorgplaatsen per gemeente.
- Pleegzorg moet zoveel mogelijk voorkomen worden, door inzet van jeugdhulp in de wijk. Als pleegzorg toch noodzakelijk is, heeft opvang in het eigen netwerk de voorkeur. Dat is opvang bij - bijvoorbeeld - familie, vrienden en kerkelijke kring.
- Terugkeer naar huis staat centraal.

Procesafspraken

Over het inkoopproces heeft de raad met het aannemen van de Kadernota Jeugdhulp de volgende afspraken met het college gemaakt:

- Pleegzorg is een specialistische vorm van zorg die regionaal georganiseerd wordt. De Flevolandse gemeenten werken samen binnen de 'Centrumregeling Sociaal Domein', die de inkoop en aanbesteding organiseert. De gemeente Almere voert de taken van de centrumregeling uit.
- De inkoop gaat via de regels in het Dienstverleningshandvest (door de gemeenteraad op 20 oktober 2014 vastgesteld). In dit handvest staan de taken van de Centrumregeling beschreven. Zo gelden de inkoopvoorwaarden van gemeente Almere voor de inkoop- en aanbesteding via de Centrumregeling.

Het doorlopen proces heeft onder tijdsdruk gestaan met gevolgen voor de zorgvuldigheid en volledigheid. Deze druk heeft twee oorzaken. Eén oorzaak is het late aanleveren van budgetgegevens door de Rijksoverheid (en de soms onvolledige gegevens). Daardoor is voor de raad pas aan het einde van 2014 bekend welk budget beschikbaar is en om welke aantallen cliënten het gaat.

De andere oorzaak is de noodzaak om tijdig kaders te stellen en daarmee zorgcontinuïteit te kunnen bieden. Als gevolg hiervan heeft de raad binnen één jaar de gemeentelijke ambities voor de transitie, de beleidsdoelen en de kaders voor de uitvoering van pleegzorg vastgesteld. De raad heeft ook als kader vastgesteld in het beleidsplan Jeugdhulp: "Om zorgcontinuïteit te kunnen bieden aan cliënten, wordt in ieder geval in 2015 zoveel mogelijk aangesloten bij bestaand aanbod en bestaande aanbieders".

Centrumregeling Sociaal Domein

Bij decentralisatie van de Jeugdzorg heeft de wetgever gemeenten verplicht om op een aantal onderdelen van de Jeugdzorg samen te werken. Voor pleegzorg zijn gemeenten verplicht om samen te werken. De Flevolandse gemeenten hebben daarom voor de uitvoering van de pleegzorg de Centrumregeling Sociaal Domein opgericht. In het regionale beleidsplan Jeugdzorg heeft de gemeenteraad de uitgangspunten voor de

inrichting van deze centrumregeling vastgesteld.

De gemeenten hebben gekozen voor een zo licht mogelijke samenwerkingsvorm: de centrumregeling-constructie. Samenwerking heeft – naast efficiency – ook inhoudelijk meerwaarde. Lelystad heeft te maken met meer vraag naar dan aanbod van pleegzorgplaatsen. Binnen het schaalniveau van de centrumregeling kunnen plaatsen beter worden ingevuld.

Bij oprichting heeft de raad invloed op de manier waarop de centrumregeling gaat werken. Tijdens uitvoering heeft de raad minder invloed op de werking van de centrumregeling. Bij oprichting van de Centrumregeling Sociaal Domein heeft de Lelystadse gemeenteraad weinig tijd genomen om haar wensen en bedenkingen te uiten. In verband met de tijdsdruk was dit ook zo afgesproken met het college.

Subsidiebeschikking pleegzorg

Het inkoopproces is – wegens de tijdsdruk - gestart voordat de Centrumregeling formeel was opgericht. In kort tijdsbestek heeft de Centrumregeling Sociaal Domein een subsidiebeschikking afgerond (december 2014).

In de subsidiebeschikking, die aan Vitree is afgegeven, staan de voorwaarden, waaraan de zorgaanbieder moet voldoen. In de beschikking zijn verder de beleidsdoelen van gemeente Lelystad opgenomen: het leveren van jeugdzorg in de wijk, dichtbij de jeugdige, terugkeer naar huis staat centraal. Deze zijn opgenomen zonder een nadere vertaling van het beleidsdoel naar subsidievoorwaarden.

Bij het afgeven van de subsidiebeschikking beoordeelde de Centrumregeling de omvang van de opdracht niet. De basis is de omzet van Vitree in 2014 geweest. Omdat pleegzorg een vorm van langdurige zorg is (het kind zit vaak tot het 18^{de} levensjaar bij pleegzorg), geeft de omzet van het jaar 2014 een voldoende betrouwbare schatting van de omzet voor 2015.

De Centrumregeling Sociaal Domein ziet, bij afgifte van de subsidie, het jaar 2015 als overgangsjaar. In de loop van het jaar is heroverweging van subsidiering nodig. Tot op heden blijven de bestaande marktpartijen ingeschakeld: Vitree fungeert als hoofdaannemer en schakelt onderaannemers in. De mogelijkheden voor marktwerking zijn bij het afgeven van de subsidiebeschikking niet verkend; de gemeenteraad heeft gekozen voor voortzetting van dienstverlening door bestaande partijen (wegens zorgcontinuïteit).

Afstemming met provincie en zorgpartijen

Pleegzorg is voor gemeente Lelystad een nieuwe taak. Voor overname van deze taak

heeft de gemeente Lelystad informatie ontvangen van het Rijk (Vektis). Deze informatie bleek na analyse niet volledig en/of juist. Mede daardoor heeft gemeente Lelystad ook met zorgpartijen moeten samenwerken. De gemeente is daardoor mede afhankelijk geweest van de zorgpartijen. Bijvoorbeeld, t.a.v. omvang van het aantal cliënten, de te verwachten kosten en de inhoudelijke uitdaging van de transitie.

Overleg binnen de transitie van de Jeugdzorg verliep via een klankbordgroep, waarbij de zorgaanbieders een rol hebben gekregen. Via de klankbordgroep konden de zorgaanbieders invloed hebben op de zorgvraag. Afweging voor een andere marktbenadering, zoals via aanbesteding, is daardoor niet mogelijk geweest. De raad heeft geen directe relatie met de uitvoerder Vitree.

Input interviews

De gesprekspartner van Vitree waardeert de gekozen werkwijze. Subsidiering biedt volgens gesprekspartner meer ruimte voor de uitvoering: de opdracht aan Vitree is niet 'in beton gegoten'. Het inkopen van Jeugdzorg via een aanbesteding zou, volgens Vitree, de uitvoering van de opdracht in de weg kunnen zitten, omdat er geen ruimte voor aanpassingen is in een aanbestedingscontract.

Zowel de gemeente Lelystad als Vitree signaleren problemen met het woonplaatsbeginsel: aangezien Urk veel aanbod van pleeggezinnen heeft, ontstaat een financieel probleem op Urk. Het is (nog) niet duidelijk hoe deze problemen goed opgelost kunnen worden.

Communicatie naar raad

Het college informeert de raad over de uitkomsten van de aanbestedingen via de Centrumregeling Sociaal Domein. De Centrumregeling levert een inkoopplan aan voor het volgende jaar en levert kwartaalrapportages op. Het college besluit om deze wel of niet met de raad te delen. Gedurende de uitvoering van deze quickscan heeft de raad deze informatie (nog) niet ontvangen.

Aanvullend heeft de raad met het college afgesproken om eens per half jaar informatie te ontvangen over de voortgang van de decentralisatie en andere relevante informatie, in de vorm van een dashboard. In april 2015 zou de raad de eerste informatie hebben moeten ontvangen. Dit is niet uitgevoerd. In november 2015 heeft de raad via de beleidsmonitor de eerste informatie ontvangen, een vertaling naar pleegzorg is echter niet direct te maken.

Het college heeft de raad wel een brief gestuurd met de stand van zaken na afronding van de inkoop van jeugdhulp. In de brief benadrukt het college dat de transitie binnen de jeugdzorg noodzakelijk is om binnen de gestelde budgettaire kaders te blijven.

Verdere invulling waarom dat noodzakelijk is wordt in deze brief niet aangegeven. .
Aanvullend geeft het college aan dat de omvang van het aantal cliënten pleegzorg onduidelijk is.

Verder is de raad over jeugdhulp in de breedte geïnformeerd door middel van de begrotingsmonitor, monitor sociaal domein en richtinggevende begroting jeugdhulp 2016.

Sturing raad

De raad heeft op dit moment weinig instrumenten om bij te sturen in de kosten en kwaliteit voor pleegzorg. Dit heeft te maken met de (verplichte) keuze voor een centrumregeling, waarmee de raad per definitie meer op afstand staat. Het instrument waar de raad wel op stuurt is preventie, oftewel het voorkomen van pleegzorg.

4.1.2 Dagbesteding ouderen

Beleidsinhoud

Op 11 maart 2014 stelde de raad van gemeente Lelystad de 'Kadernota Transitie AWBZ-WMO' vast. Deze kadernota vormt de basis voor de overgang van de taken uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Dagbesteding ouderen is onderdeel van deze transitie. Dagbesteding ouderen is één van de zorgvormen, waar cliënten gebruik van kunnen maken. De gemeentelijke sociale wijkteams bepalen of cliënten daar gebruik van mogen maken.

Procesafspraken

Met het vaststellen van de Kadernota geeft de raad het college de volgende kaders mee:

- Gemeente Lelystad heeft sociale wijkteams in het leven geroepen. Deze sociale wijkteams bestaan uit diverse partijen; MEE-Veluwe IJsseloevers, Welzijn Lelystad, MDF, Icare, Wijkverpleegkundigen Woonzorg Flevoland en een GGZ-deskundige.. Welzijn Lelystad is eerste aanspreekpunt en verantwoordelijk voor de coördinatie binnen en tussen de teams. De sociale wijkteams stellen 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.
- Cliënten met een lopende indicatiestelling hebben recht op een overgangsregeling: dagbesteding ouderen voor 1 jaar (tenzij deze eerder afloopt), en krijgen daarvoor een beschikking. De beschikking geeft de zorgbehoefte aan; de zorgaanbieder vult de zorgvraag in.
- Na dit zogenaamde overgangsrecht kunnen cliënten alleen via een nieuwe indicatie gebruik maken van dagbesteding ouderen.
- Gemeente Lelystad stuurt op hoofdlijnen bij zorgaanbieders. Dit betekent dat

de gemeente stuurt op het totale budget, het basisaanbod van de voorzieningen en de voorwaarden, waaraan aanbieders moeten voldoen.

- Voor de aanbesteding van dagbesteding ouderen is gekozen voor een manier van populatiebekostiging. Deze methode behelst een afgesproken maximaal budget, waarbij dit de zorgaanbieders bekend is en deze worden uitgedaagd om dagbesteding ouderen te leveren binnen dit budget.

De kaders van de raad zijn toegepast in het doorlopen inkoop- en aanbestedingsproces. Voor dagbesteding ouderen heeft het college de inkoopprocedure voor een openbare, Europese aanbesteding gehanteerd.

Voorafgaand aan de aanbesteding heeft een marktconsultatie plaatsgevonden (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).

Verder zijn voorafgaand aan de aanbesteding in 2013 expertmeetings gevoerd tussen de gemeente, zorgpartijen en andere betrokken organisaties. Om de decentralisaties zo goed mogelijk te laten landen binnen Lelystad heeft de gemeente deze expertmeetings georganiseerd.

Ervaring met aanbesteding en populatiebekostiging

Uit de gevoerde interviews met zorgaanbieder Woonzorg Flevoland, het ambtelijk apparaat van de gemeente en de Wmo-cliëntenraad komt een positief beeld naar voren over de door de gemeente gekozen werkwijze. Niet alleen hebben alle cliënten hun zorg behouden, maar ook is er algemene tevredenheid over de indicatiestellingen door de sociale wijkteams. Bovendien is er tevredenheid over de aanbestedingswijze: daardoor wordt dezelfde kwaliteit zorg geboden voor een lagere prijs.

In de praktijk is het werken met een totaal budget bij de zorgaanbieders wisselend ontvangen.

- Aan de ene kant zijn gemeente en zorgaanbieders tevreden over deze aanbestedingsvorm. Beide partijen zien het kostenverlagende effect als belangrijke uitkomst van deze aanbestedingsvorm. Het vaak gehanteerde principe 'economisch meest voordelige inschrijving⁵' leidt minder tot kostenverlaging, omdat bij dit principe in de praktijk de focus ligt op prijs in plaats van het inhoudelijke doel.
- Verder zijn partijen tevreden over de andere doelstellingen van deze aanbestedingsvorm: ruimte voor de professional, flexibiliteit en minder regelgeving (zoals

⁵ Economisch meest voordelige inschrijving (ook wel EMVI) is een begrip uit inkoop- en aanbestedingsdocumenten. Dit betekent dat de gemeente de inschrijving kiest, die het beste past bij de inkoopvoorwaarden die gesteld zijn (zoals prijs, plan van aanpak, opleverdatum, et cetera).

geformuleerd in de Kadernota Transitie AWBZ-WMO op pagina 2).

- Aan de andere kant geven zorgaanbieders aan dat de scherpste van de opdrachtformulering onvoldoende is. De gemeente geeft hierover aan dat in de opdrachtformulering bewust ruimte is geboden aan de aanbestedende partijen voor eigen invulling van de opdracht.
- Verder bestond tijdens de aanbesteding en het eerste half jaar onduidelijkheid over het aantal cliënten voor dagbesteding ouderen. Bij de aanbesteding is door de gemeente gerekend met het gebruik over het jaar 2012 (het laatst bekende jaar). Volgens de zorgaanbieder bestond hierdoor onduidelijkheid over de aantallen te verwachten cliënten voor 2015⁶.

Input interviews

De sociale wijkteams bestaan al sinds 2012. Uit het interview met de zorgaanbieder komt naar voren dat tijdens de aanbesteding nog niet alle keukentafelgesprekken waren afgerond (deze zijn wel afgerond voor de start van de uitvoering, dus voor 1 januari 2015). Gevolg is het ontbreken van informatie over de omvang van de zorgvraag voor dagbesteding ouderen. Dat er desondanks toch is aanbesteed, heeft te maken met de hoge tijdsdruk aan de kant van de gemeente om zorgcontinuïteit te kunnen bieden. Landelijk is bepaald dat alle gemeenten voor 1 november contracten moesten afsluiten.

De gesprekspartner bij de zorgaanbieder ziet het risico dat er sprake is van meer cliënten dan verwacht, en daarmee onvoldoende budget om deze extra cliënten op te vangen. Dit risico woog mee voor deze zorgaanbieder: “Wij hebben getwijfeld over het uitbrengen van een bieding als hoofdaannemer, omdat dit door onduidelijkheden over aantallen cliënten een bedrijfsrisico vormde”.

Vanuit gemeentelijke organisatie is aangegeven dat er meerdere, geïnteresseerde zorgpartijen beschikbaar waren. Ook heeft de gemeente Lelystad een voorziening getroffen voor het geval het aantal cliënten meer dan 5% afwijkt van de cijfers over 2012. Dit kan leiden tot een verhoging of verlaging van het budget. Gemeente en zorgaanbieder gaan dit gesprek aan na afronding van het eerste jaar (na 2015). Tenslotte geeft de gemeente aan dat het totaal budget ook kan leiden tot een (financieel) voordeel voor de zorgaanbieder.

Onduidelijk in de gekozen aanbestedingswijze is waar zich het kantelpunt bevindt, waarbij de toestroom ‘te veel’ wordt en het budget ‘te weinig is’ (of vice versa). Daar-

⁶ In 2015 is overigens deze duidelijkheid wel ontstaan. In het uitvoeringsplan WMO 2015 wordt de omvang van de doelgroep geduid. Het totaal aantal inwoners met de mogelijkheid om gebruik te maken van dagbesteding ouderen is 401.

om zijn er regelmatig overleggen tussen gemeente en zorgaanbieder, waarin ook de toestroom van cliënten wordt besproken. Samen wordt toegewerkt naar een andere manier van het bieden van ondersteuning. Hiervoor komen ook andere mogelijkheden in beeld: o.a. omvang van de groepen waarin dagbesteding ouderen aangeboden wordt, meer vrijwilligers als begeleiders, meer/minder dagdelen per persoon.

Communicatie naar raad

Informatie over de kwaliteit van de geleverde zorg was nog in ontwikkeling en niet gemeten, en daarmee niet beschikbaar. Er is weinig inzicht in de tevredenheid van cliënten over de zorg, het aantal klachten is beperkt. Ook bij de Wmo-cliëntenraad zijn weinig klachten bekend. Bovendien is op het moment van deze quickscan (halverwege 2015) nog geen inzicht in de mate waarin budgetten voldoende zijn voor het hele jaar. Nota bene: Inmiddels is er een Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (november 2015), waarin geen overschrijding van het budget wordt verwacht voor de WMO. Verder werkt de gemeente aan een jaarlijks tevredenheidsonderzoek; voor het eerst uit te voeren in 2016.

Het college heeft informatie verstrekt over de stand van zaken van dagbesteding ouderen (als onderdeel van de WMO) aan de begeleidingsgroep (vertegenwoordiging vanuit de raad). De begeleidingsgroep is op drie momenten in de eerste helft van 2015 bijeengewees (2 februari, 16 maart en 20 april). Tijdens deze bijeenkomsten is de begeleidingsgroep geïnformeerd over de eerste praktijkervaringen met de nieuwe Wmo, de wijkteams en de voortgang van de keukentafelgesprekken. Overigens is het informeren van de begeleidingsgroep niet gelijk aan het (formeel) informeren van de raad.

Wel heeft de raad het Uitvoeringsplan WMO 2015 ontvangen, waarin vooral op financieel niveau aangegeven wordt hoe de verschillende onderdelen van de WMO bekostigd gaan worden, waaronder dagbesteding ouderen.

Tenslotte heeft het college de raad via de raadsbrief van 19 maart 2015 geïnformeerd over de wijze waarop kleine(re) aannemers betrokken zijn bij de uitvoering van de Wmo. Dit is een wens van de raad, vastgelegd in een motie. Voor dagbesteding ouderen wordt aangegeven dat Woonzorg Flevoland hoofdaannemer is met Coloriet, Zorgboerderij De Huif en Zorgboerderij Hoeve Vredeveld als onderaannemers.

Na vaststellen van de kaders heeft de raad weinig actie ondernomen om - bij uitblijven van informatie van het college - zelf informatie op te halen. Zo heeft de raad geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met de Wmo-cliëntenraad te overleggen over de uitkomsten van de aanbestedingen (stand van zaken juni 2015).

Sturing raad

De raad staat op afstand en krijgt beperkt informatie over de stand van zaken en ontwikkelingen. Wel ontvangt de raad informatie over de voortgang van de decentralisatie Wmo in de begeleidingsgroep.

De raad stuurt tot november 2015 bijna volledig op budget. Met het opleveren van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein is (voor het eerst) meer informatie beschikbaar over het gehele beleidsveld.

Verder zijn doelstellingen over de, door de zorgaanbieder, te leveren kwaliteit niet scherp geformuleerd en daarmee moeilijk te gebruiken voor de raad om (bij) te sturen en/of te controleren. Tijdens de onderzoeksperiode heeft geen monitoring plaatsgevonden. Tevredenheidscijfers komen in de loop van 2016 beschikbaar.

De raad kan wel sturing geven via de sociale wijkteams. De sociale wijkteams bepalen namelijk de zorg die cliënten kunnen afnemen. Omdat het college verantwoordelijk is voor de uitvoering en de manier waarop de sociale wijkteams het ondersteuningsplan invullen samen met de cliënt. Door strenger of juist vrijer te werken, kan de aard en omvang van de zorgbehoefte worden beïnvloed. Strengere toetsing door de sociale wijkteams leidt tot minder instroom in de voorzieningen, zoals dagbesteding ouderen, vrijere toetsing tot meer instroom.

4.1.3 Flevodrome

Beleidsinhoud

Flevodrome heeft betrekking op kwetsbare jongeren én participatie. De relevante beleidskaders voor Flevodrome zijn door de raad vastgelegd in de 'nota Kwetsbare Jongeren' en de nota 'Werk in Uitvoering'. Deze documenten geven de Lelystadse vertaling van de Participatiewet (vervanging van de Wet Werk en Bijstand, en Wet Sociale Werkvoorziening en een groot deel van de Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jongere).

Toelichting vanuit de ambtelijke organisatie geeft aan dat – gebaseerd op beide kadernota's - de voor Flevodrome relevante beleidsambitie is gericht op het voorkomen van uitval uit het regulier aanbod van onderwijs en arbeid. Dit wijkt af van de gebruikelijke kader (nota Werk in Uitvoering), waarbij de gemeente zich richt op (o.a.) mensen met een arbeidscapaciteit van 50-80%. De doelgroep voor Flevodrome zijn jongeren die zich qua arbeidscapaciteit in het volledige spectrum van 30-100% bevinden.

Opdracht Flevodrome

De opdracht aan Flevodrome is kwetsbare jongeren op te pakken en te begeleiden in het hervinden van scholings- dan wel arbeidsritme om zodoende opnieuw aansluiting te krijgen bij het regulier aanbod. Het betreft jongeren die op een of andere wijze de aansluiting bij het regulier onderwijs hebben verloren en tegelijkertijd onvoldoende

geëquipeerd c.q. gemotiveerd zijn om een baan te kunnen vinden.

De opdracht wordt gefinancierd vanuit de Participatiewet.

Subsidieverstrekking

Flevodrome dient jaarlijks een subsidieaanvraag in bij de gemeente. De gemeente verstrekt op basis daarvan jaarlijks een subsidie. Deze relatie bestaat sinds de oprichting van Flevodrome in 1999, waarbij gemeente Almere ook Flevodrome subsidieert. De subsidie vanuit gemeente Lelystad is stapsgewijs lager geworden, met name vanuit het oogpunt van bezuiniging. In 2012 heeft Flevodrome op aanwijzing van de gemeente een kostenverlaging doorgevoerd.

In de subsidiebeschikking zijn – los van de verantwoordingsverplichtingen zoals een accountantscontrole en algemene subsidievoorwaarden – geen beleidsinhoudelijke indicatoren opgenomen. De ambtelijk betrokkenen en Flevodrome geven aan dat wel verantwoording verplicht over de door Flevodrome behaalde resultaten; hoewel niet met specifieke indicatoren.

Op basis van de accountantsverklaring wordt de subsidie definitief vastgesteld. Eventueel te veel verleende subsidie moet worden terugbetaald.

Input interviews

Gemeente Lelystad en Stichting Eduvier, waar Flevodrome onderdeel van is, stemmen jaarlijks op directieniveau af over de opdracht aan Eduvier. De ambtelijke organisatie geeft aan dat bij deze voortgangsbesprekingen de taakstelling en omvang subsidie agendapunten zijn.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat zij op grond van de resultaten bepaalt of er sprake zal zijn van een vervolgsubsidie voor het volgende jaar. De werking en resultaten van Flevodrome zijn door de gemeente in de afgelopen jaren steeds gewogen en afgezet tegen het breder verband van de beleidsmaatregelen ter zake de bestrijding van jongerenwerkloosheid. Op beleidsniveau is, stelt de ambtelijke organisatie, daarover steeds contact geweest tussen gemeente en Flevodrome.

De gesprekspartners bij Flevodrome geven aan dat redenen om subsidiering aan te passen vooral financieel gedreven zijn en niet op basis van inhoudelijk evaluatie. De gesprekspartners geven bovendien aan dat zij evaluatie (feedback) wensen ter verbetering van hun bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelen.

Oprichting matchpoint en entree arbeid

Tot slot is in 2015 vanuit de gemeente Lelystad gestart met een samenwerkingsplat-

form, waar Flevodrome onderdeel van is. 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.

Kwetsbare jongeren die in het reguliere onderwijs zijn vastgelopen, kunnen in Lelystad voortaan terecht bij Matchpoint. Matchpoint kijkt naar de meest passende route voor de individuele jongere op de weg van onderwijs naar arbeidsmarkt. Om de kansen van deze jongeren op arbeidsmarkt te vergroten, wordt Entree Arbeid ingezet.

Vanuit dit matchpoint zetten de belangrijkste lokale stakeholders – op de aansluiting onderwijs arbeidsmarkt - gezamenlijk in op een sluitende keten rondom jongeren.

Communicatie naar raad

Flevodrome is onderdeel van een groter beleidsveld. Het merendeel van de gemeentelijke activiteiten richt zich op het Werkbedrijf en niet op Flevodrome. Het college informeert de raad via de Nota besteding participatiegelden over omvang van de subsidieverstrekking aan Flevodrome. Er zijn geen afspraken en informatie over resultaten tussen gemeente Lelystad en Flevodrome gecommuniceerd van college naar raad. Daarmee is sturing en controle van raad hierop beperkt.

4.2 Wat zijn relevante bevindingen uit andere gemeenten?

Uit de onderzochte rekenkameronderzoeken komen verschillende bevindingen naar voren die voor gemeente Lelystad interessant zijn. In bijlage is de vergelijking van rekenkameronderzoeken verder uitgewerkt. Samengevat:

- Ambities en doelstellingen voor inkoop en aanbesteding zijn vaak onvoldoende concreet, niet meetbaar en hebben geen streefwaarden. Voorbeelden van doelstellingen zijn:
 - Financiën: het inkoopbeleid moet leiden tot een besparing van een bepaald percentage op het totale inkoopvolume;
 - Werkgelegenheid: bij inschrijving moeten in elk geval een aantal lokale leveranciers uitgenodigd worden om offerte uit te brengen;
 - Rechtmatigheid: projecten 100% rechtmatigheidseis⁷;
 - Proces: het inkoopproces laten toetsen door de raad, bijvoorbeeld door het bij te voegen als onderdeel van het inkoopbeleid;
 - Organisatie: een aparte inkoopfunctie organiseren (zoals de inkoopcoach van gemeente Lelystad).

- Gemeenten maken onderscheid in inhoudelijk en ondersteunend beleid. Pleegzorg, dagbesteding ouderen en Flevodrome zijn vormen van inhoudelijk beleid. Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn vormen van ondersteunend beleid. De onderlinge relatie tussen deze vormen van beleid is bij andere gemeenten onderbelicht.
- Raad en college maken afspraken over het inkoopproces (wie wordt wanneer waarover geïnformeerd). Ideaal gesproken wordt de raad ook geïnformeerd over de manier waarop beoordeling van inkoop en aanbesteding plaatsvindt.
- Aanvullend bevelen andere rekenkamers aan om het college een inkoopplan op te laten stellen en dit plan een plaats te geven in de planning en control-cyclus. Ook het gemeentelijke jaarverslag is een goede plaats om uitkomsten over aanbesteding en subsidie terug te laten komen.

Om te voorkomen dat de raad (te) veel informatie over aanbesteding en subsidie ontvangt, geven andere rekenkamers hun raden ter overweging mee om met het college afspraken te maken over thema's, momenten en manieren van informeren. Zo kan bijvoorbeeld het sociaal domein een thema zijn, waar het college de raad eenmalig over informeert.

⁷ Rechtmatigheidseis geeft aan of een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

BIJLAGEN

Het hoofdrapport heeft de volgende bijlagen.

- Begrippenlijst
- Gehanteerde bronnen
- Overzicht van geïnterviewde personen
- Gespreksleidraad
- Vergelijkend rekenkameronderzoek
- Feitenrelaas Pleegzorg
- Feitenrelaas Dagbesteding ouderen
- Feitenrelaas Flevodrome

Begrippenlijst

- **2^e-lijnszorg.** Dit is specialistische zorg die nodig is als de andere zorg niet voldoende is. Deze zorg wordt alleen gebruikt als het zorgprobleem niet in de eigen thuiskring en met huisartsen opgelost kan worden.
- **3D's of 3 decentralisaties.** Betreft de drie decentralisaties op gebied van de jeugdzorg, wet maatschappelijke ondersteuning en participatiewet, waarbij taken overgedragen worden van de provincie naar de gemeente.
- **Dienstverleningshandvest.** De afspraken tussen de gemeenten Lelystad, Almere, Zeewolde, Dronten, Noordoostpolder en Urk binnen de Centrumregeling Sociaal Domein zijn vastgelegd in een dienstverleningshandvest.
- **SMART.** Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.
- **Social Return on Investment (SROI).** Een begrip uit inkoop- en aanbesteding waarmee de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over het leveren van een maatschappelijke bijdrage als onderdeel van de opdracht wordt vastgelegd. Bijvoorbeeld het percentage van de opdrachtwaarde, of het aantal mensen uit kwetsbare groepen in de samenleving dat betrokken moet worden bij de uitvoering van de opdracht.
- **Sociale Wijkteams.** Gemeente Lelystad heeft medewerkers die toetsen of mensen gebruik mogen maken van ondersteuning en welke ondersteuning het beste past.
- **Solidariteitsbeginsel.** Dit begrip gaat over het verrekenen van kosten binnen de Centrumregeling Sociaal Domein, op basis van aantal inwoners. In principe betaalt elke gemeente de jeugdhulp voor de eigen jongeren. Bij afwijkingen van budget boven de 5% worden deze afwijkingen tussen de Flevolandse gemeenten verrekend.
- **Populatiebekostiging.** Deze methode behelst een afgesproken totaal budget, waarbij dit de zorgaanbieders bekend is en deze worden uitgedaagd om dagbesteding ouderen te leveren binnen dit budget. De gemeente heeft hierbij alleen contact met een hoofdaannemer welke een vooraf vastgelegd budget ontvangt voor het (laten) leveren van deze zorg. Lelystad is een van de 22 Nederlandse gemeenten, die een dergelijke aanbesteding in het sociale domein bewust op een andere manier heeft gedaan
- **Woonplaatsbeginsel.** Het uitgangspunt voor uitvoering van pleegzorg, waarbij de gemeente waar de jeugdige in een pleeggezin zit, de benodigde hulp organiseert en financiert. Onderliggende gedachte is dat de gemeente waar de jeugdige woont het beste kan beoordelen wat nodig is om de jeugdige zich veilig en stabiel te laten ontwikkelen.
- **Zorgcontinuïteit.** Het voortzetten van de zorg na de decentralisatie. Oftewel, het voortzetten van zorg na 1 januari 2015.

Gehanteerde bronnen

Ten behoeve van de quickscan zijn de volgende bronnen geraadpleegd en gehanteerd. Daar waar letterlijke teksten gebruikt zijn, wordt expliciet verwezen.

CPB (2013) rapportage decentralisaties-sociaal-domein: inventarisatie van kansen en risico's.
Flevodrome (2013) *De succesformule van Flevodrome*, versie januari 2013.

Gemeente Almere (2014) Besluit subsidieverlening Vitree.

Gemeente Lelystad (2010) *Advies Cliëntenraad Beleidsplan WMO*.

Gemeente Lelystad (2012) *Werk in uitvoering: scenariostudies op de Wet Werken naar Vermogen*, versie 1.6.

Gemeente Lelystad (2012) *Werkbedrijf Lelystad: een bouwplan*, versie oktober 2012.

Gemeente Lelystad (2012) *Visie op hoofdlijnen decentralisaties AWBZ en Jeugdhulp*, vastgesteld op 29-05-2012.

Gemeente Lelystad (2012) *Convenant Zorg voor Jeugd Flevoland*, vastgesteld in regionaal overleg 4-10-2012.

Gemeente Lelystad (2012) *Koersdocument Zorg voor Flevoland*, vastgesteld door regionaal-bestuurlijk overleg en zorgaanbieders op 29-10-2012.

Gemeente Lelystad (2012) *Samenwerkingsovereenkomst Zorg voor Flevoland*, vastgesteld in regionaal-bestuurlijk overleg van 17-12-2012.

Gemeente Lelystad (2012) *Nota informele zorg Lelystad 2013-2016*, ter informatie aan de raad op 19-03-2013.

Gemeente Lelystad (2013) *Kaders voor de meerjarenprogrammabegroting 2014-2017*.

Gemeente Lelystad (2013) *Kadernota participatiewet 2015*, vastgesteld in de raad in december 2013.

Gemeente Lelystad (2013) *Programmabegroting 2014*, vastgesteld op 25-06-2013 in het College.

Gemeente Lelystad (2013) *Transitiearrangement Zorg voor Jeugd Flevoland*, vastgesteld in regionaal-bestuurlijk overleg van 13-09-2013.

Gemeente Lelystad (2013) *Brief college inzake voortgang voorbereidingen jeugdzorg*, versie 5-03-2013.

Gemeente Lelystad (2014) *Nota Kwetsbare Jongeren 2015*, vastgesteld op 9-12-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Uitvoeringsplan Participatiewet 2015*, versie oktober 2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Gemeente Lelystad 2013-2015*.

Gemeente Lelystad (2014) *Budgetberekening budget dagbesteding 2015*.

Gemeente Lelystad (2014) *Dagbesteding, huidige situatie en mogelijke veranderingen*.

Gemeente Lelystad (2014) *Mantelzorgconvenant Gemeente Lelystad*.

Gemeente Lelystad (2014) *Stappenplan Doorontwikkeling Sociale Wijkteams*.

Gemeente Lelystad (2014) *Nota besteding re-integratiegelden participatiebudget 2015*, vastgesteld in college 11-09-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Verordening maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015*, vastgesteld door raad 28-10-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Uitvoeringsplan Wmo 2015*, vastgesteld door de raad op 28-10-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Gezondheidsnota*, vastgesteld door de raad op 9-12-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Besluit Maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015*, vastgesteld in het college.

Gemeente Lelystad (2014) *Kadernota Transitie AWBZ/Wmo*, vastgesteld op 11-03-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Beleidsplan Wmo 2015-2019*, vastgesteld door de raad op 28-10-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Biedingleidraad Dagbesteding*, versie 2-07-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Aanbestedingsleidraad Dagbesteding*, versie 21-05-2014.

Gemeente Lelystad (2014) *Selectieleidraad Dagbesteding*, versie 21-05-2014.

Gemeente Lelystad (2015) *Beschikking subsidie Flevodrome 2015*, brief verzonden op 11-02-2015.

Gezamenlijke koepelnotitie Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal (2009) *reken-kameronderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid: onderzoek naar beleid en uitvoering inkoop en aanbesteding van de drie gemeenten*.

RKC De Wolden (2007) *Inzicht krijgen in de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het*

inkoop en aanbestedingsbeleid van de gemeente De Wolden.

RKC Hardenberg (2010) Minima maximaal gesteund: rekenkameronderzoek naar minimabeleid gemeente Hardenberg.

RKC Veghel (2011) In welke mate is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Veghel doelmatig, doeltreffend en rechtmatig?

RKC Uithoorn (2011) In hoeverre past de gemeente Uithoorn de wet- en regelgeving, het beleid, de richtlijnen en procedures op het gebied van inkoop en aanbesteding op doelmatige wijze toe?

RKC Hardenberg (2012) Inzicht verkrijgen in de doelstellingen en de uitvoering van het gemeentelijk inkoopbeleid, het bereiken van de gestelde doelstellingen en in de omvang van het inkoopbeleid.

RKC Leeuwarden (2013) Wat is het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid (zowel als voorgenomen beleid als de uitvoering in de praktijk) en hoe dient dat beoordeeld te worden uit oogpunt van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?

RKC Heerhugowaard (2013) Decentralisaties op het sociale domein: een stand van zaken rond voorbereiding en sturing door de gemeenteraad van Heerhugowaard.

RKC Oude IJsselstreek (2013) In hoeverre is het gemeentelijke inkoopbeleid doelmatig, doeltreffend en integer?

RKC Overbetuwe (2014) In hoeverre is de gemeenteraad van Overbetuwe in staat (gesteld) om zijn kaderstellen de en controlerende rol in lokaal en regionaal verband uit te oefenen ten aanzien van de centralisaties van de jeugdzorg en de Wmo/AWBZ? En hoe kan deze rol in de toekomst versterkt worden?

RKC Tiel (2014) Inzicht krijgen in de wijze waarop de wet en regelgeving, het beleid, richtlijnen en procedures op het gebied van inkoop gemeente Tiel en aanbesteding worden toegepast in de gemeente Tiel.

RKC Hilversum (2014) Onderzoek naar de wijze waarop gemeente Hilversum anticipeert op de risico's en gebruik maakt van de kansen van de centralisatie jeugdzorg.

RKC Apeldoorn (2014) De kanteling als kompas: onderzoek sturing zorg en welzijn.

RKC Schiedam Vlaardingen (2014) Rapport innoveren om te besparen: quickscan risico's en kansen van de decentralisatie van taken van de algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) naar de gemeenten, voor zowel cliënten als de gemeente.

Rekenkamerbrief gemeente Leiderdorp (2014) Controlegat bij de drie decentralisaties.

Schrijfgroep Gids Proportionaliteit (2013) Gids proportionaliteit Staatscourant.

Rekenkamer Lelystad (2012) Subsidiebeleid: handhaven of schaven?

Rekenkamer Lelystad (2014) Kwaliteitseisen rekenkameronderzoek en -rapporten.

TPC (2014) Kansenkaart voor decentralisaties sociaal domein: ondersteuning van de gemeenteraad bij de kaderstelling en controle.

Wmo cliëntenraad (2012) *Gevraagd advies beleid informele zorg.*

Wmo cliëntenraad (2013) *Gevraagd advies concept kadernota transitie.*

Wmo cliëntenraad (2014) *Gevraagd advies concept Verordening Wmo en toelichting.*

Wmo cliëntenraad (2015) *Gevraagd advies Besluit Maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015.*

Geïnterviewde personen

Voor de quickscan hebben wij de volgende personen geïnterviewd. Tussen haakjes staat de functie van de persoon, er achter op welke datum het interview heeft plaatsgevonden.

- Mw. E. Kamann (beleidsadviseur gemeente Lelystad), 5 februari 2015 ;
- Mw. M. Drost (Talentmanager gemeente Lelystad), 9 februari 2015;
- Dhr. J. de Vries (afdelingshoofd beleid gemeente Lelystad), 9 februari 2015;
- Dhr. P. Bakker (inkoopcoach gemeente Lelystad), 26 januari 2015;
- Dhr. H. Looymans (interim teamleider werk, inkomen en zorg gemeente Lelystad), 19 maart 2015;
- Mw. H. Dijkhuis (teamleider werk, inkomen en zorg, jeugd gemeente Lelystad), 25 maart 2015;
- Mw. N. Bosman (regionaal inkoopmanager gemeente Almere), 13 april 2015 ;
- Mw. M. van den Bremer (strategisch beleidsadviseur gemeente Lelystad), 13 april 2015;
- Mw. L. van Vliet (secretaris Wmo-cliëntenraad Lelystad), 22 april 2015;
- Mw. C. de Wit (bestuurssecretaris Woonzorg Flevoland), 24 april 2015;
- Dhr. F. Maathuis (adviseur Woonzorg Flevoland), 24 april 2015;
- Dhr. R. Brouwer (manager middelen en beheer Vitree), 7 mei 2015;
- Dhr. N. Korthuis (eindverantwoordelijke Flevodrome), 19 mei 2015;
- Dhr. M. den Hollander (controller stichting Eduvier onderwijsgroep), 19 mei 2015.
- Mw. Man Yi Post (regisseur Jeugdhulp, afdeling Beleid), , 15 december 2015.
- Dhr. H. Looymans (senior adviseur Werk, afdeling Inkomen en Zorg), 15 december 2015.

Gespreksleidraad

De volgende gespreksleidraad is gehanteerd bij de uitvoering van de quickscan. De gespreksleidraad is vooraf naar de gesprekspartner verzonden ter voorbereiding op het gesprek.

Algemeen

- Omgevingskenschets:
 - Welke markt- en zorgpartijen zijn actief in uw gemeente (of regio)? Wat is uw kenschets van de werking van de markt?
 - Welke belanghebbenden zijn (mede gelet op casus) relevant? Huisartsen, cliënten, zorginstelling?
- Rol en betrokkenheid raad.
 - Op welke wijze vindt in de praktijk verantwoording plaats over inkoop en aanbesteding?
 - Is de raad in staat om te sturen op de uitkomsten van inkoop en aanbesteding (of eventueel bij te sturen)?
 - Hoe ziet de rol van de raad er uit bij regionale aanbesteding?
- Rol en betrokkenheid college
 - Idem.
- Inkoop en aanbestedingsproces:
 - Hoe ziet het inkoop- en aanbestedingsproces eruit (wellicht o.b.v. documentatie)? Welke rol hebben diverse functionarissen hierin (inkoopcoach en beleidsmedewerker in ieder geval)?
- Brondocumenten.
 - Welke – door raad vastgestelde - beleidskaders worden gehanteerd bij inkoop en aanbesteding?
 - Staan in deze kaders duidelijke maatschappelijke en sociale doelstellingen/ambities? Zijn er te hanteren kwaliteitscriteria? Op welke wijze worden deze in de praktijk gehanteerd (bij lokale en regionale inkoop)?
 - Visie en beleidsdocumenten Sociaal Domein, e.a. documenten als achtergrond.
- Specifiek: centrumgemeente Almere
 - Wat is de positie van regionale samenwerking c.q. centrumgemeente Almere hierbij? Hoe verloopt het proces formeel richting de centrumgemeente?
 - Reflectie op rol en invloed raad (wensen en bedenkingen bij oprichting)?
 - Brondocumentatie: GR-tekst, kaders, afspraken, etc.

Casuïstiek

- Casusselectie.
 - Voor het onderzoek is afgesproken om drie casussen te onderzoeken. Eén casus gezamenlijke inkoop (met andere gemeenten), één casus langer lopend inkoopdossier, één casus nieuw inkoopdossier. In elk geval binnen het sociaal domein. Graag ontvangen we een lijst met aanbestedingstrajecten voor casusselectie.
 - Graag ontvangen wij een (beargumenteerd) advies/voorstel voor selectie. Daarbij is de relevantie van de casus, de beschikbaarheid van informatie en beschikbaarheid van gesprekspartners ook een criterium.
- Toelichting preselectie casus:
 - Wat is de casus? Wie zijn betrokken partijen?
 - Welke personen zijn benaderbaar voor nadere informatie?
 - Welke contacten zijn er geweest voor of tijdens inkoop en aanbesteding met omgevingspartijen?
- Omgevingskenschets per casus:
 - Wat is de positie van centrumgemeente en andere regiogemeenten t.a.v. de casus.
 - Wat is de verandering in de omgeving als gevolg van de 3D's (voor zover momenteel bekend).
- Aandachtspunten/issues
 - Welke issues zijn u bekend en wilt u op voorhand meegeven?

Vergelijkend onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven wij de relevante bevindingen vanuit het vergelijkend onderzoek. Op basis van bronnenonderzoek zijn diverse, door verschillende rekenkamers verrichte, onderzoeken geraadpleegd en beoordeeld op mogelijk bruikbare conclusies en aanbevelingen.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen zijn:

Agendavorming

Ten aanzien van inkoop- en aanbestedingsbeleid en de drie decentralisaties zijn de volgende conclusies en aanbevelingen voor Lelystad bruikbaar:

- De raad richt zich vaak vooral op het college waar het gaat om informatie over de effecten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in het sociaal domein. Overweeg ook informele bijeenkomsten te organiseren met het maatschappelijk middenveld (zorgaanbieders, patiëntenorganisaties, etc.), zowel tussentijds als op het moment van inkoop- en aanbesteding;
- De raad gaat zelf op zoek naar benodigde informatie door middel van hoorzittingen of visitaties.
- Waar het regionale samenwerking betreft, is het voor de raad belangrijk ook regionaal af te stemmen met de andere gemeenteraden. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van een symposium en zowel in de fase van agendavorming als evaluatie.
- College formuleert jaarlijks een nieuw/geactualiseerd inkoopplan, waarin aan de raad gerapporteerd wordt over de uitvoering van het vorige inkoopplan. De leer- en verbeterpunten worden in deze rapportage specifiek genoemd en dienen mede als basis voor het inkoopplan voor het daaropvolgende jaar.

Beleidsvoorbereiding

In het collegeprogramma worden de beleidsdoelstellingen voor de komende periode vastgesteld. Ten aanzien van de beleidsvoorbereiding zijn de volgende conclusies en aanbevelingen uit andere onderzoeken bruikbaar:

- De raad kan beleidsdoelstellingen vaststellen, welke op voldoende detailniveau uitgewerkt zijn. De doelstellingen dienen concreet en meetbaar (SMART) geformuleerd te zijn. Hierbij geldt dat de raad oog moet hebben voor het betreffende beleidsveld (zijn op detailniveau uitgewerkte beleidsdoelstellingen ook praktisch uitvoerbaar, zonder te leiden tot (grote) bureaucratie en worden de uitkomsten ook gebruikt).

Beleidsbepaling

Ten aanzien van het vaststellen van de beleidskaders worden in verschillende rekenkameronderzoeken onder meer de volgende conclusies en aanbevelingen gedaan.

- Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bevat ambities, doelstellingen en (meetbare kwalitatieve en kwantitatieve) criteria ter toetsing. Beschrijf in het inkoopbeleid een leer- en verbeterproces en rapporteer daar jaarlijks over.
- Leg in kaders vast aan welke randvoorwaarden de inkoop binnen het sociaal domein in de toekomst moet voldoen. En let daarbij ook op mogelijke subsidiërelaties.
- Stel bij het vaststellen van de doelen een set van indicatoren vast, incl. afspraken hoe, door wie en hoe frequent deze gemonitord zullen worden. Bij de thema's integriteit en social return is een concretisering van doelformulering ten aanzien van controle of maatregelen belangrijk.
- De resultaten van het inkoopbeleid kunnen inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een verantwoordingsoverzicht. Integrale beoordeling wordt hierdoor mogelijk gemaakt. Deze is van belang om een goed overzicht te hebben van de prestatie op inkoopvlak, de verbetermogelijkheden.
- Leg vast hoe de samenwerkingsverbanden op behaalde resultaten en besparingen getoetst kunnen worden.

Beleidsuitvoering

De beleidsuitvoering resulteert in bepaalde beleidsprestaties. Het verloop van het uitvoeringsproces wordt grotendeels bepaald in de vorige fasen van het beleidsproces: een goede beleidsvoorbereiding en -bepaling zal in aanzienlijke mate bijdragen tot een goede realisatie ervan.

- Voor de 3D's zijn aparte afspraken tussen raad en college gemaakt met het oog op de beschikbare tijd. Dit betekent veelal dat de raad vooral op informele wijze ingelicht wordt over de voortgang. Structureren van deze informatievoorziening is belangrijk om de raad duidelijke kaders te (kunnen) laten stellen.
- Marktverkenning is een belangrijk onderwerp, waarbij niet altijd even duidelijk is welke partij bepaalt welke marktpartijen uitgenodigd worden (bij onderhandse aanbesteding). Er bestaat de mogelijkheid te werken met lijsten met 'preferred suppliers'. De voorwaarde voor het werken met 'preferred suppliers' is dat de totstandkoming geheel transparant en objectief plaatsvindt. Er dienen expliciete criteria vastgelegd te worden – bijvoorbeeld in een handboek voor inkoop en aanbesteding – voor de selectie van deze 'preferred suppliers'. Draag ook zorg voor een goed toegankelijk en volledig contractenregister waarin de resultaten van de jaarlijks uit te voeren crediteurenscan zijn opgenomen, een eenduidige en concernbrede administratie verdient aanbeveling.
- De taakverdeling tussen budgethouder, inkoopcoach en controller is vastgesteld en de bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling is inzichtelijk. De inkoopfunctie is centraal, decentraal of gecoördineerd georganiseerd.

- Het is wenselijk om bij uitzonderingen op het inkoop- en aanbestedingsbeleid zeer kritisch en transparant te zijn.

Beleidsevaluatie

Beleidsevaluatie levert een zeer nuttige bijdrage aan de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid en daarmee aan de kwaliteit van het gemeentebestuur.

- Zorg voor een periodieke steekproefsgewijze interne controle op de doelmatigheid en doeltreffendheid en het voldoen aan interne regels van het inkoopproces. Leg de interne controle expliciet vast, tenminste iedere paar jaar steekproefsgewijs verifiëren of procedures conform afspraken worden uitgevoerd. Hierdoor kan de rechtmatigheid van de procedures worden gewaarborgd.
- Er is geen eenduidige wijze waarop de gemeente de uitkomsten van de aanbestedingen registreert en terugkoppelt aan de raad: zowel via de wethouder aanbestedingen als via de vakinhoudelijke wethouder wordt verantwoording (apart) afgelegd.

Beleidskoppeling

Op basis van de bij de beleidsevaluatie verworven informatie en op basis van de nieuw opgekomen noden en behoeften, zal op geregelde tijdstippen tot bijsturing van de beleidsvoering moeten worden overgegaan.

- Gezien de kaderstellende en controlerende rol van de raad, zorg dat de evaluatie van de doelstellingen op het terrein van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de raad worden voorgelegd. Het College dient een notitie voor te bereiden over de wijze waarop de Raad over het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt geïnformeerd. Op welke resultaten of 'outcomecriteria' gaat het College rapporteren over bepaalde resultaten?
- Bezie, na vaststelling van de doelen, in hoeverre het beleidsplan aanpassing behoeft. Ga na welke acties, zoals genoemd in het beleidsplan, op welk moment tot besluitvorming moeten leiden, en bepaal samen met het college het proces daartoe.

Feitenrelaas Pleegzorg

Typering casus: Pleegzorg is een nieuwe taak, waarbij de gemeente Lelystad (wettelijk verplicht) moet samenwerken met regiogemeenten. Vanaf 1 januari 2015 doet de gemeente Lelystad hiermee ervaring op. De keuzes binnen de Centrumregeling Sociaal Domein hebben het kenmerk van ontwikkeling: zorgaanbieders zijn betrokken bij het vormgeven van het beleid. En over beleidsuitvoering, -evaluatie en bijsturing is beperkte informatie beschikbaar.

Door decentralisatie van de Jeugdzorg-taken is pleegzorg een gemeentelijke verantwoordelijkheid geworden.

Gemeente Lelystad heeft ongeveer 140 cliënten die pleegzorg nodig hebben (op 470 cliënten voor heel Flevoland). In vergelijking met landelijke cijfers is de Lelystadse jeugd relatief oververtegenwoordigd (ook in de andere jeugdzorgvormen).

Pleegzorg is zogenaamde 2^e-lijnszorg. Dit is specialistische zorg. Pas als oplossingen in de eigen leefomgeving en via huisartsen niet werken, komt deze 2^e-lijnszorg is aanmerking.

Samen met andere vormen van Jeugdzorg (zoals ondersteuning bij opvang thuis en crisisopvang) heeft gemeente Lelystad de organisatie van de inkoop en subsidiëring ondergebracht in een samenwerkingsvorm met de andere Flevolandse

gemeenten. Dit gebeurt binnen de centrumregeling Sociaal Domein. De centrumregeling is verantwoordelijk voor gemeenschappelijke inkoop van zorg.

Beleidskader Pleegzorg

- Oplossingen worden eerst in eigen leefsituatie gezocht, daarna in netwerk pleegzorg en pas als laatste oplossing pleeggezin;
 - Terugkeer naar huis staat centraal;
 - In evenwicht brengen van vraag naar en aanbod van pleeggezinnen (binnen de regio).
 - Zorgcontinuïteit betekent 'cliënten die gebruik maken van pleegzorg behouden het recht op de zorg totdat zij 18 jaar oud zijn' (Kadernota Jeugdhulp)
- Het woonplaatsbeginsel is van toepassing op de financiering. Of de gemeente waar degene verblijft, is financieel verantwoordelijk voor de te leveren ondersteuning en zorg (Beleidsplan Jeugdhulp 2015-2019).
- De integrale kostprijs voor pleegzorg is € 12.000,- op jaarbasis, bestaande uit 60% wettelijk verplichte pleegzorgvergoeding en 40% organisatiekosten en begeleiding (Beleidsplan Jeugdhulp 2015-2019)
- In het dienstverleningshandvest worden de financiële afspraken tussen de regiogemeenten vastgelegd:
 - Solidariteit: ter dekking van financiële risico's en overschrijdingen op de uitgaven maken gemeenten Almere en Lelystad een financiële reserve.
 - Inkoop vindt plaats op basis van het inkoopbeleid van gemeente Almere.
 - Inkoop van pleegzorg via 1 hoofdaanbieder te laten verlopen, op basis van een subsidiebeschikking met een maximaal regionaal budget van € 5.314.995,-, met sturing op aantallen en bewaking van de transformatie van de jeugdzorg.
- De beschikking geeft aan dat stichting Vitree een subsidie toegekend wordt van € 6.584.443,-, gebaseerd op de omzet van Vitree in 2014. Per cliënt geldt een maximum normbedrag van € 14.000,-.
- Zoals te zien is, is een transformatie noodzakelijk om binnen het budget te blijven. Voor 2015 is onduidelijkheid over aantallen (bron: raadsbrief afronding inkoop jeugdhulp).

De gemeenten stellen elk hun beleid vast, en krijgen hiervoor informatie van de centrumregeling. Verantwoording naar de raad loopt via de eigen vakwethouder van gemeente Lelystad. De vakwethouder vertegenwoordigt gemeente Lelystad in de centrumregeling.

Feitenrelaas

In het kader van de decentralisatie van de Jeugdzorg komt onder meer de verantwoordelijkheid voor pleegzorg onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Gemeente Lelystad heeft de taken rondom pleegzorg belegd binnen de centrumregeling 'Sociaal Domein', in samenwerking met de overige Flevolandse gemeenten. Gemeente Almere is als centrumgemeente verantwoordelijk voor het organiseren van de inkoop of subsidiering van:

- Residentiele (24-uurs) zorg en crisisopvang;
- Pleegzorg;
- Gesloten jeugdzorg (jeugdzorg plus);
- Jeugdreclasseringsmaatregelen;
- Jeugdbeschermingsmaatregelen;
- Zeer gespecialiseerde dagbehandeling;
- Jeugd GGD, zowel specialistische GGZ als generalistische basis GGZ.

In deze casus worden de taken rondom 'Pleegzorg' uitgelicht, waarbij eerst de door de raad vastgestelde beleidskaders kort en bondig beschreven worden en vervolgens de uitwerking naar de uiteindelijke subsidiering van Vitree.

Ten behoeve van de casus 'Pleegzorg' zijn diverse beleidskaders door de raad vastgesteld, zowel op regionaal als op lokaal niveau.

Visie op hoofdlijnen decentralisaties AWBZ en Jeugdhulp (29 mei 2012)

Op 29 mei 2012 heeft de raad het volgende besluit genomen ten aanzien van de 'visie op hoofdlijnen decentralisaties AWBZ en Jeugdhulp':

1. Kennis te nemen van de 'Visie op hoofdlijnen decentralisaties AWBZ en Jeugdzorg' en bijgevoegde documenten 'Van Zorg naar Participatie' en 'Transitie van de Jeugdzorg';
2. Als ambities voor de visie vast te stellen:
 - a) de behoefte van de burger staat centraal en de sociale ondersteuningsstructuur wordt daarop afgestemd en oplossingen om daaraan tegemoet te komen worden afgestemd binnen de financiële kaders;
 - b) het bevorderen respectievelijk vergroten van de (maatschappelijke) participatie van mensen (met matige en ernstige beperkingen);
 - c) de preventieve kracht van de Lelystadse samenleving versterken in onderwijs, welzijn, zorg en werk;
3. als uitgangspunten voor de visie vast te stellen:
 - a) meer participatie en zelfredzaamheid;
 - b) de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger en zijn sociale netwerk (waaronder nabuurschap) staat centraal;
 - c) steun is waar mogelijk preventief en eindig;
 - d) kanteling van begeleiding;
 - e) samenhangend aanbod voor iedereen;
 - f) we handelen vanuit vertrouwen en loslaten.

In het verlengde van bovenstaande gelden onderstaande specifieke principes voor de de-

centralisatie van de Jeugdzorg:

- g) opvoeden door ouders versterken;
- h) hulp zoveel mogelijk in de directe leefomgeving (thuis, school, buurt) aanbieden. en als dat niet realiseerbaar is dan de meest geschikte hulp zo dichtbij mogelijk aanbieden.
- i) aandacht voor de bescherming van het kind.

Ten aanzien van de casus 'Pleegzorg' wordt de raad geïnformeerd over het overkomen van de regionale/provinciale taken ten aanzien van pleegzorg. Tevens wordt de raad geïnformeerd over de aantallen, waarbij aangegeven wordt *"Lelystadse jeugdigen zijn oververtegenwoordigd in alle (vijf onderscheiden) vormen van jeugdzorg, echter met name in de pleegzorg"*.

Pleegzorg wordt aangemerkt als zogenaamde 2^e-lijns zorg, welke selectief en ondersteunend werkt. Het gaat daarmee om professionele hulp als de gezinnen en jeugdigen problemen niet zelf of binnen de Lelystadse aanpak deze onvoldoende bieden. Tot slot wordt in de visie op hoofdlijnen de planning naar de toekomst vastgelegd. Daarbij wordt uitgegaan van het vaststellen van een kadernota en uitvoeringsprogramma Jeugdzorg in 2013. De voorbereiding van de implementatie van de taken uit de jeugdzorg vindt plaats tussen eind 2013 en 1 januari 2015.

Brief college d.d. 14 februari 2013 inzake voortgang voorbereidingen jeugdzorg (5 maart 2013)

Tijdens de raadsinformatiebijeenkomst op 5 maart 2013 wordt de raad bij gesproken over de voortgang van de decentralisatie van de Jeugdzorg. In de brief wordt de raad geïnformeerd over de volgende ontwikkelingen:

- **Convenant Zorg voor Jeugd Flevoland (4 oktober 2012)**

In het convenant 'Zorg voor Jeugd Flevoland' hebben de Flevolandse gemeenten en de provincie Flevoland de afspraken bekrachtigd over samenwerking ten behoeve van de overgang van provinciale jeugdzorgtaken aan de gemeenten. De raad heeft het convenant ter informatie ontvangen op 5 oktober 2012.

Ten behoeve van de bovenlokale samenwerking zijn de volgende afspraken gemaakt: zorgen voor een daling van de zware jeugdzorg, zorgen voor een daling van de indicaties met 3%, inzetten van 3% van het totale budget jeugdzorg voor experimenten om toestroom te verminderen, gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en provincie voor een goede overgang van taken.

- **Koersdocument Zorg voor Flevoland (29 oktober 2012)**

Het koersdocument richt zich op het inhoudelijk fundament van de jeugdzorg. Betreft een samenwerking tussen de zes Flevolandse gemeenten, provincie Flevoland en de jeugdzorgpartners (waaronder Vitree). In het koersdocument wordt een gezamenlijke koers uitgesproken over de transitie en transformatie van de jeugdzorg.

- **Samenwerkingsovereenkomst Zorg voor Flevoland (17 december 2012)**

Formele bekrachtiging van de kaders uit het koersdocument en convenant tussen Flevolandse gemeenten en jeugdzorgpartners. Betreft een tijdelijke samenwerking ten behoeve van de transitie van de jeugdzorg (en eindigt op moment van inwerkingtreding nieuwe Jeugdwet).

Tijdens de raadsinformatiebijeenkomst wordt niet specifiek gesproken over uitgangspunten en voorwaarden ten aanzien van pleegzorg.

Transitiearrangement Zorg voor Jeugd Flevoland (13 september 2013)

Bestuurlijke vaststelling van de volgende denkrichting: ombuigen naar lokaal aanbod. Daarbij wordt uiterlijk in 2017 ten minste 25% van het regionale budget om te zetten naar lokaal budget (peiljaar 2013).

Voorts is vastgelegd ten aanzien van pleegzorg: verminderen van residentiele pleegzorg (korter en minder), eerste keus om een oplossing te zoeken in de eigen leefsituatie, vervolgens in het netwerk pleegzorg en als slot pas een pleeggezin.

Uitgangspunt van de pleegzorg is het terugkeren naar huis. Daarbij geldt tevens het in balans brengen van vraag en aanbod, waar het gaat om de financiële verevening van aanbod in andere gemeenten.

Uitgangspunt: cliënten in zorg op de overgangsdatum of cliënten met een aanspraak op zorg mogen hun traject afmaken bij dezelfde aanbieder of hun aanspraak bij de aanbieder verzilveren.

Regionaal Transitieplan Zorg voor Jeugd Flevoland 2014-2017 (december 2013)

In het Transitieplan Jeugd regio Flevoland worden door de gemeenten in Flevoland uitspraken gedaan over welke onderdelen samengewerkt wordt op regionaal niveau en welke taken uit de decentralisaties op lokaal niveau invulling gegeven moeten worden.

Regionaal Beleidsplan Jeugdhulp Flevoland 2014-2017 (29 augustus 2014)

In het regionaal beleidsplan 'Op naar 2015!' wordt de visie van de Flevolandse gemeenten op de transformatie van de jeugdzorg uitgewerkt naar concrete maatregelen. Daarbij geldt het uitgangspunt 'lokaal waar mogelijk, regionaal waar nodig'.

Het regionaal beleidsplan 'Op naar 2015!' vormt een actualisering van het Regionaal Transitieplan. Daarbij staan – ten behoeve van pleegzorg – de volgende zaken centraal:

- Zorgcontinuïteit passend/dekkend aanbod (voor 1 januari 2015);
- In beeld hebben van huidige jeugdhulpgebruik;
- Regionaal inkopen;

Het transitieplan geeft concrete uitwerking van de transformatie van zorg voor jeugd.

De volgende thema's zijn daarin vastgelegd: afspraken over regionale samenwerking, sturing en financiering, toegang en vraagverheldering, interne processen en overgangsmaatregelen, kwaliteit en toezicht en communicatie.

In het regionaal beleidsplan worden afspraken vastgelegd over de inrichting van de centrumregeling sociaal domein, met gemeente Almere als centrumgemeente en aankoopcentrale (van diensten en verstreken van subsidies).

Vastlegging van het richtinggevend kader voor de uitvoering van de jeugdhulp voor regio Flevoland 2015:

- Totaal beschikbaar budget: € 130.898.139
- 10% flexibel budget
- 1,5768% uitvoeringskosten voor centrumgemeente (€ 2.064.105)
- 50,5% regionaal en 49,5% lokaal

Specifiek voor 'pleegzorg' (bijlage 3) gaat het om het volgende kader:

- Oplossing in de eigen leefsituatie, dan netwerk pleegzorg dan pas pleeggezin.
- Terugkeer naar huis
- In evenwicht brengen van vraag en aanbod (lokale verantwoordelijkheid).

Kosten: integrale kostprijs van € 12.000,- op jaarbasis (60% voor pleegzorgvergoeding, wettelijk bepaald en 40% voor organisatiekosten en begeleiding).

Kadernota Jeugdhulp (11 maart 2014)

Op 11 maart 2014 neemt de gemeenteraad het volgende besluit ten aanzien van de kadernota Jeugdhulp:

1. Kennis te nemen van de kadernota Jeugdhulp.
2. Als ambitie voor de gedecentraliseerde jeugdzorg vast te stellen:
 - a) Kinderen en jongeren optimale kansen bieden om gezond en veilig op te groeien
 - b) Kinderen zo zelfstandig mogelijk deel laten nemen aan het maatschappelijk leven waarbij rekening gehouden wordt met zijn of haar ontwikkelingsniveau.
 - c) Het optimaal ontwikkelen van de eigen kracht
 - d) Evenals het bieden van passende ondersteuning waar nodig.
3. Voor de transformatie van de jeugdhulp als kaders vast te stellen:
 - a) De ondersteuningsbehoefte van kind en gezin is leidend, in plaats van het ondersteuningsaanbod van instellingen. Aan professionals de ruimte te geven om cliënten hulp en ondersteuning te bieden passend bij de ondersteuningsbehoefte.
 - b) Tijdig en nabij de benodigde ondersteuning te bieden aan kind en gezin, zo zwaar als nodig, en lichter zodra het kan. De beweging te maken naar minder gebruik van duurdere vormen van zorg en eerder terug naar lichtere vormen van zorg.
4. Voor de inrichting van een nieuw Lelystads jeugdstelsel als uitgangspunten vast te stellen:
 - a) Basisvoorzieningen zijn het fundament en dienen krachtig te blijven vanwege hun socialiserende functie, openbare toegankelijkheid en grote bereik, en preventieve werking.
 - b) Pedagogische gemeenschap als onderdeel van de samenleving is het domein dat versterkt moet worden om zo de zelfredzaamheid te vergroten en het netwerk rondom jeugdigen en gezinnen te verstevigen.
 - c) Jeugd&Gezinstteams bieden en arrangeren passende ondersteuning waar eigen kracht en zelfredzaamheid niet voldoende zijn en bewerkstelligen door maatwerk een geringer beroep op specialistische zorg. De Jeugd&Gezinstteams werken ge-

- biedgericht en vervullen een spilfunctie in het functioneren van het hele jeugd-
stelsel.
- d) (Zeer) specialistische zorg en gedwongen maatregelen worden ingezet als voor-
liggende ondersteuning niet voldoende is. De aansluiting bij het
Jeugd&Gezinsteam blijft behouden voor het arrangeren van samenhangende on-
dersteuning en afschalen naar lichtere zorgvormen zodra mogelijk.
 5. Het Regionaal Transitie Plan (RTP) voor de bovenlokale samenwerking te hanteren als
onderdeel van het nieuwe Lelystadse jeugdinstelsel, waarbij lokale kaders en ambities
het uitgangspunt zijn en waarbij in de uitwerking de lokale politieke controle gewaar-
borgd is.
 6. Voor de financiering de volgende uitgangspunten vast te stellen:
 - a) De middelen voor het sociaal deelfonds (ondersteuning, jeugd en werk) kunnen
ontschot worden ingezet maar worden in de periode 2015 t/m 2018 zichtbaar op-
genomen in de P&C cyclus.
 - b) Het aantal open-eindregelingen zoveel mogelijk te beperken waarbij op het mo-
ment dat veiligheid van het kind in geding is, hulp altijd geboden moet worden.
 - c) Ter verevening van de uitgaven voor de Jeugdzorg en Wmo bij de eerstvolgende
begrotingscyclus een voorstel tegemoet te zien voor het instellen van een "budget
materieel evenwicht".

Ten aanzien van de casus pleegzorg worden de volgende afspraken vastgelegd in de
katernota Jeugdhulp:

- Pleegzorg is een vorm van specialistische zorg, waarbij gemeente Lelystad ten
opzichte van landelijke cijfers relatief oververtegenwoordigd is. Het gaat om
ongeveer 220 gevallen.
- Pleegzorg is een vorm van zorg welke regionaal georganiseerd wordt;
- De volgende definitie van zorg continuïteit geldt voor pleegzorg: de cliënten
die gebruik maken van pleegzorg behouden het recht op deze zorg totdat zij
18 jaar oud zijn. Dit wijkt af van de overige vormen van zorg, waarbij de indi-
caties maximaal een jaar geldig blijven.
- Binnen Flevoland is een scheve verdeling van vraag en aanbod van pleeg-
zorgplekken. Gemeenten willen afspraken maken over de wijze waarop een
solidariteitsbeginsel (ten aanzien van financiering) van toepassing kan wor-
den.

Beleidsplan Jeugdhulp 2015-2019 (28 oktober 2014)

Op 28 oktober 2014 stelt de raad het Beleidsplan Jeugdhulp vast, door het volgende
besluit te nemen:

1. Het beleidsplan Jeugdhulp 2015 – 2019 'Kansrijk opgroeien in Lelystad' vast te stellen
met inachtneming van de volgende beslispunten:
2. Ten behoeve van het bieden van zorgcontinuïteit in ieder geval in 2015 zoveel mogelijk
aan te sluiten bij bestaand aanbod en bestaande aanbieders.
3. Het 'versterken van de basis' uit te werken in een aparte beleidsnota in 2015 en daarin
 - a. de visie te verwoorden op de positieve ontwikkeling van jeugd en een kindvrien-
delijke stad
 - b. tevens uit te spreken dat voor het versterken van de basis voorstellen kunnen
worden gedaan als de budgetruimte die wordt gecreëerd met de ombouw van
zware naar lichte zorg en beperking van het beroep op zorg dit mogelijk maakt.
4. Voor de inrichting van het Jeugd&Gezinsteam te kiezen voor een samenwerkingsver-
band met de zorgaanbieders.
5. De regels voor het persoonsgebonden budget op hoofdlijnen op te nemen in de veror-
dening Jeugdhulp en de nadere uitwerking op te dragen aan het college.
6. Kennis te nemen van het Regionaal Beleidsplan (RBP) en de volgende regionale af-
spraken over financiering vast te stellen:

- a. 46% van het macro budget jeugdhulp beschikbaar te stellen voor bovenlokale zorg.
 - b. Verevening tussen gemeenten jaarlijks te laten plaatsvinden, op basis van het principe iedere gemeente jeugdhulp voor de eigen jeugdigen financiert.
 - c. Overschrijdingen en onderschrijdingen binnen 5% van het budget worden niet af-gerekend (solidariteitsprincipe).
 - d. Voor een periode van maximaal drie jaar zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige bekostigingssystematiek van de jeugdzorg.
7. Ten behoeve van de regionale en lokale vormen van zorg het macrobudget jeugdhulp dat opgenomen is in het sociaal deelfonds als volgt te verdelen:
- a. Regionaal € 13.623.813,00 (46% inclusief vereveningsfonds en verplichting Landelijk Transitiearrangement)
 - b. Lokaal € 16.270.236,00 (54% inclusief uitvoeringskosten, reserve materieel evenwicht en flexibele inzet 2015).
 - c. De verdeling lokaal-regionaal op te nemen in de Programmabegroting 2015-2018
8. Ten aanzien van de monitoring en informatiepositie van de raad:
- a. Van het college in 2015 en 2016 ieder half jaar (april en oktober) een dashboard tegemoet te zien, waarop de belangrijkste kengetallen, betreffende de output en outcome van het 3D beleid, staan samengevat. Dit opdat de Lelystadse samenleving zich kan informeren over de resultaten van de 3D, en de raad de door zichzelf gestelde kaders kan (her)toetsen aan de uitvoeringspraktijk. Daarin aandacht te hebben voor het meten van de transformatie naar meer preventie en lichtere vormen van zorg. (April 2015 = 0 meting op basis van bestaande gegevens).
 - b. De raad in 2016 tijdig een voorstel voor te leggen hoe de monitoring na deze startperiode er uit moet gaan zien.
9. In het belang van goede afstemming en tijdige informatievoorziening aan de raad met betrekking tot voortgang, opdoemende problemen en meevallers, knelpunten en mogelijke bijsturingen en/of oplossingen, de raad informeel en regelmatig op de hoogte te houden van deze aspecten teneinde de goede en probleemarme voortgang te waarborgen.

Ten aanzien van de casus pleegzorg zijn de volgende kernpunten te onderscheiden uit het beleidsplan, waarbij met name bijlage 3 van belang is:

- Bij financiering van de pleegzorg is het woonplaatsbeginsel van toepassing. Dit betekent dat de gemeente waar degene verblijft die het gezag over de jeugdige heeft financieel verantwoordelijk is en blijft voor de te leveren ondersteuning en zorg.
- Visie van de regio Flevoland is om eerst een oplossing in de eigen leefsituatie van het kind te zoeken (bij de ouders thuis), dan netwerk pleegzorg en als laatste mogelijkheid een kind in een pleeggezin of gezinshuis te plaatsen. 3
- Uitgangspunt van de pleegzorg is de terugkeer naar huis.
- De volgende knelpunten zijn gesignaleerd in regio Flevoland ten aanzien van het regionaal aanbieden van pleegzorg:
 - Scheve verdeling van vraag en aanbod van pleeggezinnen en de daaruit voorkomende behoefte om een solidariteitsbeginsel te hantieren ten aanzien van financiering.
 - Extra inzet voor pleegkinderen in het regulier onderwijs. Dit varieert van geen extra inzet benodigd, tot 50 uur extra inzet per kind op jaarbasis. Gemiddeld is dit ongeveer 15 uur per kind per jaar.
 - Pleegkinderen die op zeer jonge leeftijd uit huis geplaatst worden en op vierjarige leeftijd op een school in hun verblijfplaats worden ingeschreven. Een eventuele doorverwijzing naar Speciaal (Ba-

- o Pleegkinderen die op het moment van uithuisplaatsing op een reguliere school zaten, maar door de vaak bijkomende problematiek wordt ± 30% alsnog naar Speciaal (Basis)Onderwijs verwezen. Ook dit moet bekostigd worden door het samenwerkingsverband van de verblijfplaats van het kind.
 - o Na verwijzing naar Speciaal (Basis)Onderwijs zijn er bijkomende kosten voor leerlingenvervoer.
 - o Intensieve Pedagogische Thuishulp (IPT) aan pleegouders. Ongeveer 10% van de pleegouders heeft behoefte aan deze extra ondersteuning.
- Ten aanzien van kosten de volgende afspraken te hanteren:
 - o De integrale kostprijs voor pleegzorg bedraagt € 12.000,- op jaarbasis (60% hiervan is bestemd voor pleegzorgvergoeding en is wettelijk bepaald, 40% hiervan is bestemd voor organisatiekosten en begeleiding).
 - o De loonprijs voor regulier onderwijs (leerkracht, Intern begeleider, directeur) bedraagt gemiddeld € 38,- per uur.
 - o De kostprijs voor Speciaal (Basis)Onderwijs varieert van € 6.800,- tot € 8.700,- per kind op jaarbasis.
 - o De kosten voor leerlingenvervoer variëren van € 1.800,- tot € 4.000,- per kind per jaar.
 - o De kostprijs voor IPT bedraagt € 5.000,- op jaarbasis.
- Verdere financiële afspraken vast te leggen in het dienstverleningshandvest.

Centrumregeling Sociaal Domein (28 oktober 2014)

Op 28 oktober 2014 verleent de raad het college toestemming tot oprichting van de centrumregeling Sociaal Domein, door middel van het volgende besluit:

1. Het college toestemming te verlenen de Centrumregeling 'Sociaal Domein Flevoland' te treffen.
2. De raad bij de eerstkomende evaluatie een exitstrategie te doen toekomen waarin opgenomen:
 - a. Een jaarlijkse einddatum om de overeenkomst te kunnen beëindigen, zo de raad daartoe zou willen besluiten;
 - b. Wanneer beëindiging niet van toepassing is, dat er dan sprake is van een stilzwijgende voortzetting van de overeenkomst.

Op 27 juni 2014 is in het Bestuurlijk overleg Transitie Sociaal Domein besproken om de bestaande samenwerking te formaliseren in een centrumregeling (als meest lichte vorm van samenwerking onder de Wet gemeenschappelijke regelingen).

- Gekozen voor meest lichte juridische vorm van gemeenschappelijke regeling, zonder eigen rechtspersoon, personeel of besluitvormend orgaan.
- De centrumregeling heeft een algemeen karakter, waarbij specifieke dienstverlening in het Dienstverleningshandvest vastgelegd wordt. In de centrumrege-

ling worden zaken geregeld ten aanzien van over te dragen taken, kosten, verantwoording.

- De raad moet het college toestemming verlenen tot het oprichten van een centrumregeling (op basis van een principebesluit van het college).

Dienstverleningshandvest (20 oktober 2014)

Onderdeel van de overdracht van taken naar de centrumregeling vorm het dienstverleningshandvest. Deze is op 2 december 2014 ter informatie aangeboden aan de raad en in een aparte bijeenkomst met de raad toegelicht.

- Solidariteit: Almere en Lelystad maken een reservering ter afdekking van mogelijke financiële risico's voor de regiogemeenten, voor overschrijdingen op uitgaven voor residentiële zorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- Het dienstverleningshandvest wordt vastgesteld door het college, na formele oprichting van de centrumregeling. Na vaststelling wordt het dienstverleningshandvest ter informatie aangeboden aan de raad.
- Op 20 oktober 2014 wordt in het college het Dienstverleningshandvest besproken/vastgesteld. Een belangrijke kanttekening vormt de afwijking van de formele vereisten van de Gemeentewet, welke voortkomt uit de hoge tijdsdruk om de inkoop van zorg te garanderen.

Vooruitlopend op de formele vereisten, vervult gemeente Almere als centrumgemeente, alvast de aanbesteding. Dit kan – formeel – een probleem opleveren bij de subsidieverordening Lelystad, welke dan niet van toepassing is.

In het dienstverleningshandvest wordt het volgende beleidskader vastgesteld voor wat betreft de pleegzorg (artikel 5a):

Artikel 5 a – beleid ten aanzien van pleegzorg

1. Het woonplaatsbeginsel is nadrukkelijk ook van toepassing op eventueel extra benodigde ambulante hulp die in het pleeggezin plaats vindt en die te maken heeft met de opvoed- en begeleidingssituatie van het pleegkind, en op de kosten van leerlingen vervoer naar speciaal onderwijs;
2. Als er sprake is van gezag door een voogd dan is het adres van de gezagsdrager bepalend, conform de landelijke afspraken over het woonplaatsbeginsel;
3. De ontvangende gemeente/gastgemeente waar het pleegkind wordt opgevangen, wordt volledig voor de kosten van leerlingenvervoer gecompenseerd;
4. Extra kosten voor het onderwijs t.b.v. pleegkinderen kunnen zich na korte of langere tijd voordoen onder andere als gevolg van hechtingsproblematiek en/of traumatische ervaringen.
5. Een deel van deze pleegkinderen stroomt door naar het speciaal onderwijs. Als de overplaatsing plaats vindt na de tel datum van 1 oktober, is er sprake van inkomstenderving voor de onderwijsinstelling variërend tussen 1-11 maanden. Bij plaatsingen na 1 oktober wordt de pleegzorgaanbieder door de desbetreffende gemeente gevraagd om de beschikbaarheid van onderwijs mee te wegen bij het besluit een kind in een pleeggezin te plaatsen. De regiogemeenten zullen in het *Op Overeenstemming Gericht Overleg* (OOGO) nadere afspraken maken over hoe de ontvangende onderwijsinstelling voor deze inkomstenderving gecompenseerd zou moeten worden;
6. Gemeenten hebben de verplichting om de ontvangende gemeente/gastgemeente van pleegkinderen snel en passend te compenseren op basis van de werkelijke kosten.

Verder worden in het kwaliteitshandvest allerlei afspraken tussen de regiogemeenten vastgelegd ten aanzien van kwaliteit, zoals:

- Inkoop vindt plaats conform het Almeerse inkoop- en subsidiebeleid (voor pleegzorg geldt hierbij dus het Almeerse subsidiebeleid);
- Almere doet een voorstel voor een inkoopplan voor het daaropvolgende jaar;
- Almere levert per kwartaal een geanalyseerde managementrapportage over de voortgang;
- De centrumregeling levert een controle protocol aan;
- Vormgeving van de regionale inkoopfunctie;
- Vastlegging van de inkoop van Pleegzorg bij 1 aanbieder (Vitree), op basis van subsidieafspraken, met een maximaal budget (regionaal) € 5.314.995,-, waarbij sturing op volume/aantallen en bewaking van de inhoudelijke informatie van jeugdzorg centraal staan.

Subsidiebeschikking

Via het 'besluit subsidieverlening pleegzorg 2015' van 5 december 2014 wordt aan Stichting Vitree een subsidie vertrekt van € 6.584.443,- (gebaseerd op de maximale subsidie op 97% van de omzet van Vitree en de omzet van Vitree's onderaannemers). Als basis voor het subsidiebedrag is de omzet van Vitree in 2014 gehanteerd.

De subsidie is bestemd voor de uitvoering van pleegzorg – overeenkomstig de Jeugdwet – aan Flevolandse cliënten in het jaar 2015. Nadrukkelijk is 2015 een overgangsjaar, waarbij gemeenten in 2015 opnieuw een afweging maken met betrekking tot de meest efficiënte en passende inkoopvorm voor pleegzorg.

Vitree fungeert als hoofdaannemer, waarbij gewerkt wordt met een maximum normbedrag van € 14.000,- per cliënt. Voor Lelystad is gerekend met 142 cliënten.

De volgende voorwaarden voor het verlenen van pleegzorg worden gehanteerd:

- Jeugdhulp wordt zo snel als mogelijk en zoveel als mogelijk in de wijk ingezet zodat de hulp dichtbij en toegankelijk in de buurt kan worden geleverd. Ook pleegzorg wordt, voor zover de situatie van de jeugdige dit toelaat, bij voorkeur zo dichtbij mogelijk bij de bestaande leefomgeving van de jeugdige georganiseerd. Hierbij heeft pleegzorg vanuit het netwerk van het gezien altijd eerste voorkeur;
- Als wonen thuis niet langer kan of veilig is, is opgroeien in een pleeggezin het best denkbare alternatief. Het liefst bij familie of bij een gezin dat bekend is uit het sociale netwerk van school vereniging of kerkelijke kring.
- Per pleeggezin worden zo veel mogelijk dezelfde pleegzorgmedewerkers en gezinsvoogden ingezet;

Raadinformatiebrief stand van zaken afronding inkoop jeugdhulp (februari 2015)

Tot slot is de raad per brief geïnformeerd over de stand van zaken na afronding van de inkoop jeugdhulp. Belangrijkste thema's in de raadsbrief zijn:

- Constatering dat een aanzienlijke transformatie van de jeugdhulp noodzakelijk zal zijn, om binnen het door de raad gestelde budgettaire kader te blijven.

Er is op moment van schrijven van de raadsbrief geen reden om af te wijken van de bestaande kaders.

- Veel onzekerheid bestaat over de omvang van de hulpvraag (en daarmee ook over de mogelijke afwijking van het budget);
- Vitree wordt als hoofdaannemer verantwoordelijk voor de uitvoering van pleegzorg.

Feitenrelas Dagbesteding ouderen

Typering casus: De casus “dagbesteding ouderen” betreft een onderhandse aanbesteding, waarbij de Stichting Woonzorg Flevoland hoofdaannemer is en andere lokaal aanwezige marktpartijen onderaannemer zijn. De casus beschrijft de opstartproblemen, waarbij de gemeente de indicatiestelling opnieuw moet uitvoeren en in de tussentijd van de marktpartij zorgcontinuïteit verwacht. Sturing op zorginschakeling is gebaseerd op een vast budget, en moet zich nog verder ontwikkelen.

De transitie van Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) leidt tot een verandering in de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van dagbesteding ouderen. In Lelystad betreft het in totaal: 531 geïndiceerde dagdelen voor 104 personen (in 2014). Onderstaande tabel geeft weer met welke aantallen rekening is gehouden in de budgetberekening voor 2015 (betreft cijfers over 2012).

	Aantal inwoners met indicatie dagbesteding	Aantal geïndiceerde dagdelen	Procentuele verdeling dagdelen	Verdeling budget dagbesteding
somatische/psychogeriatrische aandoening	104	531	25,48%	595.464
mensen met een lichamelijke beperking (zg en lg)	88	413	19,82%	463.139
mensen met een verstandelijke beperking	86	577	27,69%	647.048
mensen met een psychiatrische aandoening.	123	563	27,02%	631.349
	401	2084	100,00%	2.337.000

Bron: Budgetberekening 2015 dagbesteding bijlage contract. (p. 3)

Dagbesteding ouderen is als volgt gedefinieerd (in het besluit maatschappelijke ondersteuning 2015): ‘dagbesteding is een dagprogramma met een accent op begeleiding in groepsverband, gericht op het bijhouden en ontwikkelen van vaardigheden en het ontlasten van de mantelzorger’.

Voor dagbesteding ouderen volgt gemeente Lelystad de stepped-care methodiek. Bij deze methodiek wordt uitgegaan van het principe van getrapte zorg. Door middel van treden wordt een steeds intensievere zorgvorm noodzakelijk. Doelstelling is niet het doorlopen van het model, maar het vinden van een passende zorgvorm voor een cliënt. Bij dagbesteding ouderen wordt binnen de Wmo gezien als intensieve zorgvorm, ondersteund door onder meer mantelzorg, vrijwilligerswerk, et cetera.

Gemeente Lelystad heeft 'dagbesteding ouderen' via een onderhandse aanbesteding belegd bij stichting Woonzorg Flevoland. Woonzorg Flevoland is als hoofdaannemer voor 2 jaar verantwoordelijk voor het uitvoeren van dagbesteding ouderen.

Feitenrelaas

Ten behoeve van de casus 'Dagbesteding ouderen' hebben er meerdere raadsbijeenkomsten plaatsgevonden, ook zijn er besluitenlijsten gepubliceerd. Door het college is het Besluit maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015 vastgesteld.

Beleidskader Dagbesteding ouderen

- Dagbesteding is in gemeente Lelystad gericht op vier aandachtsgroepen: ouderen: mensen met een lichamelijke beperking, mensen met een (licht) verstandelijke beperking en mensen met een psychiatrische aandoening. (Uitvoeringsplan Wmo 2015).
- Zorg wordt dichtbij de burgers en laagdrempelig in de wijk georganiseerd. In Lelystad zijn hiervoor de sociale wijkteams ontwikkeld. Deze teams bepalen samen met de cliënt de zorgbehoefte (beschikking/indicatiestelling). (Beleidsplan Wmo 2015-2019)
- De mate waarin gebruikt gemaakt wordt van dagbesteding ouderen kan worden teruggebracht naar dagbesteding voor specifieke doelgroepen met een complexe problematiek en grote begeleidingsbehoefte (oftewel meer nadruk op vrijwilligerswerk, meer activiteiten op algemeen/wijkniveau, verbetering van vervoerskosten (efficiency)). Dit ligt in lijn met de overgangstermijn voor cliënten met een indicatiestelling van 1 jaar, waarin zij hun recht op dagbesteding ouderen behouden. Na het jaar hebben ze alleen aanspraak als dat blijkt uit de nieuwe beschikking.
- De gemeente Lelystad stuurt op hoofdlijnen en legt verantwoordelijkheid voor een effectieve en efficiënte uitvoering bij de zorgverleners. Dit betekent dat de gemeente nog stuurt op: totaal budget, basisaanbod en voorwaarden voor deelname. (Kadernota Transitie AWBZ/Wmo). In de contracten zijn bovendien nadere eisen opgenomen en ambtelijk stuurt met op meer dan bovenstaand.
- Er geldt een maximum budget voor dagbesteding ouderen, waarvoor alle zorg geleverd moet worden door de hoofdaannemer.

Visie op hoofdlijnen decentralisaties AWBZ en Jeugdhulp (29 mei 2012)

Op 29 mei 2012 heeft de raad het volgende besluit genomen ten aanzien van de 'visie op hoofdlijnen decentralisaties AWBZ en Jeugdhulp'.

1. Kennis te nemen van de 'Visie op hoofdlijnen decentralisaties AWBZ en Jeugdzorg' en bijgevoegde documenten 'Van Zorg naar Participatie' en 'Transitie van de Jeugdzorg';
2. Als ambities voor de visie vast te stellen:
 - a. de behoefte van de burger staat centraal en de sociale ondersteuningsstructuur wordt daarop afgestemd en oplossingen om daaraan tegemoet te komen worden afgestemd binnen de financiële kaders;
 - b. het bevorderen respectievelijk vergroten van de (maatschappelijke) participatie van mensen (met matige en ernstige beperkingen);
 - c. de preventieve kracht van de Lelystadse samenleving versterken in onderwijs, welzijn, zorg en werk;
3. als uitgangspunten voor de visie vast te stellen:
 - d. meer participatie en zelfredzaamheid;

- e. de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger en zijn sociale netwerk (waaronder nabuurschap) staat centraal;
- f. steun is waar mogelijk preventief en eindig;
- g. kanteling van begeleiding;
- h. samenhangend aanbod voor iedereen;
- i. we handelen vanuit vertrouwen en loslaten.

De volgende aandachtspunten ten aanzien van de casus worden meegegeven:

- Overheveling van functie 'extramurale begeleiding' van de AWBZ naar de Wmo.
- Doelstelling van extramurale begeleiding is het bevorderen, behouden of compenseren van zelfredzaamheid van burgers met een beperking;
- Doelgroepen voor de dagbesteding zijn tevens ouderen met lichamelijke en/of psychogeriatrische beperkingen;
- Vervoer van en naar dagbesteding is gemeentelijke verantwoordelijkheid;
- Decentralisatie kortdurend verblijf.

Ten aanzien van de indicatiestelling wordt aangegeven dat het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) bepaalt welke mensen in aanmerking komen voor Dagbesteding ouderen. Het CIZ hanteert voor dagbesteding ouderen de grondslag 'psychogeriatrische aandoening'.

Voor de financiering van dagbesteding ouderen kan of voor zorg in natura of voor betaling via het persoonsgebonden budget (pgb) gekozen worden. De gemeentelijke beleidsvrijheid is gericht op de vraag voor welke doelgroep zij het pgb van toepassing willen laten zijn. Op die wijze beïnvloedt de gemeente de grootte van de groep en de aard van de zorgvraag.

Lelystad benadert een ondersteuningsvraag met het stepped care principe, bovendien gebeurt dit vraaggestuurd en integraal –het wraparound care model-.

Tot slot wordt in de visie op hoofdlijnen de planning naar de toekomst vastgelegd. Daarbij wordt uitgegaan van het vaststellen van een kadernota en uitvoeringsprogramma extramurale begeleiding in 2012. De voorbereiding van de implementatie van de taken uit de extramurale begeleiding vindt plaats tussen juli 2012 en januari 2013.

Kadernota transitie AWBZ/Wmo (11 maart 2014)

Ten aanzien van de 'Kadernota transitie AWBZ/Wmo' wordt tijdens de raadsbijeenkomst op 11 maart 2014 besloten:

1. kennis te nemen van de "Kadernota transitie AWBZ/Wmo";
2. de volgende in de nota opgenomen kaderstellende uitspraken vast te stellen:
 - a. Uitgangspunt van de Wmo is dat de inwoners van Lelystad verzekerd zijn van de noodzakelijke hulp en, waar nodig, van ondersteuning;
 - b. het nieuwe Wmo stelsel erop te richten dat mensen zoveel mogelijk zelfstandig kunnen blijven participeren en functioneren. Daarbij uit te gaan van het "stepped care principe" waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger en zijn netwerk centraal

staat en het zwaartepunt wordt verschoven van zwaardere ondersteuning naar lichtere vormen van ondersteuning. Hierbij te werken op basis van het 'wraparound care' model, waarbij vraaggestuurd met en rondom een gezin wordt gewerkt;

c. het nieuwe stelsel voor de Wmo te baseren op de uitgangspunten dichtbij en integraal:

I. te kiezen voor een vraaggerichte en gebiedsgerichte benadering waarbij uitgegaan wordt van drie lagen: de basis, de ondersteuning thuis en de specifieke voorzieningen;

II. de basis te versterken zodat burgers zich zoveel mogelijk zelf kunnen redden en er minder (zware) ondersteuning nodig is. Het gebruik van de ondersteuning thuis en de specifieke voorzieningen hiermee zoveel mogelijk terug te brengen;

III. de toegang tot de ondersteuning dicht bij de burgers en laagdrempelig in de wijk te organiseren. Daartoe sociale wijkteams in te zetten die voldoende deskundig zijn om in overleg met de cliënt (en diens mantelzorger) een passend ondersteuningsplan te maken;

IV integraal te werken op basis van "één gezin, één plan, één regisseur";

d. voor de financiering de volgende uitgangspunten vast te stellen:

I de mogelijkheid te houden de middelen voor het sociaal deelfonds (ondersteuning, jeugd en werk) ontschot in te zetten maar in de periode 2015 t/m 2018 zichtbaar op te nemen in de P&C cyclus;

II het aantal open-eindregelingen zoveel mogelijk te beperken;

III ter verevening van de uitgaven voor de Jeugdzorg en Wmo bij de eerstvolgende begrotingscyclus een voorstel tegemoet te zien voor het instellen van een "budget materieel evenwicht".

3. a. De gemeente zal de inkoop van zorg bestuurlijk aanbesteden waarbij alle organisatie die op dit moment zorg verlenen en nieuwkomers gelijkwaardige kansen hebben om mee te doen.
- b. De uitgangspunten zijn kwaliteit leveren, kosten besparen en cliëntgericht werken.
4. De mogelijkheid om – een deel van – de Huishoudelijke Hulp door inzet van zogenaamde Alfahulpen in te vullen, niet op voorhand uit te sluiten.

Aangenomen motie:

- De raad in de 2e helft van 2014 een voorstel voor kwaliteitscriteria voor de invulling van de sociale wijkteams te doen en aan te geven op welke wijze het voorkomen van bureaucratie is geborgd.
- Hierbij de vraag te betrekken hoe de samenwerking van de gezinscoaches in het kader van de jeugdzorg en de sociale wijkteams moet plaatsvinden.
- Juist ter voorkoming van onnodige bureaucratie te verkennen of 'instrumenten' zoals bekend vanuit Buurtzorg daarvoor kunnen worden ingezet.

Toezegging door het college:

Het college zegt toe dat als er verschuivingen optreden in de wetgeving deze expliciet in het voorwoord zullen worden opgenomen en dat de consequenties hiervan op het Lelystadse beleid aan de raad zullen worden gemeld.

In de 'Kadernota transitie AWBZ/Wmo' worden de volgende uitgangspunten voor Dagbesteding Ouderen door de raad vastgesteld:

- De gemeente wil de toegang tot zorg dicht bij de burgers en laagdrempelig in de wijk organiseren. De gemeente wil hier sociale wijkteams voor in gaan zetten, die zijn toegerust op deze nieuwe taak. In het nieuwe stelsel worden de oplossingen vaker in laagdrempelige ondersteuning gezocht, dichtbij en met algemene, collectieve voorzieningen. Toegang tot specifieke ondersteuning –

zoals dagbesteding ouderen- wordt verschaft via een doorverwijzing naar indicatiestelling van het sociaal wijkteam.

- Er zijn in 2012 vier sociale wijkteams gevormd waarin welzijn en zorg zijn vertegenwoordigd. Deze teams bestaan uit medewerkers van Welzijn Lelystad, MDF, Icare en Kwintes. Welzijn Lelystad is eerste aanspreekpunt en verantwoordelijk voor de coördinatie binnen en tussen de teams. Deze wijkteams zullen worden heringericht en toegerust zodat zij deze nieuwe taak op kunnen pakken.
- Het ondersteuningsplan vloeit voort uit een uitgebreid gesprek tussen zorgaanvrager en het sociaal wijkteam (keukentafelgesprek). In het ondersteuningsplan zal verder worden vermeld wie het vaste aanspreekpunt (de regisseur) voor de betrokkene is.
- In de concept wet Wmo 2015 is het overgangsrecht voor mensen met lopende AWBZ-indicaties vastgelegd. Hiervoor geldt een overgangperiode van één jaar, tenzij de aanspraak op grond van het geldende indicatiebesluit eerder eindigt. De gemeente kan in dat jaar een nieuw ondersteuningsarrangement aanbieden.
- De gemeente vindt het belangrijk de inwoners goed te betrekken bij het Wmo beleid. De Wmo Cliëntenraad, waarin verschillende cliëntgroepen zijn vertegenwoordigd, speelt bij de voorbereiding van de transitie een actieve rol.
- Het PGB is in de huidige Wmo opgenomen als ‘moet-bepaling’. Dit betekent dat de gemeente deze optie nu moet bieden: voor alle individuele Wmo voorzieningen geldt in principe de mogelijkheid te kiezen voor een voorziening in natura of voor een PGB.
- Een deel van de sociale infrastructuur wordt al gefinancierd door de gemeente. Voor de nieuwe taken krijgt de gemeente aanvullende financiering. Dit is aanzienlijk minder dan wat hier nu binnen de AWBZ aan uitgegeven wordt. De gemeenteraad heeft eerder besloten dat de taken uitgevoerd moeten worden met de middelen die hiervoor vanuit het rijk beschikbaar komen. Dit betekent dat de ondersteuning geregeld moet worden met de middelen die de gemeente hiervoor van het rijk krijgt plus de middelen die hiervoor nu binnen de gemeentebegroting al beschikbaar zijn.
- Ook voor de dagbesteding en kortdurend verblijf wil de gemeente vooraf het bedrag limiteren dat hiervoor maximaal beschikbaar is. Er is aldus voor deze voorzieningen geen sprake meer van een open-eind regeling.
- De gemeente wil sturen op hoofdlijnen waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering zoveel mogelijk wordt neergelegd bij de partijen in het veld. De gemeente gaat hierbij uit van vertrouwen en loslaten en wil de administratieve rompslomp zoveel mogelijk beperken. De sturing vanuit de gemeente kan als volgt worden ingevuld:
- de gemeente bepaald welk budget (incl. inhoudelijke kaders) beschikbaar is voor dagbesteding en kortdurend verblijf.

- De gemeente wil het eerder vastgestelde eigen bijdrage beleid continueren. Dit betekent dat voor de Wmo voorzieningen, voor zover de wet dit toestaat, de maximale toegestane inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt gevraagd. De gemeente wil dit beleid ook hanteren voor de nieuwe voorzieningen die vanaf 1-1-2015 onder de Wmo gaan vallen, te weten de ondersteuning thuis en de specifieke voorzieningen zoals dagbesteding.
- De gemeente wil dat dagbesteding beschikbaar blijft voor inwoners met complexe problematiek en een grote begeleidingsbehoefte. De huidige capaciteit aan dagbesteding zal, gezien de korting, moeten worden teruggebracht. Daartoe zullen de volgende maatregelen uitgewerkt worden:
 - er worden op wijk- en buurtniveau extra dagactiviteiten georganiseerd en er worden extra vrijwilligersplaatsen gezocht;
 - de specifieke dagbesteding wordt efficiënter (goedkoper) georganiseerd waardoor er minder capaciteit verloren gaat.
 - de resterende capaciteit wordt herverdeeld over de gebruikers zodat meer mensen gebruik kunnen blijven maken van een vorm van dagbesteding.
 - er wordt onderzocht of het (doelgroepen)vervoer efficiënter georganiseerd kan worden.
 - Herijken dagbesteding: bepalen wat naar basis gaat, wat in welke vorm blijft en hoe dit wordt ingekocht, hoe het vervoer wordt geregeld.

Beleidsplan WMO 2015-2019, Verordening maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015 en Uitvoeringsplan Wmo 2015 (28 oktober 2014)

Tijdens de raadsbijeenkomst op 28 oktober 2014 worden ten aanzien van het Beleidsplan WMO 2015-2019, Verordening Maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015 en Uitvoeringsplan Wmo 2015 de volgende beslissingen genomen:

1. Het Beleidsplan Wmo 2015-2019 “Samen Leven, Samen Sterk” vast te stellen met daarin opgenomen de volgende uitgangspunten:
 - a. de kaders, zoals eerder vastgesteld in de Kadernota Samen Leven, Samen Redzaam;
 - b. aanvullend op de reeds vastgestelde kaders de toegankelijkheid van reguliere activiteiten en voorzieningen voor mensen met een beperking te verbeteren door:
 - het aanbod te verbreden;
 - onderzoek te doen naar de fysieke toegankelijkheid en op basis daarvan te bepalen welke aanpassingen mogelijk/wenselijk zijn;
 - de financiële drempel voor deelname aan algemene activiteiten te beperken;
2. De Verordening maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015 vast te stellen en op 1 januari 2015 in werking te laten treden;
3. Kennis te nemen van het Uitvoeringsplan Wmo 2015 en bij de vaststelling van de Programmabegroting 2015-2018 te besluiten over de (financiële) vertaling hiervan.
4. Ten aanzien van de monitoring en informatiepositie van de raad:
 - a. Van het college in 2015 en 2016 ieder half jaar (april en oktober) een dashboard tegemoet te zien, waarop de belangrijkste kengetallen, betreffende de output en outcome van het 3D beleid, staan samengevat. Dit opdat de Lelystadse samenleving zich kan informeren over de resultaten van de 3D, en de raad de door zichzelf gestelde kaders kan (her)toetsen aan de uitvoeringspraktijk. Daarin aandacht te hebben voor het meten van de transformatie naar meer preventie en lichtere vormen van zorg. (April

2015 = 0 meting op basis van bestaande gegevens).

b. De raad in 2016 tijdig een voorstel voor te leggen hoe de monitoring na deze startperiode er uit moet gaan zien.

5. In het belang van goede afstemming en tijdige informatievoorziening aan de raad met betrekking tot voortgang, opdoemende problemen en meevallers, knelpunten en mogelijke bijsturingen en / of oplossingen, de raad informeel en regelmatig op de hoogte te houden van deze aspecten teneinde de goede en probleemarme voortgang te waarborgen.

De motie verzoekt het college:

- Te bevorderen, dat hoofdaanemers in open gesprek gaan met kleine zorgaanbieders, om hen, ook na 1 januari 2015, in onderaannemerschap een deel van de zorg op zich te laten nemen.
- Te bevorderen dat onder motto "kwaliteit en eigen keuze, maar niet duurder door de Gemeente Lelystad, passend en correct wordt omgegaan met het toekennen van Persoons Gebonden Budget (PGB's) opdat cliënten zelf hun keuze kunnen maken, waar zij het best hun zorg kunnen inkopen.

De motie draagt het college op in de monitoring op te nemen: de wijze waarop en de mate waarin vroegtijdige signalering van (potentiële) problematiek plaats vindt. Hierin staan in ieder geval gegevens over het bereik van de betreffende verantwoordelijkheden (/zoals sociale wijkteams en andere hulpverleners).

Voor de raad is het belangrijk dat zij halfjaarlijks informatie ontvangt over dagbesteding ouderen, de voortgang en de nulmeting. In april 2015 ontvangt de raad hier de eerste informatie over.

De drie beleidsdocumenten worden hier stapsgewijs toegelicht op de gevolgen voor de casus.

Beleidsplan WMO 2015-2019

De ambitie is dat mensen zelf eventueel met hulp van anderen uit hun omgeving hun ondersteuningsvraag oplossen waardoor er minder een beroep wordt gedaan op de overheid. Voor mensen die dit niet kunnen blijft er passende ondersteuning beschikbaar. Hoofdpunten ten aanzien van dagbesteding ouderen:

- De gemeente wil de toegang dicht bij burgers en laagdrempelig in de wijk organiseren. Hiervoor worden sociale wijkteams ingezet die beschikken over een brede deskundigheid. Deze wijkteams werken vanuit het stepped care principe en zoeken zoveel mogelijk oplossingen in het eigen netwerk. De wijkteams zullen goed herkenbaar en bereikbaar moeten zijn zodat inwoners daar laagdrempelig terecht kunnen met vragen.
- De gemeente zal de komende jaren inzetten op het versterken van de basis, d.w.z. de eigen kracht meer benutten maar ook (extra) basisvoorzieningen realiseren zoals dagactiviteiten en inloopvoorzieningen in de wijk.
- Dagbesteding blijft beschikbaar voor inwoners met complexe problematiek en een grote begeleidingsbehoefte.

- De gemeente vindt het belangrijk dit proces samen met inwoners, partijen en cliënten in te vullen. De Wmo Cliëntenraad wordt betrokken bij alle ontwikkelingen rond de Wmo.
- Om de regie goed te kunnen uitvoeren is een systeem van monitoring nodig. Deze monitoring kan betrekking hebben op:
 - output: wat wordt er gedaan in het veld, welke maatwerkvoorzieningen zijn er geleverd, het gebruik hiervan e.d.
 - outcome: wat is het resultaat van alle inspanningen? Is de zelfredzaamheid van de bewoners groter geworden, is de kwaliteit van leven verbeterd, zijn de inwoners tevreden over het beleid etc.
- Er wordt nu al het een en ander gemonitord (bijvoorbeeld gebruik Wmo voorzieningen, wijkmonitor, tevredenheid gebruikers Wmo voorzieningen). De Wmo wordt nu verbreed en wij zullen in de tweede helft van 2014 nader in beeld brengen hoe de monitoring onder de nieuwe Wmo kan worden ingevuld. Er zal hierbij sprake zijn van een combinatie van monitoring op output en outcome. De monitor moet enerzijds voldoende handvatten bieden om op de uitvoering te kunnen sturen. Anderzijds moet de monitor voldoende informatie geven om de effecten van het beleid te kunnen beoordelen en het beleid bij te stellen.
- Wat betreft de nieuwe taken wordt er gewerkt met vooraf vastgestelde budgetten. In het raadsprogramma 2014-2018 is opgenomen dat de decentralisaties in principe zonder gemeentelijke aanvulling worden gefinancierd uit de middelen die we daartoe vanuit het rijk ontvangen. De Wmo wordt in principe budgettair neutraal ingevuld.

Verordening maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015

In de Wet maatschappelijke ondersteuning staat dat de gemeente regels moet vaststellen voor de maatschappelijke ondersteuning in de stad. De gemeente Lelystad heeft deze regels vastgelegd in de 'Verordening maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2015'. Deze verordening vervangt de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Lelystad 2011 van 13 september 2011.

Uitvoeringsplan Wmo 2015

Ten aanzien van de casus 'Dagbesteding ouderen' stelt de raad de volgende kaders door middel van het uitvoeringsplan Wmo 2015. Het uitvoeringsplan vormt feitelijk de basis voor de uiteindelijke aanbesteding.

- Voor dagbesteding wordt per aandachtsgroep een hoofdaannemer gezocht, die verantwoordelijk is voor een divers en passend aanbod voor deze aandachtsgroep. Dit aanbod kan variëren van meer eenvoudige dagbesteding dichtbij tot meer complexe dagbesteding op specifieke locaties.
- Het is de bedoeling contracten te sluiten voor een periode van 2 jaar met de mogelijkheid deze 3 keer met een jaar te verlengen. De totale looptijd kan

daarmee uitkomen op 5 jaar, zodat er voor wat langere tijd sprake is van continuïteit van zorg.

- De dagbesteding wordt bekostigd op basis van een budget per aandachtsgroep. Dit budget is afgeleid van het budget dat in 2012/2013 aan dagbesteding werd uitgegeven met verrekening van een korting. In de jaren 2016-2019 wordt toegewerkt naar een bekostigingssystematiek die meer rekening houdt met de kenmerken van de aandachtsgroep. Het budget per aandachtsgroep vormt het financieel plafond voor de hoofdaannemer. Als blijkt dat het aantal cliënten dat gebruik maakt van dagbesteding meer dan 5 % afwijkt van de raming, dan zullen de gemeente en de hoofdaannemer met elkaar in overleg gaan om af te spreken hoe hiermee om te gaan.
- In mei 2014 is de Meicirculaire 2014 verschenen. Hieruit blijkt dat de rijksuitkering Wmo 2015 voor Lelystad uitkomt op € 9.830.000. De budgetten voor begeleiding, dagbesteding, verzorging (5%) en kortdurend verblijf zijn met een aanzienlijke korting overgeheveld naar de gemeenten. Op grond van de meicirculaire 2014 is berekend dat er binnen de rijksuitkering voor deze taken in totaal ca. € 6,9 miljoen euro beschikbaar is. Het totale budget voor dagbesteding is op basis van het gebruik 2012/2013, rekening houdend met de Rijkskortingen en andere correcties, vooralsnog berekend op € 2.377.000
- De leveranciers van ondersteuning thuis en dagbesteding krijgen in 2015 te maken met overgangsverplichtingen. Op grond hiervan kunnen zij verplicht worden de ondersteuning op de oude manier voort te zetten. Ook kunnen mensen gedurende 2015, als hun indicatie nog geldig is, aanspraak blijven maken op hun oude PGB. Het kan, als hier veel gebruik van wordt gemaakt, voor een leverancier erg moeilijk worden om een en ander binnen het budget (waarin de aanvankelijke omvangrijke rijkskorting is verwerkt) te realiseren. Het zal daarom waarschijnlijk noodzakelijk zijn in 2015 een beroep te doen op het budget materieel evenwicht.
- Gezien alle onzekerheden, zal het gebruik van de maatwerkvoorzieningen in 2015 voortdurend worden gemonitord zodat tijdig kan worden bijgestuurd. Op basis van de monitor zal worden bepaald of er eventueel vanuit het "budget materieel evenwicht" een correctie op de budgetten plaatsvindt.

Raamovereenkomst Stichting Woonzorgcentra Flevoland: Aankondiging van een gegunde opdracht.

Met Stichting Woonzorgcentra Flevoland is in het najaar van 2014 een meerjarige overeenkomst (24 maanden met een optie van 3 maal 12 maanden verlengen) gesloten voor het bieden van Dagbesteding voor mensen met een psychogeriatrische beperking in de gemeente Lelystad. Naast Stichting Woonzorgcentra Flevoland hebben 5 andere partijen zich ingeschreven. Het gunningscriteria aan Stichting Woonzorgcentra Flevoland is 'Economisch meest voordelige inschrijving, gelet op de in het bestek, in de uitnodiging tot inschrijving of tot onderhandeling of de in het beschrijvende document vermelde criteria'.

De gemeente Lelystad kiest voor het aangaan van een meerjarige overeenkomst, 2 jaar vast met de mogelijkheid tot 3 maal een jaar verlengen. De reden voor een meerjarige overeenkomst is dat de implementatie van de beoogde opgave (transformatie van de ondersteuning) meerdere jaren kost. Het jaar 2015 is een overgangsjaar waarin de contouren voor de verdere samenwerking tussen gemeente en betrokken partijen kunnen worden uitgewerkt.

De gemeente Lelystad hanteert voor Dagbesteding een indeling naar aandachtgroepen. De redenen voor deze ordening op stedelijk niveau naar aandachtgroepen zijn:

- per aandachtgroep is er sprake van aan deze groep gerelateerde eisen aan de kwaliteit van de begeleiding, de deskundigheid van de hulpverleners/begeleiders en de kwaliteit van de benodigde infrastructuur en andere voorzieningen;
- het aantal cliënten per aandachtgroep is te beperkt voor een benadering per stadsdeel;
- veel bestaande voorzieningen voor specialistische Dagbesteding hebben een stedelijke functie. Wel is het mogelijk om de capaciteit van deze voorzieningen op stedelijk niveau efficiënter in te zetten door deze in te zetten voor meerdere aandachtgroepen.

Gezien het belang dat de gemeente Lelystad hecht aan continuering van de Dagbesteding aan bestaande cliënten, worden huidige aanbieders van Dagbesteding nadrukkelijk uitgenodigd een voorstel te doen. Ook andere, nieuwe, aanbieders van Dagbesteding kunnen deelnemen aan deze aanbesteding.

Uitgangspunt is een integraal budget voor Dagbesteding per aandachtgroep. Met hoofdaanemers wordt afgesproken dat er in 2015 periodiek overleg wordt gevoerd over ontwikkelingen die van invloed zijn op de benutting van het aandachtgroepbudget. In de beoogde eindsituatie (2018-2019) is het aandachtgroepbudget voor Dagbesteding modulair opgebouwd en bestaat uit:

- Basisbedrag Dagbesteding
- Vervoerscomponent
- Toeslagen voor specifieke vormen van Dagbesteding

Vanaf 2016 worden in de bekostiging prikkels ingebouwd (bonus- en malusafspraken) wat betreft de realisatie van de beoogde doelen en gemaakte afspraken met de hoofdaannemer.

De gemeente Lelystad stelt jaarlijks (voorafgaand aan het uitvoeringsjaar) een monitoringsplan op, waarin de gevraagde informatie wordt beschreven. Monitoring 2015: De hoofdaannemer verschaft periodiek (maandelijks) informatie aan de gemeente Lelystad.

stad over onder andere de volgende parameters:

- Aantal mensen met ondersteuningsplan opgesteld door sociaal wijkteam
- Aantal mensen dat gebruik maakt van Dagbesteding
- Duur van de Dagbesteding (doorlooptijd)
- Gemiddeld aantal dagdelen Dagbesteding per cliënt

De potentiële hoofdaannemer doet een voorstel voor de hoogte van het dagdeeltarief voor Dagbesteding inclusief onderbouwing. Deze opgave van het tarief per dagdeel Dagbesteding is onderdeel van de overeenkomst. Met deze prijsopgave wil de gemeente Lelystad primair zicht krijgen op de inzet van hulp- en zorgverleners in de Dagbesteding(deskundigheidsmix). Deze prijsopgave wordt betrokken als gunningscriterium bij de beoordeling van de voorstellen door de inschrijvers per aandachtsgroep.

Feitenrelas Flevodrome

Typering casus: Binnen het domein van de Participatiewet is de aandacht van gemeente Lelystad zowel financieel als beleidsinhoudelijk gericht op het (eigen) Werkbedrijf. Met Flevodrome heeft gemeente Lelystad een langer bestaande subsidierelatie. Er is op raadsniveau weinig aandacht voor Flevodrome.

Algemeen

De Participatiewet vervangt de Wet Werk en Bijstand (WWB), Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). De gemeente voert de Participatiewet uit, zorgt voor begeleiding naar werk en zorgt voor een uitkering als dat nodig is.

Flevodrome is een organisatie die jongeren in de leeftijd van 16 tot 27 jaar, die uitgevallen zijn in het onderwijs, begeleidt richting werk, onderwijs of een passende vervolgvorming. Voor deze jongeren is financiering vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) niet mogelijk omdat zij niet staan ingeschreven voor een opleiding.

In de afgelopen jaren is Flevodrome succesvol gebleken: van de 36 jongeren die gemiddeld jaarlijks worden begeleid, realiseert 70 - 80% het doel "voorkomen van uitval".

Beleidskaders

Flevodrome heeft betrekking op kwetsbare jongeren én participatie. Op het hoogste niveau is de kadernota Participatiewet 2015 van toepassing. Deze bevat weinig toepasbare kaders. Voor Flevodrom zijn de relevante beleidskaders vooral vastgelegd in de 'nota Kwetsbare Jongeren' en de nota 'Werk in Uitvoering'.

Kadernota Participatiewet 2015 (december 2013):

- De kerntaak in het bestandsbeheer van de WWB verschuift van eenzijdig gericht op duurzame uitstroom naar tweezijdig gericht op duurzame uitstroom enerzijds en het benutten van arbeidsvolume anderzijds.
- De arbeidscapaciteit van de burger is leidend bij de inzet van het re-integratie instrumentarium, waarbij de prioriteit vanuit de Participatiewet ligt bij de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 50-80 %. (De arbeidscapaciteit van een klant wordt bepaald aan de hand van een methodiek die is opgenomen in het software pakket Matchcare.)
- Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 50-80% vormt het Werkbedrijf Lelystad voor de gemeente Lelystad de primaire toegangspoort tot werk.
- Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 80-100% geldt de kortste route naar betaald werk, indien nodig via de methodische route van Workfast.
- Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit lager dan 50% is (arbeids-) participatie gericht op activering en dagbesteding, waarbij samenwerking gezocht moet worden op de domeinen Werk, Ondersteuning (Zorg) en Welzijn.

- Werkgevers zijn een onmisbare schakel als het gaat om arbeidsmarkt vraagstukken, derhalve vindt een verschuiving plaats van de vraag van de bijstandsgerechtigde naar de vraag van de werkgever, en dat vraagt om het opbouwen van een duurzame vertrouwensrelatie met de werkgever.
- Een duurzame vertrouwensrelatie met werkgevers kan niet zonder een integrale, professionele dienstverlening van gemeente en/of Werkbedrijf, waarbij we de regionale arbeidsmarkt nog meer als speelveld benutten.

De bijdrage van Flevodrome ligt op het kruisvlak van 'Passend Onderwijs' en de 'Participatiewet'. In de Kadernota Participatiewet 2015 is hierover opgenomen:

“Ook hier draait alles om aansluiting en complementaire trajecten die soms opeenvolgend en dan weer parallel dienen te verlopen. Ondersteuning (Zorg) en Onderwijs voegen respectievelijk incidenteel en structureel meerwaarde toe aan de omgeving waarbinnen de jongere zich kan ontwikkelen tot een volwaardige burger die in staat is te voorzien in eigen levensonderhoud. Hier liggen met andere woorden grote uitdagingen waar het gaat om integrale oplossingen door het leggen van de goede verbindingen tussen de verschillende domeinen en het verbeteren van de samenwerking.”

“Arbeid is een belangrijke voorwaarde om een zo zelfstandig mogelijk bestaan op te bouwen. Ons doel is dat jongeren hun talenten kunnen ontplooien en naar vermogen een positie op de arbeidsmarkt kunnen verkrijgen en, zo leert de ervaring uit het verleden, weten te behouden. Het is wenselijk dat jongeren in een kwetsbare positie in het onderwijsdomein kunnen blijven – uiteraard wanneer er voldoende zicht is op het behalen van een arbeidskwalificatie - totdat ze geschikt zijn om te functioneren op de (reguliere) arbeidsmarkt, een arbeidsmarkt waar werkgevers de verantwoordelijkheid nemen om voor jongeren met eigen talenten duurzame arbeidsplaatsen te realiseren.”

“Samenwerking tussen jeugdzorg, passend onderwijs, werkgevers en gemeenten zal vorm moeten krijgen om deze jongeren een zo zelfstandig mogelijke positie op de arbeidsmarkt te laten verkrijgen en behouden. De focus ligt op uitkeringsonafhankelijkheid voor deze jongeren, een bestaan buiten het sociale zekerheidsdomein. Voor een aantal jongeren zal dit een brug te ver zijn. Door de nieuwe instroom in de bijstand van voorheen Wajongers en WSWers zal er zoals eerder aangegeven sprake zijn van een uitbreiding met klanten die een zwaarder zorgprofiel hebben en waarmee de gemeente derhalve een langdurige relatie zal onderhouden.”

“Over de omvang van deze groep is nog weinig te zeggen. Dat zal afhangen van de wegingen van het UWV dat verantwoordelijk wordt voor de (her)keuringen. 100% arbeidsongeschikt blijft in ieder geval binnen de Wajong.”

Nota Kwetsbare Jongeren 2015

Lelystad wil de groep kwetsbare jongeren activeren en motiveren. In de nota Kwetsbare Jongeren 2015 heeft het college een besluit genomen over de wijze waarop de voor kwetsbare jongeren in te zetten budgetten worden besteed. De gemeentelijke financiële steun wordt vooral ingezet ter voorkoming van schooluitval. Ook zijn er opties –zoals Flevodrome – om jongeren na uitval alsnog passend te begeleiden naar een economisch zelfstandige maatschappelijke positie.

Om te bepalen voor welke jongeren de voorzieningen worden ingezet zijn de doel-

groepen beschreven:

- Jongeren met perspectief 'startkwalificatie'. Deze jongeren zitten op school en zijn in principe in staat een startkwalificatie te halen.
- Jongeren met perspectief 'arbeidskwalificatie'. Deze jongeren zitten niet meer op school en zijn veelal niet in staat een startkwalificatie te halen (doelgroep Flevodrome).

Flevodrome wordt gefinancierd vanuit het participatiebudget.

Nota 'Werk in Uitvoering'

De genomen besluiten in de nota 'Werk in uitvoering' en de daaropvolgende nota 'Eén toegangspoort tot de arbeidsmarkt' hebben tot gevolg dat de (teruglopende) middelen prioritair worden ingezet op mensen met een arbeidscapaciteit van 50 – 100%). De groep van 80-100% wordt vooral door middel van WorkFast aangezet om zelfstandig aan het werk te gaan. De middelen worden vooral aan de groep 50-80% besteed.

Uitgangspunten in de nota zijn:

- Regulier waar mogelijk, specifiek waar nodig.
- Verantwoordelijkheden leggen daar waar zij horen.
- Arbeidsmarktperspectief staat centraal, onderwijs is een middel om dat mogelijk te maken. De ondersteuning en begeleiding staat ten dienste aan onderwijs en het ontwikkeltraject naar arbeid.
- We zetten in op voorzieningen die bewezen / aantoonbaar effectief zijn. Onder voorwaarden kunnen we eveneens in overleg met het veld experimenten toepassen.
- Het re-integratiebudget inzetten voor de jongeren die een arbeidskwalificatie kunnen halen.
- Het RMC-VSV-budget inzetten voor de jongeren die een startkwalificatie kunnen halen, ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten.
- Het budget afkomstig uit de Decentralisatie Uitkering Jeugd inzetten ten behoeve van de zorgstructuur voor leerlingen met het perspectief startkwalificatie, om te voorkomen dat deze dreigen uit te vallen.

Subsidieverstrekking

In 2011 is Flevodrome ondergebracht bij Stichting Eduvier (verantwoordelijk voor het speciaal onderwijs in de regio) om een besparing op de overheadkosten te kunnen realiseren en de mogelijkheden tot aansluiting bij het onderwijs te onderzoeken.

In 2011 kreeg Flevodrome nog een subsidie van € 420.000'; in 2012 is deze verminderd tot € 389.000.

In 2012 hebben gesprekken plaatsgevonden tussen gemeente en Eduvier om de bespa-

ringsmogelijkheden te onderzoeken op basis waarvan een subsidie van € 350.000 is verstrekt.

Naar aanleiding van het verzoek (24 september 2014) van Eduvier Onderwijsgroep om subsidie heeft het college besloten (11 februari 2015) voor het jaar 2015 voor de exploitatie van leer, werk en trainingscentrum Flevodrome subsidie te verlenen tot een bedrag van € 350.000 (bron: nota Besteding re-integratiegelden participatiebudget 2015, d.d. 11 september 2014).

De trajecten Flevodrome bedragen per deelnemer circa 10.000. Dit bedrag staat in verhouding tot de inhoud van de voorziening, namelijk een volledige dagbesteding. In de nota Besteding re-integratiegelden participatiebudget 2015 (11 september 2014 vastgesteld door college) wordt opgemerkt dat, gelet op de aard en inhoud van het project, het verstandig is het project ook in 2015 te continueren.