

aanbesteding en inkoop 3D

1 inleiding

In het onderzoeksprogramma dat de Rekenkamer Lansingerland op 20 februari 2015 aan de raad heeft gestuurd, is een onderzoek aangekondigd naar de aanbesteding en inkoop van de gemeente in het kader van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Aanleiding voor dit onderzoek was dat het onderwerp als een van de voorkeuren naar voren kwam bij een stemsessie die de rekenkamer 7 januari 2015 heeft gehouden met een delegatie van de raad. In het onderzoeksprogramma is een voorlopige invalshoek voor het onderzoek beschreven. In deze onderzoeksopzet wordt die invalshoek nader afgebakend.

2 context drie decentralisaties

2-1 algemeen

Per 1 januari 2015 heeft de gemeente er in het kader van de drie decentralisaties in het sociaal domein een omvangrijk takenpakket bijgekregen. Het betreft:

- taken die over zijn gegaan van de AWBZ naar de Wmo;
- jeugdhulptaken op grond van de nieuwe Jeugdwet;
- taken op grond van de nieuwe Participatiewet.

De gemeente voert het overgrote deel van die taken niet zelf uit, maar koopt diensten in door overeenkomsten te sluiten met private organisaties. Voor de gemeente en de inwoners van Lansingerland is van belang dat in die overeenkomsten voldoende is gewaarborgd dat de dienstverlening van de opdrachtnemende organisaties overeenkomt met de prestaties die de gemeente met de overeenkomsten beoogt.

2-2 Wmo

De nieuwe Wmo-taken die de gemeente sinds 1 januari 2015 heeft gekregen, betreffen de diensten individuele begeleiding, groepsbegeleiding, kortdurend verblijf, toegang en cliëntondersteuning, 24 uur telefonisch luisterend oor en inloop GGZ. Voor de uitvoering van de diensten individuele begeleiding, groepsbegeleiding en kortdurend verblijf heeft een bestuurlijke aanbesteding plaatsgevonden. In deze bestuurlijke aanbesteding hebben zes gemeenten in samenwerking met betrokken marktpartijen een 'basisovereenkomst inkoopnetwerk Wmo' opgesteld. Naast de gemeente Lansingerland zijn dat de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Wassenaar, Voorschoten en Zoetermeer. De basisovereenkomst heeft niet alleen betrekking op Wmo-taken, maar ook op taken op grond van de Participatiewet (zie hieronder). Daarnaast hebben de zes gemeenten voor de drie genoemde Wmo-diensten specifiek de 'deelovereenkomst maatwerk begeleiding' opgesteld.

Voor de overige diensten die onder de nieuwe Wmo-taken vallen (toegang en cliëntondersteuning, 24 uur telefonisch luisterend oor en inloop GGZ) heeft de gemeente subsidies verleend.

2-3 Participatiewet

De basisovereenkomst inkoopnetwerk Wmo is ook van toepassing voor diensten op grond van de Participatiewet. Naast die basisovereenkomst is specifiek voor de participatiediensten de 'deelovereenkomst participatie en beschut werk' opgesteld. In deze deelovereenkomst is de uitvoering van de volgende diensten vastgelegd: diverse

vormen van re-integratie, vrijwilligerswerk gericht op re-integratie, beschut werk, betaald werk met ondersteuning vanuit een (tijdelijke) loonkostensubsidie en/of begeleiding van een job coach.¹

2-4 Jeugdwet

De nieuwe jeugdhulptaken van de gemeente betreffen zowel lokale als regionale taken. Voor de regionale taken zijn aanbestedingen door de gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond uitgevoerd

Voor de uitvoering van de extramurale zorg voor jeugd met een beperking heeft de gemeente een meervoudig onderhandse aanbesteding uitgevoerd.² In het kader van het transitiearrangement zijn hiervoor de zorgaanbieders uitgenodigd die al in 2014 een contract met de gemeente hadden. Voor de extramurale zorg heeft de gemeente de 'raamovereenkomst Jeugdwet extramurale zorg' opgesteld. Vier opdrachtnemers hebben deze raamovereenkomst ondertekend.³

Voor de overige lokale jeugdhulptaken (Jeugd en opvoedhulp en nieuwe jeugdhulptaken voor het CJG) heeft de gemeente subsidies verstrekt aan meerdere opdrachtnemers.⁴

3 doel- en vraagstelling

doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek te oordelen over de mate waarin de overeenkomsten die het college in het kader van de decentralisaties in het sociale domein heeft gesloten waarborgen dat:

- het college voldoende inzicht heeft in de prestaties van opdrachtnemers;
- het college voldoende kan bewaken dat de prestaties van opdrachtnemers overeenkomen met de prestaties die het met de overeenkomsten beoogt.

Daarnaast beoogt de rekenkamer te oordelen over de wijze waarop het college de raad informeert over de prestaties van opdrachtnemers.

onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

In welke mate waarborgen de overeenkomsten die het college in het kader van de decentralisaties in het sociale domein heeft gesloten dat het college voldoende inzicht heeft in de prestaties van opdrachtnemers en voldoende kan bewaken dat de beoogde prestaties worden geleverd, en op welke wijze informeert het college de raad over de prestaties?

¹ Gemeente Lansingerland, Deelovereenkomst maatwerkvoorziening Participatie en (Beschut) Werk, 12 december 2014.

² Gemeente Lansingerland, Aanbestedingsleidraad AWBZ jeugd: Extramurale zorg voor jeugd met een beperking, 8 oktober 2014, pag.11.

³ Interview ambtenaar gemeente Lansingerland.

⁴ Flexus, Stek, Trivium en Humanitas

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Heeft het college in de overeenkomsten adequate prestatieafspraken vastgelegd?
- 2 Heeft het college in de overeenkomsten gewaarborgd dat het voldoende inzicht krijgt in de geleverde prestaties?
- 3 Bieden de overeenkomsten het college voldoende mogelijkheden om te bewerkstelligen dat de opdrachtnemers de afgesproken prestaties leveren?
- 4 Op welke wijze informeert het college de raad over de prestaties?

4 afbakening

De rekenkamer heeft van elk van de drie gedecentraliseerde wettelijke taken een gemeentelijke aanbesteding geselecteerd voor het onderzoek. De rekenkamer zal de volgende overeenkomsten onderzoeken:

- de basisovereenkomst Wmo en de bijbehorende deeloovereenkomst maatwerk begeleiding (Wmo);
- de deeloovereenkomst participatie en beschut werk (Participatiewet);
- de raamovereenkomst extramurale zorg voor jeugd met een beperking (Jeugdwet).

De geselecteerde overeenkomsten bestrijken nagenoeg de gehele zelfstandige inkoop van de gemeente in het kader van de drie decentralisaties. Taken die niet in de geselecteerde overeenkomsten zijn geregeld, zijn ofwel via subsidies uitbesteed (zie de paragrafen 2-2 t/m 2-4 van deze onderzoeksopzet), ofwel niet zelfstandig door de gemeente ingekocht maar door een gemeenschappelijke regeling (de gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond). De geselecteerde deeloovereenkomst maatwerk begeleiding (Wmo) is overigens ook door meerdere gemeenten gezamenlijk aangegaan, maar dan wel onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van elk van de deelnemende gemeenten zelf.

Aanvankelijk had de rekenkamer het voornemen als onderdeel van het onderzoek ook de gunning door de gemeente te beoordelen. Dit bleek bij nader inzien niet opportuun. In de geselecteerde overeenkomsten Wmo en Participatiewet is sprake van een 'dynamische lijst' van aanbieders die kunnen intekenen op de overeenkomst. Voor de hele regio zijn volgens de gemeente voor de uitvoering van Wmo en Participatiewet in totaal ongeveer 60 opdrachtnemers gecontracteerd.⁵ Er is dus geen sprake van gunning aan één of slechts enkele partijen. Bij de geselecteerde overeenkomst extramurale zorg voor jeugd met een beperking was de gemeente op grond van het regionaal transitiearrangement verplicht om een overeenkomst te sluiten met de vier aanbieders die ook al voor de decentralisatie deze taak uitvoerden. Ook voor deze overeenkomst is dus het beoordelen van de gunning geen zinvol onderdeel van het onderzoek.

5 financiële omvang geselecteerde overeenkomsten

Voor de uitvoering van de diensten die vallen onder de deeloovereenkomst maatwerk begeleiding (individuele begeleiding, groepsbegeleiding, vervoer naar begeleiding en kortdurend verblijf) heeft de gemeente een budget vastgesteld van in totaal

⁵ Interview ambtenaar gemeente Lansingerland

€ 1.134.000,-.⁶ Voor de uitvoering van de nieuwe participatietaken heeft het college € 150.000,- begroot. Voor de extramurale zorg voor jeugd met een beperking is het budget € 259.000,-.⁷

6 onderzoeksaanpak

6-1 documentenstudie

De rekenkamer zal het onderzoek grotendeels uitvoeren door middel van een documentenstudie.

De rekenkamer zal onder meer de volgende documenten raadplegen:

- beleidsdocumenten die inzicht geven in de doelen die het college met de aanbestedingen beoogt;
- de overeenkomsten die de gemeente met de opdrachtnemers heeft gesloten;
- bij de overeenkomsten horende documenten, zoals offertes, documenten uit de bestuurlijke aanbestedingsprocedures, inkoopvoorwaarden en prestatieafspraken.

Indien nodig voor het completeren van de bevindingen zal de rekenkamer interviews houden met ambtenaren die betrokken zijn (geweest) bij het opstellen of de bewaking van de uitvoering van de overeenkomsten.

6-2 normen

Hierna is aangegeven welke normen de rekenkamer zal hanteren bij de beantwoording van de deelvragen. Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek aanleiding bestaat normen te wijzigen of specifieker te formuleren. In dat geval zal de rekenkamer die wijzigingen toelichten in de rapportage.

1. Heeft het college in de overeenkomsten adequate prestatieafspraken vastgelegd? normen:

- In de overeenkomst zijn prestatieafspraken opgenomen.
- De prestatieafspraken sluiten logisch aan bij het beleid van de gemeente.
- De prestatieafspraken zijn meetbaar.

2. Heeft het college in de overeenkomsten gewaarborgd dat het voldoende inzicht krijgt in de geleverde prestaties? normen:

- In de overeenkomst zijn adequate afspraken opgenomen over wijze en frequentie van rapportage aan de gemeente over de geleverde prestaties.
- De overeenkomst biedt het college voldoende mogelijkheden om de juistheid van rapportages te controleren.
- In de overeenkomst is vastgelegd dat de opdrachtnemer periodiek een klanttevredenheidsonderzoek uitvoert.
- In de overeenkomst is vastgelegd dat de opdrachtnemer beschikt over een klachtenregeling voor cliënten en de gemeente informeert over ingediende klachten en de afhandeling daarvan.

⁶ E-mail ambtenaar Lansingerland, 26 juni 2015. Dit bedrag is een optelsom van de volgende budgetten: begeleiding individueel basis € 298.000,-; begeleiding individueel speciaal € 129.000,-; begeleiding groep basis € 175.000,-; begeleiding groep speciaal € 364.000,-; vervoer € 168.000,-

⁷ E-mail ambtenaar gemeente Lansingerland, 26 juni 2015.

- De overeenkomst biedt het college voldoende mogelijkheden om, indien de opdrachtnemer rapportages niet op de afgesproken tijd en wijze aanlevert, gepaste stappen te nemen richting de opdrachtnemer om te bewerkstelligen dat deze alsnog rapportages oplevert.

3. Bieden de overeenkomsten het college voldoende mogelijkheden om te bewerkstelligen dat de opdrachtnemers de afgesproken prestaties leveren? normen:

- In de overeenkomst is de vergoeding die de opdrachtnemer ontvangt gerelateerd aan de geleverde prestaties (prestatiefinanciering).
- De overeenkomst biedt het college voldoende mogelijkheden om, indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte afspraken, gepaste stappen te nemen richting de opdrachtnemer om te bewerkstelligen dat de prestaties verbeteren.

4. Op welke wijze informeert het college voornemens de raad over de prestaties? normen:

- Het college informeert de raad over de prestaties.
- Het college heeft de informatievoorziening afgestemd op de wensen van de raad.

7 planning & organisatie

7-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd worden door Nienke van Norel en Kees de Waijer (projectleider).

7-2 planning

Het onderzoek start in augustus 2015 en zal naar verwachting voor het einde van 2015 tot een rapportage aan de raad leiden.