



Contractmanagement in het Sociaal Domein

213a-onderzoek naar doelmatigheid en
doeltreffendheid



Gemeente
Westerkwartier

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	213a-onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid	3
1.2	Aanleiding	3
1.3	Scope	4
1.4	Onderzoeksvragen	4
1.5	Methode	5
1.6	Leeswijzer	6
2	Kernconclusies en aanbevelingen	7
2.1	Kernconclusies	7
2.2	Aanbevelingen	8
3	Bevindingen	9
3.1	Governance en procesinrichting	9
3.2	Sturing en monitoring	13
3.3	Niet-gecontracteerde zorg	16
3.4	Opbrengsten en verbeterpunten	17
3.5	Toekomstbestendigheid	18
4	Conclusie	20
5	Bijlage 1	24

1 Inleiding

1.1 213a-onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid

De onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid vallen onder artikel 213a van de Gemeentewet. Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur en legt hierover verantwoording af aan de raad. Anders dan de onderzoeken van de Rekenkamercommissie gaat het hierbij om zelfonderzoek. Het college onderzoekt het eigen bestuur, zoals uitgevoerd door de ambtelijke organisatie.

Met doelmatigheid en doeltreffendheid wordt bedoeld¹:

- ▶ Doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.
- ▶ Doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.

De Onderzoeksverordening gemeente Westerkwartier 2019 vormt de basis voor deze onderzoeken. In de programmabegroting wordt jaarlijks vastgesteld welke onderzoeken plaatsvinden. In 2025 betreft dat onder andere een onderzoek naar contractmanagement in het sociaal domein, zoals gepresenteerd in deze rapportage.

1.2 Aanleiding

Als gemeente zijn we verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken binnen het sociaal domein zoals de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Daarnaast richten we ons binnen het sociaal domein ook op preventie door met onze inspanningen de eigen kracht en zelfredzaamheid van inwoners te versterken². We werken hierin samen met diverse zorgaanbieders, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties waarmee we zowel contractuele als subsidierelaties aangaan. Contractmanagement vormt hierbij de schakel tussen beleid, inkoop en uitvoering, door onder andere afspraken met aanbieders te bewaken en monitoren, de kwaliteit van de ondersteuning te borgen en financiële risico's te beheersen. Dit is essentieel om enerzijds grip te houden op de uitgaven en de kwaliteit van de ondersteuning en anderzijds het realiseren van beleidsdoelen en maatschappelijke resultaten³.

Als organisatie is de keuze gemaakt om contractmanagement voor de contracten in het sociaal domein te beleggen binnen één team, team Sociale Leefomgeving. Het gaat hierbij om zowel kleinere contracten, zoals de inkoop van hulpmiddelen, als grotere complexe contracten waarbij meerdere aanbieders betrokken zijn die actief zijn in meerdere gemeenten. In het kader van toekomstige ontwikkelingen zoals de Hervormingsagenda Jeugd willen we als organisatie meer inzicht in wat deze ontwikkelingen betekenen voor de manier waarop het huidige contractmanagement is ingericht en wat de huidige inrichting tot nu toe concreet heeft opgeleverd.

¹ Gemeente Westerkwartier (2019). *Onderzoeksverordening Gemeente Westerkwartier*.

² Gemeente Westerkwartier (2024). *Beleidsplan Sociaal Domein: Samen werken aan een sociaal Westerkwartier*.

³ Pianoo (z.d.). Contractmanagement. Geraadpleegd op 20 augustus 2025, van <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-3-uitvoeren/contractmanagement>.; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). *Handreiking contractbeheer en contractmanagement*. Geraadpleegd op 18 augustus 2025, van https://vng.nl/sites/default/files/vng/20141205_handreiking-contractbeheer.pdf

1.3 Scope

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de manier waarop het huidige contractmanagement binnen de gemeente Westerkwartier is georganiseerd en in welke mate we als organisatie in staat zijn om te sturen. Dit in het kader van het beheersbaar houden van de uitgaven (doelmatigheid) en om bij te dragen aan het realiseren van maatschappelijke resultaten (doeltreffendheid). Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in welke verbeteringen nodig zijn om aan te kunnen sluiten op toekomstige ontwikkelingen binnen het sociaal domein.

1.4 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

'In welke mate is het contractmanagement in het sociaal domein doelmatig en doeltreffend ingericht en toegepast, en welke verbeteringen zijn nodig om in te spelen op de toekomstige ontwikkelingen binnen het sociaal domein?'

De hoofdvraag is uitgewerkt in meerdere deelvragen⁴, die zijn geordend per thema.

Governance en procesinrichting

1. Hoe is het contractmanagement binnen het sociaal domein ingericht wat betreft type contracten en de belegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden?
2. In hoeverre zijn processen en processtappen helder vastgelegd en consistent toegepast in de praktijk?

Sturing en monitoring

3. Over welke sturings- en monitoringsinstrumenten beschikt de organisatie, en hoe worden deze ingezet in de praktijk?
4. In hoeverre bieden de huidige contracten voldoende aanknopingspunten om effectief te sturen op kosten, kwaliteit en resultaten en welke componenten dragen hier het meest aan bij?

Opbrengsten en verbeterpunten

5. Wat zijn de opbrengsten van het apart positioneren van contractmanagement binnen het sociaal domein?
6. Welke knelpunten en tekortkomingen worden ervaren?

Toekomstbestendigheid

7. In hoeverre is het huidige contractmanagement ingericht om uitvoering te kunnen geven aan toekomstige ontwikkelingen binnen het sociaal domein?
8. Welke aanpassingen zijn nodig om contractmanagement toekomstbestendig te maken?

⁴ Gedurende het onderzoek zijn een aantal deelvragen aangescherpt waarbij de strekking van de vragen hetzelfde is gebleven.

1.5 Methode

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag zijn twee onderzoeksmethoden ingezet: deskresearch en interviews. Bij de deskresearch zijn verschillende relevante documenten voor het onderzoek doorgenomen en geanalyseerd, zoals het Inkoopbeleid van de gemeente Westerkwartier, het Beleidsplan Sociaal Domein 2024 'Samen Werken aan een sociaal Westerkwartier'⁵ en diverse contracten. Om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij het contractmanagementproces inzichtelijk te kunnen maken hebben we handreikingen over contractmanagement en contractbeheer van het i-Sociaal Domein⁶ en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁷ geraadpleegd. Deze documenten vormden samen de input voor de interviews.

In totaal zijn 11 verdiepende interviews met 12 betrokkenen uit de organisatie afgenomen. De betrokkenen bekleden verschillende functies binnen de gemeente (zie Tabel 1). De interviews zijn in de periode van januari t/m maart 2026 afgenomen en hebben grotendeels op kantoor plaatsgevonden, met uitzondering van één interview dat online is gehouden. De duur van de interviews varieerde van 25 minuten tot 80 minuten. De interviews verliepen semi-gestructureerd, waarbij vragen werden gesteld aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst, maar waar ook ruimte bestond om door te vragen op bepaalde antwoorden.

Tabel 1, Overzicht geïnterviewden

Functie	Aantal geïnterviewden
Beleidsadviseur sociaal domein	2
Business controller	1
Contractmanager	2
Financieel adviseur	2
Inkoopadviseur	1
Teammanager	3
Toezichthouder	1

Analyse

De interviews zijn met toestemming van de geïnterviewden opgenomen met een recorder en deze opnames zijn getranscribeerd met behulp van iBabs Debrief. Hierna zijn de transcripten geëxporteerd naar het programma Atlas.ti, waarin ze gecodeerd zijn op thema om relaties tussen de verschillende interviews te achterhalen. De transcripten zijn door de onderzoeker en trainee onderzoeker onafhankelijk van elkaar gecodeerd en daarna met elkaar vergeleken, wat de subjectiviteit vermindert en dus de intercoder betrouwbaarheid vergroot.

In het rapport zijn geen quotes van geïnterviewden opgenomen. Dit omdat het een intern onderzoek betreft en quotes hierdoor mogelijk herleidbaar zijn naar individuen.

⁵ Gemeente Westerkwartier (2024). *Beleidsplan Sociaal Domein: Samen werken aan een sociaal Westerkwartier*.

⁶ I-Sociaal Domein (2025). Aan de slag met contractmanagement Jeugdwet en Wmo 2015. https://i-sociaaldomein.nl/wp-content/uploads/2025/11/Handreiking-Contractmanagement-Jeugdwet-en-Wmo_nov2025.pdf

⁷ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). Handreiking contractbeheer en contractmanagement. Geraadpleegd op 18 augustus 2025, van https://vng.nl/sites/default/files/vng/20141205_handreiking-contractbeheer.pdf

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de kernconclusies van het onderzoek en de aanbevelingen gepresenteerd. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen van het onderzoek per deelvraag gepresenteerd: governance en procesinrichting, sturing en monitoring, niet-gecontracteerde zorg, de opbrengsten en verbeterpunten en de toekomstbestendigheid van contractmanagement in het sociaal domein. In hoofdstuk 4 volgen de uitgebreide conclusies van het onderzoek, onderverdeeld naar de verschillende deelonderwerpen.

2 Kernconclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de kernconclusies samengevat en de bijbehorende aanbevelingen gepresenteerd. Voor de volledige onderbouwing wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

2.1 Kernconclusies

- ▶ *Afzonderlijke positionering van contractmanagement versterkt doeltreffende sturing*
Het vergroot de grip en regie op zowel aanbieders als op de eigen uitvoering. Deze inrichting biedt beter inzicht in de prestaties, inspanningen, resultaten en de kwaliteit van aanbieders. Daarnaast is er ruimte om gericht invulling te geven aan relationeel contractmanagement. Dit stimuleert een open en transparante samenwerking met aanbieders en draagt bij aan het opbouwen van wederzijds vertrouwen.
- ▶ *Sterke samenwerking op het gebied van contractmanagement door betrokkenheid en korte lijnen*
De onderlinge samenwerking wordt positief ervaren. Medewerkers tonen betrokkenheid en verantwoordelijkheid en weten elkaar dankzij korte communicatielijnen snel te vinden.
- ▶ *Onduidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij het contractmanagementproces*
De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is niet altijd helder en is ook niet eenduidig vastgelegd. Taken zijn in de loop van tijd, vaak vanuit capaciteitsgebrek, bij functies belegd terwijl dit inhoudelijk niet altijd logisch is. Dit vergroot de persoonsafhankelijkheid van werkzaamheden, wat een kwetsbaarheid vormt bij het contractmanagementproces.
- *Onvoldoende duidelijkheid over contracteigenaarschap en opdrachtgeverschap*
Vanuit mandaat en budgetten is contracteigenaarschap en opdrachtgeverschap belegd bij teammanagers. In de praktijk wordt dit niet altijd zo ervaren. Dit leidt tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wat de uitvoering van en sturing op contractmanagement belemmert. Een extra factor wat hierin meeweegt is dat bij contractmanagement zowel een beleidsteam als uitvoerende teams betrokken zijn. Hierdoor zijn processen niet altijd duidelijk afgebakend.
- *Ontbreken van proceseigenaarschap*
Het proces van contractmanagement betreft meerdere teams en het is onduidelijk wie de proceseigenaar is. Hierdoor is er geen centrale regierol die overzicht houdt over het totale proces en zorgt voor een samenhangende verdeling van taken en verantwoordelijkheden.
- ▶ *Onvoldoende scherpte in afbakening van contractafspraken beperkt sturingsmogelijkheden*
Contracten worden regelmatig breed ingericht, waardoor de focus op de kerntaak en specifieke expertise van de aanbieder vervaagt. Dit vergroot het risico dat de aanbieder niet kan voldoen aan de gestelde verwachtingen. Daarnaast zijn consequenties voor het niet behalen van doelen of het niet voldoen aan contractuele voorwaarden onvoldoende uitgewerkt. Hierdoor ontbreken toetsbare elementen wat effectieve monitoring en bijsturing bemoeilijkt.
- ▶ *Onvoldoende bruikbare managementinformatie*
De huidige interne systemen leveren onvoldoende bruikbare data op, wat een kwetsbaarheid vormt voor zowel doelmatige als doeltreffende sturing. De gemeente is in grote mate afhankelijk van de door de aanbieder aangeleverde data. Dit beperkt de mogelijkheden voor onafhankelijke beoordeling en bijsturing. Daarnaast is er behoefte aan dashboards die ontwikkelingen inzichtelijk maken en benut kunnen worden bij het onderbouwen van keuzes.
- ▶ *Bij niet-gecontracteerde zorg (NGZ) ontbreekt expertise op het gebied van contractmanagement*

Bij niet-gecontracteerde zorg is aanvullende expertise op het gebied van contractmanagement en toezicht noodzakelijk voor het zorgvuldig opstellen van contractvoorwaarden en het toetsen van de kwaliteit van aanbieders. De huidige verdeling van verantwoordelijkheden sluit niet altijd aan bij de aanwezige expertise. Dit belemmert een doelmatige besluitvorming rondom NGZ-contracten en vraagt om gerichte aandacht vanuit de organisatie.

2.2 Aanbevelingen

- ▶ *Maak taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden inzichtelijk en leg deze eenduidig vast*
Laat verantwoordelijkheden aansluiten bij de inrichting van de organisatie. Maak duidelijke werkafspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is en borg dat de capaciteit hierop is afgestemd. Houd daarbij rekening met de benodigde tijd zodat medewerkers voldoende uren hebben voor het uitvoeren van de taken en dat dit passend is binnen de jaarplannen. Evalueer periodiek of de taakverdeling en werkwijzen nog passend zijn. Dit voorkomt dat tijdelijke oplossingen structureel worden en draagt bij aan een doelmatige, consistente en minder persoonsafhankelijke werkwijze.
- *Beleg contracteigenaarschap en opdrachtgeverschap expliciet*
Leg vast wie van de teammanagers formeel contracteigenaar is voor welk contract en koppel deze taak expliciet aan mandaat en budgetverantwoordelijkheid. Maak concrete werkafspraken over welke verantwoordelijkheden bij de contracteigenaar liggen en welke bij de contractmanager en leg dit vast. Dit voorkomt dat er onduidelijkheid ontstaat bij wie keuzes liggen rondom de strategische afwegingen en prioritering.
- *Wijs proceseigenaren aan*
Om te zorgen dat er iemand is die regie en overzicht heeft op het gehele contractmanagementproces en op tijd kan signaleren welke acties nodig zijn om het proces goed te laten verlopen is het van belang om proceseigenaren aan te wijzen en dit vast te leggen.
- ▶ *Formuleer heldere haalbare opdrachten passend bij de kerntaak van aanbieders*
Maak vooraf duidelijk inzichtelijk wat de gemeente geleverd wil hebben en wat hierbij kan worden verwacht van de aanbieders gelet op hun kerntaken. Vermijd het opstellen van brede opdrachten.
- ▶ *Scherp contractenvoorwaarden en eisen aan en maak deze toetsbaar*
De consequenties met betrekking tot het niet naleven van contractuele voorwaarden en het niet behalen van vooropgestelde doelen dienen te worden opgenomen in de contracten. Daarbij is het van belang dat deze toetsbaar zijn. Het scherper formuleren van de contractvoorwaarden en eisen kan de doelmatigheid en doeltreffendheid van contractmanagement vergroten.
- ▶ *Breng managementinformatie beter op orde*
Om de doeltreffendheid te verhogen is het van belang om direct bruikbare dashboards te ontwikkelen op basis van de interne registratiedata. Het gaat hierbij voornamelijk om de lokale contracten. Daarnaast is het van belang dat wordt bekeken welke informatie wenselijk is en structureel geregistreerd kan worden, om meer inzicht in effecten te verkrijgen en de doeltreffendheid te verhogen.
- ▶ *Onderzoek hoe contractmanagement kan bijdragen aan niet-gecontracteerde zorg (NGZ)*
Hoewel niet-gecontracteerde zorg betrekking heeft op zorg geleverd door niet-gecontracteerde aanbieders kan expertise van contractmanagement waardevol zijn bij NGZ. Voornamelijk om te borgen dat contractvoorwaarden en kwaliteitsbeoordelingen consistent en zorgvuldig tot stand komen.

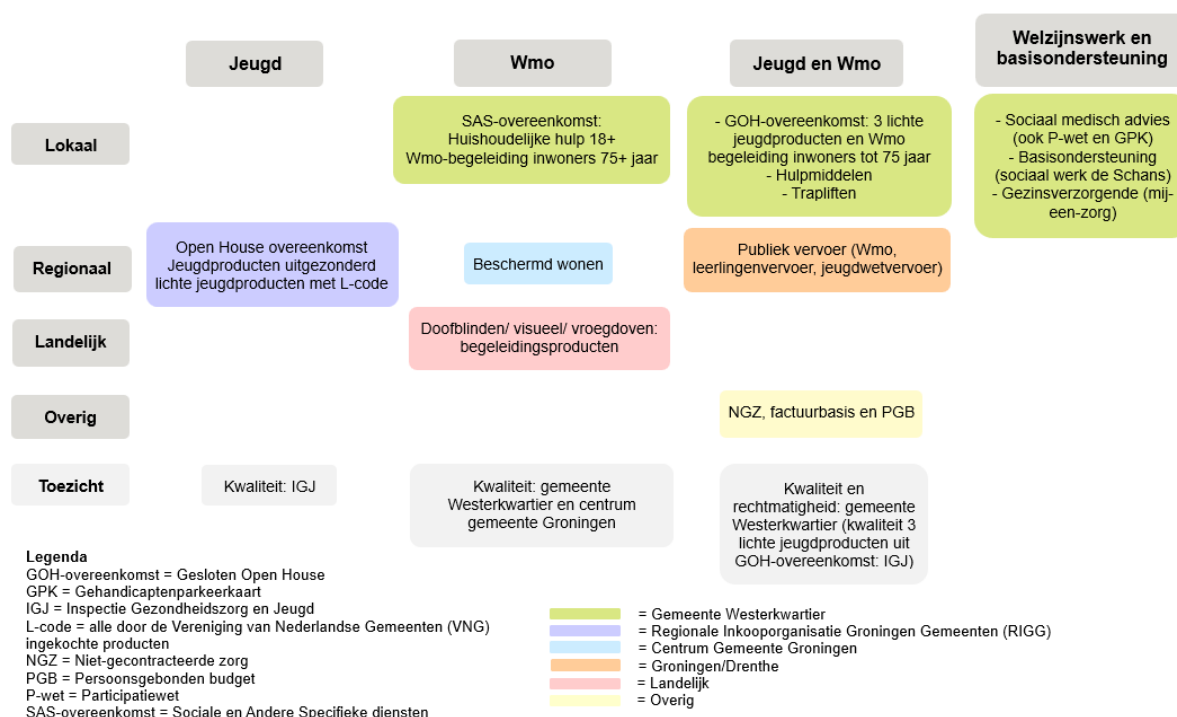
3 Bevindingen

3.1 Governance en procesinrichting

Overzicht van contracten

Vanaf de decentralisatie in 2015 zijn ook de financiële verantwoordelijkheden van geïndiceerde voorzieningen belegd bij gemeenten. In de loop van de jaren is de functie van contractmanager zich steeds verder gaan ontwikkelen. Hiervoor waren beleidsmedewerkers verantwoordelijk voor deze taken. Sinds de vorming van gemeente Westerkwartier in 2019 is contractmanagement voor het sociaal domein belegd bij twee contractmanagers. Met de achterliggende gedachtegang om de gecontracteerde partners in het sociaal domein (zoals de zorgaanbieders) te kunnen controleren op contractvoorwaarden en kwaliteitseisen. Over de jaren heen is dit uitgebreid naar meerdere contracten in het zorgdomein, waaronder ook welzijnswerk.

Figuur 1 geeft een overzicht weer van de huidige contracten binnen het sociaal domein. De contracten zijn uitgesplitst naar vier verschillende categorieën: 1) Jeugd, 2) Wmo, 3) Jeugd en Wmo en 4) Welzijnswerk en Basisondersteuning. Daarnaast zijn de contracten verdeeld over vier niveaus: 1) lokaal gecontracteerd, 2) regionaal gecontracteerd, 3) landelijk ingekochte zorg en 4) overig. De kleuren in het figuur laten zien waar het contractmanagement is belegd. Voor de lokaal gecontracteerde producten is contractmanagement intern belegd en bij contracten op regionaal en landelijk niveau is het contractmanagement elders belegd. De overige contracten zijn ondergebracht bij andere functies en zijn niet bij de contractmanagers belegd. In de onderste rij van het figuur is weergegeven hoe het toezicht op de contracten is georganiseerd. Bij de contracten voor Jeugd houdt de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) toezicht op de kwaliteit. Bij de Wmo-contracten houden zowel de gemeente zelf als centrumgemeente Groningen toezicht op de kwaliteit. Verder houdt de gemeente bij de Jeugd- en Wmo-contracten zelf toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid, uitgezonderd de 3 lichte jeugdproducten uit de Gesloten Open House-overeenkomst waarbij de IGJ-toezicht houdt op de kwaliteit.



Figuur 1. Overzicht Contracten Sociaal Domein

Reflectie op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In de handreiking opgesteld door het i-Sociaal Domein⁸ staan een aantal verschillende functies met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden omschreven (zie Bijlage 1). Tijdens de interviews is dit overzicht voorgelegd aan de geïnterviewden om hierop te reflecteren. Op deze manier kan inzicht worden verkregen hoe het huidige contractmanagementproces binnen de organisatie is georganiseerd. En kan worden gesignaleerd waar mogelijke kwetsbaarheden liggen met betrekking tot verantwoordelijkheden en onderlinge afstemming.

Uit de interviews komt naar voren dat er verschillen zijn in hoe het contractmanagement proces is georganiseerd binnen de organisatie in vergelijking met het overzicht van het i-Sociaal Domein (zie Bijlage 1). Dit heeft voornamelijk betrekking op de invulling van contractbeheer, contracteigenaarschap en proceseigenaarschap. Verder wordt door meerdere geïnterviewden opgemerkt dat de consultants in het overzicht van het i-Sociaal Domein (zie Bijlage 1) ontbreken. Terwijl consultants een grote rol hebben in de uitvoering.

Contractbeheer

Uit de interviews komt naar voren dat een aantal taken binnen het contractmanagementproces minder expliciet zijn belegd. Zo wordt aangegeven dat de functie van contractbeheerder (zie Bijlage 1) niet als afzonderlijke functie bestaat binnen de organisatie en dat de bijbehorende taken zowel door inkoopadviseurs als de contractmanagers worden uitgevoerd. Momenteel wordt dit niet als een knelpunt ervaren, maar het blijft wel een punt van aandacht om de verdeling van verantwoordelijkheden in de gaten te houden, zodat deze taken niet te veel tijd gaan kosten voor een aantal medewerkers. Een positief punt wat wordt benoemd is dat er nu een vaste

⁸ I-Sociaal Domein (2025). Aan de slag met contractmanagement Jeugdwet en Wmo 2015. https://i-sociaaldomein.nl/wp-content/uploads/2025/11/Handreiking-Contractmanagement-Jeugdwet-en-Wmo_nov2025.pdf

inkoopadviseur is voor het sociaal domein. In samenwerking met de teammanager kan hierdoor gericht naar de lopende contracten worden gekeken. Daarmee heeft de organisatie scherper in beeld welke contracten wanneer aflopen en de acties die dit van de desbetreffende teams vraagt.

Contracteigenaarschap

Er bestaan verschillende opvattingen over wie binnen de organisatie de contracteigenaar (zie Bijlage 1) is of zou moeten zijn. Wel wordt door verschillende geïnterviewden de koppeling gemaakt tussen contracteigenaarschap en het beschikken over budgetten en het hebben van mandaat. Met de herijking van de organisatie per april 2025 is mandaat in toenemende mate bij de teammanagers belegd en zijn zij ook eigenaar van de budgetten. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat contracteigenaarschap in toenemende mate wordt gezien als een taak voor degene die daadwerkelijk sturing kan geven aan het proces en hier actief onderdeel van uitmaakt. Vanuit deze gedachten geven meerdere betrokkenen aan dat het logisch is om contracteigenaarschap bij de teammanagers te beleggen. Er zijn nog wel discussies gaande of de contracteigenaar de teammanager vanuit de inhoud is of waar beleid onder valt. Sinds de herijking vallen beleid en uitvoering niet meer onder één team. Daarbij wordt door een aantal geïnterviewden benoemd dat hier ontwikkelingen in gaande zijn, ook in relatie tot de komende aanbestedingen van de contracten.

Het ontbreken van eenduidig contracteigenaarschap zorgt volgens meerdere geïnterviewden voor onduidelijkheid in opdrachtgeverschap richting contractmanagers. In de praktijk betekent dit dat afwegingen over afstemming, prioritering en de mate waarin aandacht wordt besteed aan specifieke aanbieders veelal bij de contractmanagers liggen. Meerdere betrokkenen vragen zich af of deze verantwoordelijkheid daar in alle gevallen hoort te liggen. Het gaat hier nadrukkelijk niet om het niet willen nemen van verantwoordelijkheid door contractmanagers, maar om de vraag of de verantwoordelijkheden op de juiste plek zijn belegd. Duidelijke afspraken hierover ontbreken. Daarnaast wordt aangegeven dat het ontbreken van duidelijk contracteigenaarschap het in de praktijk lastig maakt om te bepalen wie bevoegd is met betrekking tot formele correspondentie zoals het ondertekenen van brieven. Als gevolg hiervan ervaren geïnterviewden het vaak als een zoektocht om erachter te komen bij wie ze moeten zijn.

Proceseigenaarschap

Binnen het contractmanagementproces ontbreekt volgens een aantal geïnterviewden duidelijk belegd proceseigenaarschap (zie Bijlage 1). Voornamelijk wordt hierin iemand gemist die het totale overzicht heeft van hoe het proces is ingericht, wie betrokken is of zou moeten zijn en wie welke verantwoordelijkheden heeft. Deze regierol is niet vastgelegd, iedereen pakt een deel van het proces op maar er ontbreekt eigenaarschap voor het geheel. Als gevolg hiervan moeten medewerkers regelmatig zoeken naar het juiste aanspreekpunt voor specifieke vragen of situaties.

Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden voor contractmanagement en toezicht verdeeld over verschillende niveaus. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor het contractmanagement en voor een deel toezicht op lokaal niveau, terwijl voor contracten op regionaal niveau (zoals voor de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG)) contractmanagement regionaal is belegd en toezicht landelijk (zie Figuur 1). Door de verdeling van verantwoordelijkheden op verschillende niveaus is het bij situaties die om acties vragen niet altijd duidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt. Een samenhangend overzicht ontbreekt.

Persoonsafhankelijke taakverdeling

In de interviews komt regelmatig naar voren dat meer verduidelijking kan worden aangebracht in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een terugkerend thema hierin is dat wanneer er lacunes ontstaan deze worden opgevuld door medewerkers die taken oppakken die niet bij hun functie horen. Dit gebeurt vanuit betrokkenheid en het gevoel dat het anders niet wordt gedaan. Daarnaast wordt benoemd dat in een proces soms taken worden toebedeeld aan bepaalde

functies vanwege capaciteitsgebrek. Als gevolg hiervan zijn in sommige gevallen taken gaandeweg bij functies gaan horen terwijl dit inhoudelijk niet altijd even logisch is. Wanneer een taak eenmaal bij een functie is belegd of door medewerkers wordt opgenomen blijkt het lastig te zijn deze taken ergens anders te beleggen. Meerdere geïnterviewden benadrukken daarom het belang van het borgen van taken bij de juiste functies en regelmatig na te gaan of dit nog kloppend is en of de huidige werkwijze aansluit bij wat we voor ogen hebben. Tegelijkertijd komt uit de interviews naar voren dat het hier niet gaat om het ontbreken van een verantwoordelijkheidsgevoel. De onderlinge betrokkenheid en het gezamenlijk optrekken wordt juist als een kracht gezien. Er wordt wel aangegeven dat wanneer verantwoordelijkheden niet expliciet zijn belegd, het risico bestaat dat taken formeel van niemand zijn. Op dit moment wordt dit zelf door medewerkers opgevangen mede vanwege hun betrokkenheid, maar het wordt wel aangegeven als een aandachtspunt voor de organisatie.

Risico's persoonsafhankelijke taakverdeling

Een van de kwetsbaarheden die vaker terugkomt is dat functies en taakopvattingen persoonsafhankelijk zijn. Dit wordt met name als risico gezien wanneer medewerkers werkzaamheden uitvoeren die formeel niet tot hun functie behoren. Op het moment dat iemand vertrekt kan er hierdoor een gat ontstaan. Wanneer een functie door een nieuwe medewerker wordt ingevuld blijken er vervolgens uiteenlopende verwachtingen te bestaan over de taken en verantwoordelijkheden. Op papier behoren deze taken niet altijd tot de functie maar is het wel onderdeel geworden van de functie invulling van de voorganger. Vanuit de interviews komt naar voren dat het daarom belangrijk is om kennis goed te borgen bij meerdere medewerkers en taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vast te leggen. Dit wordt voornamelijk benoemd in het kader van grote contracten waarbij het helpend is wanneer kennis wordt gedeeld en gezamenlijk wordt opgebouwd. Dit om de kwetsbaarheid van persoonsafhankelijke invulling van functies te verkleinen.

Samenwerking

Veel geïnterviewden geven aan dat de onderlinge samenwerking goed verloopt. De geïnterviewden benoemen dat collega's verantwoordelijkheid nemen, betrokken zijn en dat er onderling korte lijntjes zijn waardoor medewerkers elkaar goed weten te vinden. Knelpunten hangen niet zozeer samen met de collegialiteit en professionaliteit, maar vooral met de vraag wie waarover dient te beslissen en wie wanneer betrokken moet worden. Het belang van op tijd betrokken worden in het proces wordt vaker genoemd. Wanneer bepaalde functies te laat worden aangehaakt dan neemt het risico toe dat contracten onvolledig zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot toezicht, prestatieafspraken en budgettaire kaders.

Meerdere geïnterviewden benadrukken dat contractmanagement na het afsluiten van de contracten niet enkel een taak is van de contractmanagers, maar dat er verschillende medewerkers betrokken zijn bij de uitvoering van contracten. Uit de interviews komt naar voren dat het van belang is om bij nieuwe contracten of contractverlengingen tijdig in te schatten hoeveel tijd dit vraagt van betrokken medewerkers. Door hier rekening mee te houden kan voldoende tijd in de jaarplannen vooraf worden gereserveerd en worden medewerkers op tijd aangehaakt.

Tot slot is er behoefte aan meer duidelijkheid en inzicht in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een overzicht of het vastleggen van deze verantwoordelijkheden zal volgens betrokken helpen om helder te maken welke verantwoordelijkheden bij welke functie horen en bij wie je terecht kan met specifieke vragen. Het vastleggen van onderdelen van processen kan hierin ondersteunend zijn. Vooral om zichtbaar te maken waar kwetsbaarheden zitten. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat niet alles te omvatten valt in processen en heldere werkafspraken met elkaar ook voldoende effectief kunnen zijn.

3.2 Sturing en monitoring

Grip en regie

Omvang van de opdracht

Om grip en regie op de contracten te vergoten is het volgens meerdere geïnterviewden van belang om van tevoren duidelijke afspraken te maken over de omvang van de opdracht en wat we als organisatie willen dat geleverd wordt. Uit de interviews komt naar voren dat we als organisatie vaak veel willen wegzetten in de opdrachten richting aanbieders in plaats van ons te beperken tot de kerntaak van een aanbieder. Volgens een aantal geïnterviewden mogen we als organisatie scherper zijn op de omvang van een opdracht en in hoeverre dit passend is bij de kerntaak van de desbetreffende aanbieder. Dit om ervoor te zorgen dat de verwachtingen overeenkomen en dat wat geleverd dient te worden haalbaar is voor een aanbieder.

Effect van het contracttype

Het type contract heeft invloed op de mate waarop de gemeente grip en regie heeft op de contracten. Als voorbeeld wordt meerdere keren de Gesloten Open House overeenkomst (zie Figuur 1) genoemd. Dit is een overeenkomst op basis van PxQ (prijs maal hoeveelheid) contracten waarbij de betaling is gekoppeld aan de geleverde output en niet aan een vast budget. Het gaat hier om de uitvoering van ondersteuning. In dit contract zitten 70 aanbieders en er is volgens meerdere geïnterviewden te weinig tijd om elke aanbieder te bezoeken wat het lastig maakt om hier concreet op te sturen. Volgens een aantal geïnterviewden vinden er onvoldoende gesprekken plaats over welke ontwikkelingen er spelen, waar we als organisatie op willen sturen en welke doelen we nastreven. Er is wel een koppeling gemaakt met de doelen van het beleidsplan Sociaal Domein, maar het gesprek gaat volgens sommigen nog te weinig over welke aanbieder behaalt welke doelen met hoeveel inzet, zodat kan worden vastgesteld hoe effectief een aanbieder is. Daarnaast blijkt uit de interviews dat het onduidelijk is wat de doelstellingen van de organisatie hierin zijn en in hoeverre de organisatie bij dit soort contracten op bijvoorbeeld de indicatieomvang of trajectduur wil sturen. Op dit moment beslist de consulent of aan een bepaald doel moet worden gewerkt en of een indicatie wordt afgegeven voor zoveel uren in de week. De combinatie van het grote aantal aanbieders en het ontbreken van een duidelijke lijn leidt ertoe dat we minder regie op deze contracten hebben.

Als we kijken naar de Sociale en Andere Specifieke diensten (SAS) overeenkomst (zie Figuur 1) is dit zowel een taakgerichte als een gebiedsgerichte opdracht waarbij toegangswerkzaamheden zijn uitbesteed met een lumpsum financiering (vast bedrag). De aanbieders hebben een bredere opdracht meegekregen om naast de uitvoering ook toegangswerkzaamheden te organiseren en de opdracht om zorg op een dusdanige manier te organiseren dat het binnen het budget valt. Uit de interviews komt naar voren dat het voor zowel gemeenten als aanbieders lastig is om aan dit soort contracten invulling te geven en hier grip op te krijgen. SAS-overeenkomsten zijn gebaseerd op partnerschap waarbij het van belang is dat je goed kan sturen op het budget en de systematiek achter de budgetbepaling duidelijk is en ook is opgenomen in de contracten. Wanneer dit niet het geval is dan blijf je volgens een aantal geïnterviewden met elkaar rondcirkelen in discussies rondom budgetten en welke factoren hierin meewegen. Het gaat er enerzijds om hoe sturen we erop dat de aanbieder budget meekrijgt wat reëel is, maar anderzijds wel met de opdracht om wat te veranderen. Dit proces is een zoektocht en er werd tijdens de interviews genoemd dat het belangrijk is om goed van tevoren na te denken wat voor impact keuzes kunnen hebben, zoals het uitbesteden van bepaalde werkzaamheden voor de eigen organisatie en de budgetbepaling voordat je als organisatie grote opdrachten wegzet.

Contractafspraken

Contractafspraken vormen de basis voor de mate van grip, omdat hierin wordt vastgelegd welke prestaties, voorwaarden en verantwoordelijkheden gelden voor aanbieders. Deze

contractafspraken geven de gemeente houvast om te beoordelen of afspraken zowel door aanbieders als door de gemeente worden nageleefd. Volgens meerdere geïnterviewden mag de organisatie scherper zijn in het opnemen van consequenties in de contracten wanneer doelen niet worden behaald en wanneer niet wordt voldaan aan contractuele voorwaarden. Op dit moment staat dit nog onvoldoende beschreven in de contracten waardoor we als organisatie weinig handvatten hebben om mee te sturen. Wat meerdere keren terugkomt is dat het handhavingsstuk vanuit toezicht niet goed is vastgelegd in de contracten en specifiek wanneer niet wordt voldaan aan de contractuele voorwaarden. Bij het opstellen van het handhavingsstuk waren er nog te weinig praktijkvoorbeelden met wat er moet worden vastgelegd. Het gevolg hiervan is dat bepaalde regels niet meer kloppen of anders gesteld moeten worden. Met de hernieuwde invulling van de toezichthouders functie kunnen we als organisatie meer focussen op toezicht. Inmiddels zijn de toetsingskaders opgesteld, waardoor we stappen zetten om gerichtere doelen te stellen wat we intern willen bereiken.

Andere punten die worden genoemd naar aanleiding van het scherper formuleren van de contracten is het opnemen van informatie rondom de prestatielevering waarbij getoetst wordt of zorg daadwerkelijk wordt geleverd aan inwoners. Het is belangrijk om in de contracten op te nemen dat aanbieders deze informatie dienen te leveren wanneer de gemeente wil toetsen in hoeverre een aanbieder aan bepaalde voorwaarden voldoet. Daarnaast kunnen we volgens sommige geïnterviewden als organisatie meer eisen stellen aan hoe er gefactureerd wordt. Nu ligt de focus veelal op de vraag of een factuur binnen het plaatje past en het budget niet wordt overschreden in plaats van of het klopt wat er daadwerkelijk wordt gefactureerd. Er zijn bijvoorbeeld onduidelijkheden over het inhalen van dagdelen of het niet declareren over het geïndiceerde maandtarief.

Om meer grip te krijgen kunnen ook vaste overlegmomenten met aanbieders worden opgenomen in de contracten. Bij het hulpmiddelen contract is dit nu opgenomen om beter aan de kwaliteit te kunnen voldoen en eerder te kunnen acteren.

Grip op kwaliteit

Contractafspraken kunnen ook worden gebruikt als uitgangspunt om het gesprek aan te gaan over kwaliteit en samenwerking. Uit de interviews komt naar voren dat in de driehoek contractmanager, toezichthouder en beleidsmedewerker beter gecontroleerd moet worden in hoeverre de gecontracteerde aanbieders de kwaliteit bieden die is afgesproken.

Ook wordt aangegeven dat het van belang is om te acteren op signalen en dat nu vaak vanuit praktijkvoorbeelden wordt gehandeld. Hierbij wordt vaak pas actie ondernomen wanneer er al iets gebeurt in plaats van dat er proactief aan de voorkant op basis van signalen wordt gehandeld. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat dit ook te maken heeft met dat we als organisatie te weinig zicht hebben op de zorg die wordt geboden in onze gemeente en met name op de zorg gerelateerde bedrijven die gevestigd zijn binnen de gemeente. Dit gaat ook over bedrijven die binnen onze gemeente gevestigd zijn maar die niet binnen de lokale contracten vallen en buiten ons toezicht om. Wanneer er iets speelt bij zorgbedrijven is het soms onduidelijk wie er verantwoordelijk is op lokaal of op regionaal niveau en wie er toezicht houdt. Als de zorgaanbieders in onze gemeente beter in kaart worden gebracht dan zal het ook duidelijker worden wie waarvoor verantwoordelijk is en of wij hier als gemeente een rol in hebben qua toezicht.

Uit de interviews komt naar voren dat zorgfraude een punt van aandacht is en ook het proactief handelen hierin. Dit begint bij het creëren van bewustwording dat zorgfraude ook in onze gemeente plaatsvindt. Door sommige geïnterviewden wordt aangekaart dat het bewustzijn rondom zorgfraude binnen onze organisatie nog niet overal even hoog is. Dit vergt een omslag in houding als organisatie door in de contractvoorwaarden strikter te zijn wat er minimaal verantwoord moet worden en dat aanbieders zich daar ook aan dienen te houden. Met betrekking

tot zorgfraude wordt binnen de organisatie ook de samenwerking opgezocht met het team Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Uit de interviews komt naar voren dat het voornamelijk lastig is dat zorgfraude als een onduidelijk begrip wordt ervaren en dat onze verordeningen, nadere regels en contracten niet zijn ingericht met het oog op fraude.

Sturingsmogelijkheden

Sturingsinstrumenten

KPI's (*Kritische Prestatie Indicatoren*) geven inzicht in hoe contractafspraken in de praktijk worden uitgevoerd en welke prestaties worden gerealiseerd. Deze inzichten vormen de basis voor inhoudelijke sturing. Uit de interviews komt naar voren dat voor inhoudelijke sturing het belangrijk is om aan de voorkant goed af te stemmen welke KPI's worden geformuleerd en specifiek met welk doel. Wanneer hier onvoldoende over wordt nagedacht kan het zijn dat het onduidelijk is hoe meetbaar een KPI is. Een voorbeeld wat meerdere keren is benoemd is de KPI transformatie binnen de SAS-overeenkomst. Uiteindelijk is gebleken dat we als organisatie niet op deze KPI kunnen sturen, omdat relevante data ontbreekt.

Ook is het een zoektocht hoe innovatie moet worden gemeten en wat de consequenties zijn op het moment dat de aanbieder niet voldoende innoveert. Wanneer dit niet in de contractafspraken is opgenomen kunnen we als organisatie beperkt sturen. Geïnterviewden gaven aan dat we op dit moment enkel de status van de ontwikkelingen kunnen bekijken en op basis daarvan het 'goede gesprek' kunnen aangaan. Het formuleren van KPI's blijft een zoektocht waarbij continu de vraag blijft wat er gemeten wordt. In de interviews wordt benoemd dat KPI's nodig zijn voor gerichte sturing op de opdracht om te voorkomen dat het gesprek met aanbieders beperkt blijft tot aannames.

Uit de interviews komt naar voren dat er ook andere sturingsmiddelen worden ingezet. Zo wordt beschreven dat het ingewikkeld is om binnen welzijnswerk op KPI's te sturen. Als organisatie willen we inzicht in hoe een welzijnsorganisatie bijdraagt aan het welzijn van onze inwoners. We hebben hier al wel stappen in gezet door inspanningen en doelen van contracten te integreren met de doelen van het Beleidsplan Sociaal Domein. Daarnaast wordt door de geïnterviewden benoemd dat cliëntervaringsonderzoeken belangrijk zijn om mee te nemen in de beoordeling van aanbieders. In het contract voor hulpmiddelen wordt gekeken naar een balans tussen harde KPI's en de communicatie rondom dienstverlening richting de inwoners. Hierop aansluitend blijkt wederom dat het belangrijk is dat resultaten van cliëntervaringsonderzoeken inzichtelijk zijn voor de gemeente. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld hun kwaliteitssystemen op orde hebben, maar een onvoldoende scoren op de bejegening richting inwoners. De combinatie van beide componenten geeft ons als organisatie een completer beeld en geeft input om op te acteren.

Vanuit inkoop wordt gebruik gemaakt van spendanalyses. Hiermee kan worden vastgesteld of onze huidige werkwijze als organisatie nog steeds past binnen de contracten. Volgens een aantal geïnterviewden komt uit de spendanalyses goede sturingsinformatie naar voren en worden hiermee stappen in de goede richting gezet.

Managementinformatie

Om op de contracten te kunnen sturen is het nodig om zowel inzichten te verkrijgen op basis van data die aanbieders leveren als data vanuit onze eigen systemen. Wat meerdere keren door geïnterviewden wordt benoemd is dat we veelal 'blindvaren' met betrekking tot onze eigen data en systemen. Op dit moment zijn er geen dashboards beschikbaar voor de lokale contracten. Als gevolg hiervan moeten contractmanagers en beleidsadviseurs zelf nog bewerkingen doen aan de data vanuit het berichtenverkeer en de Basisregistratie Personen (BRP). Een voorbeeld hiervan is om vast te kunnen stellen hoeveel inwoners van een bepaalde leeftijdscategorie gebruik maken van huishoudelijke hulp in een specifiek gebied. De geïnterviewden geven aan dat het wenselijk is om zulke informatie in een dashboard te hebben, zodat zij deze data gelijk kunnen exporteren.

Naast dat er geen dashboards beschikbaar zijn voor de lokale contracten wordt beschreven dat we bepaalde data missen omdat deze niet worden geregistreerd terwijl hier wel behoefte aan is. De trajectduur wordt bijvoorbeeld op dit moment niet geregistreerd. Vanuit de interviews komt naar voren dat wanneer deze informatie per aanbieder wel beschikbaar is je ook kunt sturen wanneer een aanbieder in vergelijking met anderen een langere trajectduur heeft. Ook kan er dan beter worden ingezoomd op onderliggende factoren. Daarnaast wordt de hulpvraag van inwoners niet geregistreerd door ons waardoor we onvoldoende in beeld hebben met welke hulpvraag inwoners binnenkomen en waar we voor indiceren. De indicatie zelf wordt wel geregistreerd, maar we weten niet waarom ze worden afgegeven. Het registreren van de hulpvraag biedt ook mogelijkheden om breder te kijken, bijvoorbeeld wat er op wijkniveau speelt en wat er vanuit andere voorzieningen kan worden ingezet. Door meer zicht te krijgen op de hulpvraag van inwoners kunnen we gericht de dienstverlening organiseren naar de hulpvraag van de inwoner.

Aanvullend wordt genoemd dat beter moet worden geregistreerd of zorg aan inwoners daadwerkelijk wordt geleverd. Wanneer een klant ziek is mag een aanbieder niet declareren. Op dit moment hebben we hier te weinig zicht op en dit kan volgens de geïnterviewden beter worden georganiseerd. Daarnaast is het vanuit de systemen enkel mogelijk om inzicht te krijgen in de hoofdaanbieders en is het niet inzichtelijk welke inwoners bij de onder aanbieders zitten.

Voor jeugd zien we dat veel gebruik wordt gemaakt van de dashboards vanuit de Power Bi tool van de RIGG. Ook wordt beschreven dat het mogelijk is om vanuit X-Works data uit de systemen te halen. Dit wordt als positief ervaren.

3.3 Niet-gecontracteerde zorg

Organisatorische inbedding van niet-gecontracteerde zorg

Niet-gecontracteerde zorg (NGZ) betreft één-op-één overeenkomsten tussen aanbieder en gemeente voor één cliënt. Vooral bij jeugd zijn er veel NGZ-aanvragen omdat er geen dekkend zorglandschap is en aanbieders complexe casussen afwijken. Dit is een landelijk probleem.

In onze organisatie zijn NGZ-overeenkomsten niet belegd bij de contractmanagers omdat het over zorg gaat dat niet is gecontracteerd. Deze zorg valt daarom ook niet onder de RIGG. Op dit moment is NGZ belegd bij beleid en geven zij het advies op basis van een onderzoek en een Alles In Eén plan (AIN-plan) waarin wordt nagegaan of het legitiem is om niet-gecontracteerde zorg in te zetten als er geen mogelijkheid is binnen gecontracteerde zorg of aanbieders niet aan kwaliteitsstandaarden voldoen. De teammanager is eindverantwoordelijk voor de keuze om niet-gecontracteerde zorg in te zetten. Daarnaast hebben consultants een grote rol omdat zij de gesprekken over de voorwaarden voeren met de aanbieders. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden uiteenlopende visies hebben op de taakverdeling waarbij NGZ op dit moment belegd is bij de beleidsadviseurs. Sommigen vinden dit logisch omdat het zorginhoudelijk is. Terwijl anderen aangeven dit geen logische keuze te vinden omdat in deze setting beleid toetst in hoeverre aanbieders leveren wat is overeengekomen en of aan de contractvoorwaarden wordt voldaan. Daarnaast nemen de aanvragen van NGZ enorm toe en is het voor de beleidsmedewerker een groter onderdeel geworden van de taken. In de regio verschilt het waar NGZ is belegd, dit is zowel bij beleidsmedewerkers, contractmanagers als kwaliteitsadviseurs. Er komen meerdere ideeën vanuit de interviews naar voren over waar NGZ belegd zou kunnen worden in onze organisatie. Bijvoorbeeld een (extra) contractmanager gericht op NGZ, of een combinatie van contractmanager en toezicht. Waarbij vanuit contractmanagers kan worden gekeken naar de inhoud van een contract en vanuit de toezichthouder naar de kwaliteit van de aanbieder.

Aandachtspunten

Wat NGZ ingewikkeld maakt is dat, alhoewel er een basiscontract beschikbaar is, het vaak over maatwerkvoorzieningen gaat waar we afwijkende tarieven voor hanteren. Uit de interviews komt

naar voren dat bij het aangaan van de contracten kennis en een stukje expertise met betrekking tot contractmanagement wordt gemist als het gaat over het onderhandelen over contractvoorwaarden. De tarieven zijn hoog en er is vaak geen alternatief. Dit maakt ook dat niet-gecontracteerde zorg voornamelijk bij jeugd uit de pas loopt. Er wordt aangegeven dat een stukje expertise vanuit contractmanagement met betrekking tot het stellen van contractvoorwaarden en het toetsen op kwaliteit vanuit toezicht mist en dat dit een vak apart is. Toezicht met betrekking tot niet-gecontracteerde zorg is lokaal belegd voor zowel kwaliteit als rechtmatigheid. Dit maakt dat we als organisatie toezicht zouden moeten houden op deze aanbieders. Uit de interviews komt naar voren dat dit in de praktijk nog niet gebeurt omdat toezicht nog in ontwikkeling is.

In de interviews wordt aangegeven dat we het liefst zo weinig mogelijk tot geen NGZ willen inzetten en naar aanloop richting de aanbesteding dit verder proberen terug te dringen naar gecontracteerde zorg. Het blijft echter afhankelijk van hoe het zorglandschap is ingericht.

3.4 Opbrengsten en verbeterpunten

Opbrengsten

Ten opzichte van het fysieke domein is binnen het sociaal domein contractmanagement apart belegd. Daarom is aan de geïnterviewden gevraagd wat het apart positioneren van contractmanagement binnen het sociaal domein tot nu toe heeft gebracht. Wat veelal door de geïnterviewden wordt benoemd is dat ze de voordelen zien van het apart positioneren van contractmanagement binnen het sociaal domein, omdat veel wat rondom contracten speelt hier bij elkaar komt. Uit de interviews blijkt dat contractmanagers het juist handelen van zowel de aanbieder als de eigen organisatie controleren. Dit wordt vaker als positief punt aangehaald. Volgens de geïnterviewden hebben we daarom meer zicht op de prestaties, inspanningen, resultaten en kwaliteit van de aanbieders. Daarmee zetten we als organisatie stappen om de continuïteit te borgen door na te gaan of aanbieders de zorg leveren aansluitend op de opdracht.

Wat vaker in de interviews terugkomt is dat vooral bij grote contracten een relatie wordt aangegaan met aanbieders waarbij grote belangen spelen. Vaak ook meer in partnerschap. Relationeel contractmanagement is hierbij ook belangrijk voor het creëren van vertrouwen en transparantie. Met het apart inrichten van contractmanagement binnen het sociaal domein kan hierop worden geïnvesteerd. Contractmanagers vormen vaak het aanspreekpunt voor aanbieders, ook al is dit niet hun primaire taak. Aanbieders hebben hierdoor een vast contactpersoon en een ingang binnen de organisatie.

Verbeterpunten

Naast de knelpunten die hierboven onder eerdere thema's zijn besproken zijn er twee specifieke verbeterpunten die uit de interviews naar voren komen. Uit de interviews blijkt dat het gesprek over contracten tussen teammanager, contractmanager en de beleidsmedewerker vaak reactief plaatsvindt wanneer er een directe aanleiding voor is. Een aantal geïnterviewden geven aan dat een doorontwikkeling wordt gewenst in het meer proactief en periodiek bespreken van contracten tussen teammanager, contractmanager en beleidsmedewerker. Volgens sommigen kan hiermee het gezamenlijk optrekken worden verstevigd.

Een ander onderwerp wat naar voren komt is het inrichten van de systemen ondersteunend aan contractmanagement. Vanuit inkoop worden contracten geregistreerd, maar er is geen apart contractmanagementsysteem met een overzicht van alle contracten inclusief mutaties beschikbaar vanuit de organisatie waar vanuit meerdere functies in gewerkt kan worden. Als gevolg hiervan wordt er nu veelal gewerkt met losse Excel lijsten. Een ander nadeel van het ontbreken van een gezamenlijk systeem is het niet kunnen delen van ervaringen, waardoor de ervaringen van

consulenten met aanbieders niet inzichtelijk zijn. Deze informatie moet nu apart worden uitgevraagd wat het omslachtiger maakt. Daarnaast wordt genoemd dat het inrichten van systemen aandacht verdient. Hierbij wordt specifiek benoemd dat medewerkers vanuit de uitvoering geen last zouden moeten hebben van de techniek van de systemen omdat op verschillende niveaus is ingekocht (zowel lokaal als regionaal). Het moet aan de voorkant duidelijk zijn hoe het in elkaar steekt en toepasbaar zijn.

3.5 Toekomstbestendigheid

Nieuwe aanbestedingstraject – versterken van de integraliteit

Een toekomstige ontwikkeling die wordt benoemd zijn de inkooptrajecten voor een aantal grote contracten waaronder Wmo, jeugd en basisondersteuning. Doordat deze contracten tegelijkertijd aflopen is er momentum om de aanbesteding op een meer integrale manier in te richten, aansluitend bij de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. De transformatie vanuit jeugd is leidend in de hele aanbesteding omdat hier de grootste transformaties al gaande zijn. Op dit moment lopen de kosten op, is het zorglandschap versnipperd, werken we veelal vanuit producten en ligt de focus daarmee op het individu. Terwijl we meer de beweging willen inzetten richting een collectieve samenleving en een gezinsgerichte benadering, en hier het aanbod op willen inrichten. De focus verschuift van veelal geïndiceerde zorg naar het collectief door te kijken naar andere oplossingen om zo in de behoefte van de jeugdige te voorzien. Vanuit deze beweging wordt ook de Wmo en basisondersteuning ingericht, zodat de zorg en ondersteuning meer integraal wordt ingericht.

Veel geïnterviewden kijken positief naar de nieuwe aanbesteding en benoemen dat er veel energie zit bij de medewerkers, waardoor het kansen biedt. Er wordt benoemd dat we als organisatie goed zijn bezet op alle functies en dat er hiermee kansen ontstaan om de nieuwe contracten beter neer te zetten dan een aantal jaren geleden. Daarnaast zijn geïnterviewden positief over het inschakelen van externe projectbegeleiding, zodat iedereen vanuit de juiste functie, taak en verantwoordelijkheden betrokken is bij het proces en daarmee de juiste rol kan pakken voor de toekomst.

Evalueren en leren

Een aandachtspunt dat vaker terugkomt is dat het bij de nieuwe aanbestedingen belangrijk is om na te gaan hoe de huidige contracten zijn aanbesteed en te evalueren wat de impact is van keuzes die destijds zijn gemaakt. Op deze manier kunnen we leren van hoe we opdrachten in het verleden hebben weggezet en wat de invloed is van bepaalde keuzes in contractvormen. Hierbij is het van belang om vast te stellen wat juist wel werkt en waar nog verbeterkansen liggen. Deze informatie wordt bijgehouden zodat bij een nieuwe aanbesteding de knelpunten al helder zijn. Het hangt volgens een aantal geïnterviewden ook samen met het maken van bewuste keuzes aan de voorkant. Dit gaat onder andere over onze eigen ambitie en visie als gemeente maar ook wat onze gedeelde visie is met aanbieders. Daarnaast heeft het type contract invloed op de intensiteit van de relatie met aanbieders. Hoe groter de opdracht, des te intensiever de relatie zal zijn. Het is daarom belangrijk om na te gaan wat de impact hiervan is op contractmanagement. Met de huidige ontwikkelingen gaan we naar minder aanbieders en meer naar partnerschappen en langdurige contracten. Daarom is het van belang dat we contracten scherper formuleren en leren van de huidige contracten. Hierbij hoort ook dat we als organisatie moeten nagaan op wat voor manier we willen werken en wat voor manier van controle hierbij past. Door meerdere geïnterviewden wordt benoemd om bij de nieuwe aanbestedingen daarom goed naar de contractvoorwaarden en toetsingskaders te kijken. Specifiek is toezicht bij jeugd nog een aandachtspunt omdat een deel van

de contracten onder de RIGG vallen en er een verschuiving naar lokaal gaande is. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) blijft verantwoordelijk voor toezicht maar er zijn ook ontwikkelingen dat de gemeente een grotere rol krijgt in toezicht en toetsing. Wat er precies van gemeenten wordt verwacht is iets wat wordt genoemd om rekening mee te houden richting de toekomst.

4 Conclusie

In dit onderzoek is beschreven hoe het contractmanagement binnen het sociaal domein op dit moment is georganiseerd en wordt ervaren. De bevindingen laten zien dat de organisatie stappen zet in de verdere ontwikkeling en professionalisering van contractmanagement. Tegelijkertijd zijn er aandachtspunten geconstateerd die van invloed zijn op de doelmatigheid en doeltreffendheid. Per thema worden hieronder de belangrijkste bevindingen samengevat.

Governance en procesinrichting

De bevindingen laten zien dat het ontbreken van eenduidig contract- en proceseigenaarschap leidt tot structurele onduidelijkheid in de uitvoering van contractmanagement. Er is breed draagvlak voor het koppelen van contracteigenaarschap aan mandaat en budgetverantwoordelijkheid, maar dit is nog onvoldoende vastgelegd. Vanuit de herijking van de organisatie ligt het mandaat nadrukkelijker bij teammanagers en zijn zij meer van de inhoud. Dit wordt door geïnterviewden gezien als een logisch aanknopingspunt voor het beleggen van contracteigenaarschap. Door de scheiding in beleid en uitvoering bestaat er nog wel onduidelijkheid welke teammanager formeel eigenaar is. Het gebrek aan duidelijkheid werkt door in het opdrachtgeverschap specifiek richting contractmanagers. Zij maken nu regelmatig afwegingen over prioritering en afstemming terwijl het niet altijd helder is of deze verantwoordelijkheid daar hoort te liggen. Daarnaast ontbreekt proceseigenaarschap. Er is geen vastgelegde regierol om overzicht te houden over het totale contractmanagementproces en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Doordat contractmanagement zowel lokaal als regionaal is georganiseerd en toezicht op lokaal, regionaal en landelijk niveau is belegd, vraagt het om meer duidelijkheid over verantwoordelijkheden en dan met name over de taak van de gemeente in verhouding tot andere organisaties.

Uit de bevindingen blijkt dat binnen de organisatie een grote betrokkenheid is en dat onderlinge samenwerking actief wordt opgezocht. Medewerkers nemen verantwoordelijkheid en pakken werkzaamheden op wanneer deze dreigen te blijven liggen, ook als deze formeel niet binnen hun takenpakket vallen. De loyaliteit en collegialiteit wordt breed gewaardeerd en draagt bij aan de samenwerking.

De bevindingen laten zien dat het ontbreken van een heldere en expliciet vastgelegde verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden een structureel risico vormt voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van contractmanagement. Taken zijn in de loop van tijd verschoven of vanuit praktische overwegingen belegd bij functies terwijl dit inhoudelijk niet altijd logisch is. Daardoor zijn functies in toenemende mate persoonsafhankelijk geworden. Dit vormt een kwetsbaarheid vooral wanneer er verloop is van medewerkers en nieuwe medewerkers functies anders invullen. Bovendien bestaat het risico dat taken formeel van niemand zijn, omdat ze niet duidelijk zijn toegewezen. Het vergoten van inzicht en duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden en het vastleggen van heldere werkafspraken wordt gezien als een belangrijke randvoorwaarde voor een meer doelmatige, doeltreffende en minder persoonsafhankelijke werkwijze.

Sturing en monitoring

De mate waarin de gemeente effectief grip en regie kan voeren op het contractmanagement hangt sterk af van het type contract en de gemaakte contractafspraken. Uit de voorbeelden van de geïnterviewden blijkt dat de wijze waarop een opdracht wordt vormgegeven invloed heeft op de prioritering, de mate van sturing en de intensiteit van de relatie met de aanbieder. Dit werkt door in de effectiviteit waarmee prestaties kunnen worden bijgestuurd. Daarnaast bepalen de inhoud en de scherpste van de contractafspraken waaronder de vastgelegde prestaties, voorwaarden en verantwoordelijkheden in hoeverre de gemeente in staat is om te sturen op het realiseren van de beoogde resultaten. Wanneer afspraken onvoldoende concreet zijn vastgelegd beperkt dit de

doeltreffendheid van het contractmanagement. De bevindingen laten zien dat opdrachten concreter kunnen worden geformuleerd en dat beter moet worden nagegaan in hoeverre de voorgestelde opdrachten passen bij de kerntaak van de opdrachtnemer. Dit voorkomt dat opdrachten te breed worden geformuleerd, waardoor voorbij wordt gegaan aan de kerntaak en expertise van de aanbieder. Met als risico dat de aanbieder niet altijd kan voldoen aan de gestelde verwachtingen en we als organisatie mogelijk te veel betalen voor wat we geleverd krijgen. Daarnaast blijkt uit de bevindingen dat consequenties gericht op het niet behalen van doelen en het niet voldoen aan contractuele voorwaarden onvoldoende zijn opgenomen in de huidige contracten. Ook stelt de gemeente onvoldoende eisen aan de contracten bijvoorbeeld rondom facturering. Daardoor zijn er onvoldoende handvatten beschikbaar om mee te sturen. Dit heeft voornamelijk betrekking op de prestatielevering en toezicht, omdat er onvoldoende toetsbare elementen in de contracten zijn opgenomen. Het scherper formuleren van de contractvoorwaarden en eisen kan de doelmatigheid van contractmanagement vergroten.

Er valt nog een slag te maken met betrekking tot het controleren in hoeverre gecontracteerde aanbieders daadwerkelijk de kwaliteit bieden die is afgesproken. Uit de bevindingen blijkt dat de organisatie beter zou kunnen acteren op signalen en meer proactief kan handelen aan de voorkant. Vaak is er sprake van meer achteraf handelen in plaats van handelen op signalen. De organisatie heeft onvoldoende zicht op de zorg die wordt geboden in de gemeente en specifiek waar en welke zorgbedrijven er zijn gevestigd. Dit brengt het risico met zich mee dat de organisatie hier onvoldoende toezicht op kan houden. Aansluitend blijkt uit de bevindingen dat bewustwording rondom zorgfraude een punt van aandacht is en dat bij het inrichten van de contracten het belangrijk is om dit aspect mee te nemen.

Voor het inzichtelijk maken in hoeverre prestaties daadwerkelijk worden gerealiseerd worden KPI's gebruikt om te kunnen sturen. Uit de bevindingen blijkt dat het juist formuleren en de meetbaarheid van de KPI's een uitdaging is. Onduidelijkheid over hoe een KPI in de praktijk het beste kan worden gemeten en wat dit betekent voor de aanbieder maakt dat sommige KPI's achteraf minder bruikbaar zijn om op te sturen. Het is daarbij van belang dat KPI's in samenhang worden gezien met andere inzichten vanuit bijvoorbeeld cliëntervaringsonderzoeken om zo tot een evenwichtige beoordeling van aanbieders te komen.

Uit de bevindingen blijkt dat de huidige interne systemen onvoldoende bruikbare data opleveren wat een kwetsbaarheid vormt voor zowel doelmatige als doeltreffende sturing. Doordat prestaties van aanbieders niet structureel kunnen worden gemonitord heeft de gemeente beperkt zicht op de mate waarin de doelen worden gerealiseerd. Hierdoor is de gemeente in grote mate afhankelijk van de door de aanbieders aangeleverde data wat de mogelijkheden voor onafhankelijke beoordeling en bijsturing beperkt. Daarnaast is er behoefte aan dashboards die ontwikkelingen inzichtelijk maken en benut kunnen worden bij het onderbouwen van keuzes, bijvoorbeeld ten aanzien van budgetbepaling. Het ontbreken hiervan heeft als gevolg dat bewerkingen en analyses door contractmanagent en beleid worden uitgevoerd wat het proces bewerkelijk en tijdrovend maakt. Daarmee wordt capaciteit ingezet op taken die niet passend zijn bij de functie. Bovendien wordt niet volledig in de databehoefte voorzien, doordat bepaalde data missen en niet structureel worden geregistreerd wat het inzicht in effecten verder beperkt. Vanuit regionale contracten met name voor Jeugd is voldoende data beschikbaar vanuit de Power Bi tool van de RIGG.

Niet-gecontracteerde zorg

Met betrekking tot niet-gecontracteerde zorg is er behoefte aan aanvullende expertise vanuit contractmanagement en toezicht bij het opstellen van contractvoorwaarden en het toetsen van de kwaliteit van aanbieders. Om de besluitvorming doelmatiger te maken helpt het wanneer verantwoordelijkheden duidelijk zijn toegewezen en passend zijn bij de expertise. Uit de bevindingen komt naar voren dat de huidige structuur nog niet eenduidig is wat vanuit de organisatie aandacht vraagt. Tot slot wat betreft niet-gecontracteerde zorg is het streven om dit bij

de aanbestedingen zo veel mogelijk te verminderen. Het blijft echter van de inrichting van het zorglandschap afhankelijk in hoeverre dit mogelijk is.

Opbrengsten en verbeterpunten

Uit de bevindingen blijkt dat de inzet van contractmanager binnen de organisatie meerdere opbrengsten heeft opgeleverd. Door contractmanagement afzonderlijk te positioneren is de organisatie beter in staat om grip en regie te voeren op zowel het handelen van aanbieders als op de eigen uitvoering. Dit heeft geleid tot meer inzicht in de prestaties, inspanningen, resultaten en de kwaliteit van aanbieders wat bijdraagt aan doeltreffende sturing. Daarnaast zijn door contractmanagement taken onderling duidelijker op elkaar afgestemd en wordt er meer in gezamenlijkheid opgetrokken. Deze afstemming draagt bij aan een doelmatigere werkwijze doordat overlap wordt verminderd en medewerkers hun verantwoordelijkheid nemen op zowel contract als inhoud. Verder zorgt het apart beleggen van contractmanagement ervoor dat men meer kan investeren in relationeel contractmanagement met aanbieders, wat belangrijk is voor het creëren van vertrouwen en transparantie. Dit heeft er mede toe geresulteerd dat contractmanagers vanuit de organisatie een vast aanspreekpunt zijn geworden voor aanbieders, zodat zij weten bij wie ze terecht kunnen.

Aan de andere kant komen uit de bevindingen ook een aantal verbeterpunten voor contractmanagement binnen de organisatie naar voren. Momenteel mist duidelijk opdrachtgeverschap binnen contractmanager, waardoor contractmanagers geregeld zelf 'het wiel moeten uitvinden'. Daarnaast kan binnen de driehoek contractmanager, beleid en teammanager vaker gezamenlijk worden opgetrokken en het gesprek worden gevoerd. In dit verband wordt nu vaak reactief gewerkt en gereageerd op signalen in plaats van dat er standaard gesprekken worden gevoerd. Verder blijkt dat geïnterviewden een overkoepelend contractmanagementsysteem waarbij ook mutaties worden vastgelegd missen. Hierdoor is het ook niet inzichtelijk wat de ervaringen van consultants met aanbieders zijn, waardoor deze informatie apart moet worden uitgevraagd. Ook werd als verbeterpunt benoemd dat medewerkers vanuit de uitvoering geen last moeten hebben van de techniek van de systemen, aangezien op verschillende niveaus is ingekocht.

Toekomstbestendigheid

Een grote ontwikkeling voor contractmanagement in het sociaal domein zijn de aankomende inkooptrajecten van een aantal omvangrijke contracten waaronder Wmo, Jeugd en basisondersteuning. Doordat de contracten tegelijkertijd aflopen is dit een kans om de aanbesteding op een meer integrale manier in te richten aansluitend bij de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. De transformatie vanuit Jeugd is leidend in de aanbesteding, omdat hier al grote transformaties met betrekking tot de Hervormingsagenda Jeugd plaatsvinden, waarbij de focus verschuift van veelal geïndiceerde zorg naar het collectief.

Medewerkers kijken positief naar de nieuwe aanbestedingen, omdat het kansen biedt om de nieuwe contracten beter neer te zetten in vergelijking met een aantal jaren geleden. Mede doordat we als organisatie goed zijn bezet op alle functies. Verder zijn de geïnterviewden positief over het inschakelen van externe projectbegeleiding om zo te zorgen dat medewerkers vanuit de juiste functie en taken betrokken worden.

Bij de nieuwe aanbestedingen is het belangrijk om kritisch te evalueren hoe de huidige contracten zijn aanbesteed en te evalueren wat de impact is van de keuzes die destijds zijn gemaakt. Deze informatie is nuttig voor de nieuwe aanbestedingen, zodat de knelpunten al helder zijn en het is helpend om de contractvoorwaarden en toetsingskaders met het oog op doelmatigheid en doeltreffendheid scherper te formuleren. Het maken van bewuste keuzes aan de voorkant is hierbij van belang, zoals het hebben van een eigen ambitie en visie als gemeente en een gedeelde visie met aanbieders. Daarnaast moet rekening worden gehouden dat het type contract, het aangaan van langdurige contracten en het aantal aanbieders. Verder heeft de vorm consortia/

partnerschappen invloed heeft op de intensiteit van de relatie met aanbieders: hoe groter de opdracht, des te intensiever de relatie zal zijn. Daarom is het van belang om vast te stellen wat de impact hiervan is op contractmanagement en wat dit vraagt van de capaciteit van de organisatie. Een andere ontwikkeling waar rekening mee moet worden gehouden is de toekomstige verschuiving van toezicht en toetsing naar meer lokaal, waardoor gemeenten hierbij een grotere rol zullen krijgen bij de jeugdcontracten. De precieze rol voor gemeenten hierin is nog onduidelijk, maar het is wel een aandachtspunt voor de toekomst.

5 Bijlage 1

Dit overzicht is opgesteld op basis van handreikingen van het i-Sociaal Domein en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁹. De beschreven functies en taken betreffen daarvan een eigen interpretatie.

Functie	Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
Proceseigenaar	Verantwoordelijk voor: a. Inrichting, beheer en verbetering van contractmanagement
Contractmanager	Verantwoordelijk voor: b. Beheren van contracten en overeenkomsten c. Naleving van contracten
Contracteigenaar	Bevoegd om namens het college/bestuur contracten aan te gaan of gevolmachtigd om namens hem/haar contracten te ondertekenen.
Contractbeheerder	Verantwoordelijk voor: d. Juiste registratie van contracten e. In de gaten houden van de contractduur f. Checken of de ondergetekende contracten in de contractenbank zijn opgenomen
Jurist	Ondersteunen op juridisch gebied, met name bij het aangaan van contracten.
Financieel controller	Verantwoordelijk voor het toe zien op de verplichtingen die zijn aangegaan door de organisatie met betrekking tot financiën.
Toeziethouder	Bevoegd om onderzoek te doen naar de kwaliteit en rechtmatigheid.
Beleidsmedewerker	Ontwikkelt, implementeert en evalueert beleid. Hij verzamelt en analyseert gegevens, voert onderzoek uit en werkt nauw samen met inwoners, professionals en maatschappelijke organisaties.
Inkoopadviseur	Betrokken bij het aangaan van overeenkomsten. Adviseur over inkoopprocedures.

⁹ i-Sociaal Domein (2025); Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014)

