

# **Sturen op de sociale basis in Venlo**

## **Onderzoek aansturing Includio**

**Bestuurlijk rapport**  
**November 2023**



## **Secretariaat Rekenkamer Venlo**

### **Secretaris**

Debbie Steens  
rekenkamer@venlo.nl

### **Adres**

Postbus 3434  
5902 RK Venlo

### **Website**

[www.venlo.nl/rekenkamer](http://www.venlo.nl/rekenkamer)

## **Samenstelling Rekenkamer Venlo**

Klaartje Peters (voorzitter)  
Jan-Willem van Giessen  
Johan de Kruijf

## **Onderzoekers**

### **Regioplan**

Noor Galesloot  
Frank Kriek

## INLEIDING

Sinds april 2020 is Inluzio Sociale Basis in Venlo met zes sociale teams actief in de zogenoemde sociale basis.<sup>1</sup> Doel is om in nauwe samenwerking met de inwoners, maatschappelijke organisaties en informele zorgnetwerken (vrijwilligers, mantelzorgers, burgerinitiatieven en stagiaires) zorg en ondersteuning te verlenen aan die (groepen) burgers, inclusief jeugdigen, die dat nodig hebben. De gemeente Venlo koopt de activiteiten van Inluzio in, waar voorheen afzonderlijke subsidies werden verstrekt aan verschillende maatschappelijke organisaties die in de sociale basis actief waren.

### Aanleiding onderzoek

In de raadsvergadering van 21 december 2022 heeft de gemeenteraad van Venlo een breed gedragen verzoek aan de rekenkamer gedaan om onderzoek te gaan doen naar de consequenties van interne problemen bij Inluzio Sociale Basis waarover in de media was gerapporteerd. In november 2022 zijn hierover artikel 44-vragen gesteld door de PVV-fractie in de gemeenteraad. Op 22 november heeft het college deze vragen beantwoord. In de gemeenteraadsvergadering van 21 december 2022 lagen twee moties voor van de PVV-fractie. De motie 'Doelmatigheidsonderzoek Inluzio' vroeg het college om een onafhankelijk, extern onderzoek te doen naar de consequenties van de personele problemen voor de levering van zorg aan inwoners en de doelmatige besteding van financiële middelen. De motie 'Aanscherping kaders aanbesteding zorg' vroeg het college om bij de aanbesteding in 2025 meer aandacht te hebben voor maatschappelijk verantwoord ondernemen én een onafhankelijke toezichthouder aan te stellen om toezicht te houden op doeltreffendheid en doelmatigheid van de zorgverlening. Tijdens de raadsvergadering heeft het college bij monde van de portefeuillehouders Smeets en Schatorjé, in lijn met de beantwoording van de eerdere artikel 44-vragen, aangegeven voldoende zicht te hebben op, en vertrouwen te hebben in de dienstverlening door Inluzio Sociale Basis. Het debat over de moties heeft uiteindelijk geleid tot het intrekken c.q. aanhouden van de moties, en het verzoek aan de rekenkamer om onderzoek te doen.

De rekenkamer heeft zich geïnformeerd over de situatie en de vragen die er leven in de raad. We hebben geconcludeerd dat de zorgen zich in belangrijke mate concentreerden op de kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoners van Venlo, en de vraag of die te lijden heeft (gehad) onder de gerapporteerde interne strubbelingen binnen Inluzio. Deze bezorgdheid was voor de rekenkamer aanleiding om op het verzoek van de raad in te gaan en een onderzoek te starten. Dit is gemeld in een brief aan de raad van 19 januari 2023.

### Doel en aanpak van het onderzoek

De rekenkamer heeft het onderzoek gericht op de vraag of de gemeente vooraf duidelijke afspraken heeft gemaakt met Inluzio over de te leveren dienstverlening, en hoe de gemeente daarbij de vinger aan de pols houdt. We plaatsen die afspraken nadrukkelijk in het licht van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. De vraag is dus niet alleen of Inluzio doet wat is afgesproken (in termen van output ofwel prestaties), maar nadrukkelijk ook of Inluzio en de gemeente zicht hebben op de effecten daarvan op inwoners en de sociale basis in brede zin<sup>2</sup>, klanttevredenheid en eventuele klachten. Hierbij hoort onverbrekelijk de vraag of de gemeenteraad hierover goed wordt geïnformeerd.

- 1 De term 'sociale basis' kent geen vaste definitie. Movisie formuleert de sociale basis als 'het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen, betrekkingen, informele netwerken en burgeractiviteiten die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, gezinnen) samen kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving' (*De sociale basis: Terug van weggeweest*, 2018). Het Verwey-Jonker Instituut maakt onderscheid tussen de *institutionele* sociale basis (collectieve voorzieningen en voorzieningen/ondersteuning waar inwoners zonder indicatie gebruik van kunnen maken), de *gemeenschappelijke* sociale basis (netwerken van inwoners in de lokale samenleving, zowel formeel zoals verenigingen, als informeel) en de *persoonlijke* sociale basis (de inwoner en zijn sociale netwerk) (*Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*, 2022).
- 2 In het bevindingenrapport wordt onderscheid gemaakt tussen output (wat heb je concreet gedaan richting doelgroepen?), outcome (wat zijn de effecten voor die doelgroepen?) en impact ofwel maatschappelijk effect (wat is het effect op de Venlose samenleving?).

Voor de rekenkamer is het perspectief van de raad altijd leidend: wordt die voldoende in positie gebracht om de kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Het is van belang om ook duidelijk te zijn over waar dit onderzoek zich niet op richt. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de management- en personeelsaangelegenheden van Inluzio. Ook beoogt de rekenkamer niet om zelf een oordeel te geven over de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners en de effecten daarvan op inwoners en sociale basis of over de doelmatigheid waarmee Inluzio dat doet. Dat zou een ander, groter en complexer onderzoek vergen. Uit de reactie van het college op de vragen uit de raad eind 2022 blijkt dat het college van mening is dat het voldoende zicht heeft op de kwaliteit van de dienstverlening door Inluzio, en dat de aansturing goed is geregeld. De rekenkamer wil de raad van dienst zijn door te onderzoeken of dat inderdaad het geval is.

In het bijbehorende bevindingenrapport zijn de hoofdvragen en deelvragen geformuleerd die voor onderzoeksbureau Regioplan leidend zijn geweest. Daar is ook beschreven welke werkwijze is gevolgd.

## CONCLUSIES

### **1. De gemeentelijke beleidsdoelen voor de sociale basis in de periode 2020-2023 zijn duidelijk.**

In de onderzoeksperiode zijn de algemene doelen die de gemeente in de sociale basis wil bereiken voldoende duidelijk geformuleerd in het Beleidsplan 2019-2020 en in de begroting. De doelen van Beleidsplan en begroting komen weliswaar niet volledig, maar wel in belangrijke, mate overeen. De gemeenteraad heeft via deze lijn invloed kunnen uitoefenen in de aanloop naar de opdrachtverlening aan Inluzio.

### **2. De beleidsdoelen uit het beleidsplan 2019-2020 zijn in hoofdzaak goed uitgewerkt in vereisten aan de aanbieder, en door Inluzio in een concreet plan van aanpak met kpi's. Dit proces heeft plaatsgevonden in het besloten traject van aanbesteding en contractering. Hetzelfde geldt voor de tussentijdse aanpassingen en de contractverlenging in 2023.**

De vertaalslag van de algemene doelen (zoals bijvoorbeeld 'zelfredzaamheid') in meer concrete doelen en vereisten is verlopen via de gemeentelijke selectieleidraad voor de aanbesteding in 2020. Het bevindingenrapport laat in hoofdstuk 2 zien dat sommige doelen concreter zijn verwoord in de selectieleidraad, en dat een enkele doelstelling uit het Beleidsplan niet expliciet terugkomt in de selectieleidraad. Maar op hoofdlijnen sluiten de doelen uit de selectieleidraad sluiten goed aan bij de doelstellingen uit het Beleidsplan 2019-2020 en de begroting.

Inluzio heeft vervolgens in een plan van aanpak de vereisten geconcretiseerd in de vorm van een plan van aanpak met kpi's. Dit is in overleg met de gemeente nader aangepast en aangescherpt, en vormt de basis voor de gesloten overeenkomst.

In de eerste contractperiode van 2020 tot 2023 zijn op diverse momenten in overleg tussen gemeente en Inluzio kpi's aangepast en aangevuld. In de tweede helft van 2022 is het overleg gestart over verlenging van de opdracht (per 1 april 2023). Ook deze processen vinden plaats binnen dezelfde besloten setting.

De raad is niet betrokken bij de concretisering van de algemene doelen door het college in de selectieleidraad (in concrete vereisten), en is hier ook niet over geïnformeerd. Ook de inhoud van het plan van aanpak van Inluzio en de gesloten overeenkomst is niet met de raad gedeeld. Voor tussentijdse aanpassingen en de formele verlenging na drie jaar geldt hetzelfde. Deze aanpak is een bewuste keuze van het college. De redenering is dat raad en college de doelstellingen (het WAT) vaststellen; de raad kan hierop sturen. De nadere uitwerking en de wijze waarop de doelen worden bereikt (HOE) is aan de opdrachtnemer om te bepalen.

### **3. Het college heeft goed zicht op de prestaties van Inluzio. De raad wordt hierover niet geïnformeerd.**

Inluzio rapporteert en verantwoordt frequent over de werkzaamheden en de afgesproken kpi's<sup>3</sup> aan het college. Het overleg hierover met de gemeente is ook frequent en intensief. De samenwerking verloopt constructief en soepel en naar tevredenheid van beide partijen.

Op basis van de voortgangsrapportages en jaarverslagen heeft de gemeente voor het grootste deel goed zicht op de activiteiten en prestaties van Inluzio. Dit geldt niet – voor zover de rekenkamer op basis van de rapportages heeft kunnen vaststellen – voor de prestaties ten aanzien van de ondersteuning en innovatie van burgerinitiatieven waarvoor 10% van het Inluzio-budget is geormerkt.

De voortgangsrapportages worden door het college niet met de raad gedeeld. Ook de jaarverslagen worden niet standaard<sup>4</sup> aan de raad aangeboden. De inhoud van de rapportages en jaarverslagen wordt ook niet in een andere vorm (zoals met een raadsinformatiebrief of in mondelinge vorm) met de raad gedeeld. Daarmee ontbreekt ook een politiek oordeel van het college over de door Inluzio geleverde prestaties waarover de raad met het college zou kunnen overleggen.

### **4. Het college heeft enig zicht op de maatschappelijke effecten voor de sociale basis van het werk van Inluzio.**

De voortgangsrapportages en jaarverslagen van Inluzio bieden het college enige mate van zicht op de effecten in de sociale basis en de beoogde transformatie. Inluzio doet op onderdelen en in toenemende mate<sup>5</sup> uitspraken over de effecten van haar werk. Dit is in de praktijk van de sociale basis ook bijzonder moeilijk, weten we uit onderzoek. Een recent landelijk rapport over sturing in de sociale basis laat zien dat daarvoor diverse oorzaken zijn. Zo laten de effecten van preventie zich lastig meten, en zijn de effecten pas op de langere termijn zichtbaar.<sup>6</sup>

3 Kpi's staat voor kritieke prestatie-indicatoren.

4 Voor de jaarverslagen is de lijn onduidelijk. Het jaarverslag van het eerste jaar (2020) is direct na publicatie via de Dagmail aan de raad toegezonden. Dat van 2021 is niet aangeboden blijkens het raadsinformatiesysteem. Het jaarverslag over 2022 is in augustus 2023 meegestuurd als bijlage met de beantwoording van raadsvragen over het vertrek van jongerenwerk Tigers.

5 In het onderzoek kon het jaarverslag over het jaar 2022 nog niet worden meegenomen. De rekenkamer heeft dit recent nog wel bestudeerd.

6 Verwey-Jonker Instituut (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*, hoofdstuk 6. Ander onderzoek naar de jeugdzorg laat zien dat er gemeenten zijn (Utrecht) die wel serieus werken aan het in kaart brengen van de lange termijnontwikkelingen (Verwey-Jonker Instituut & IMR (2021). *Eigenwijs transformeren!*, pp. 109-110).

**5. De vraag of Inluzio het beschikbare budget efficiënt besteedt, kan niet worden beantwoord. Niet door de rekenkamer, en ook niet door de gemeente.**

Het college heeft er bewust voor gekozen om de activiteiten ter versterking van de sociale basis door middel van prestatie-inkoop met lumpsumbekostiging<sup>7</sup> uit te besteden. Dit is geen ongebruikelijke keuze voor het werk in de sociale basis.<sup>8</sup> De consequentie van deze keuze is dat je geen zicht hebt op de efficiëntie van het werk door de opdrachtnemer, of in ieder geval dat je ervoor kiest om daar niet op te sturen. Monitoring van efficiëntie van de uitvoering in de sociale basis – het gaat hier immers niet om de spreekwoordelijke koekjesfabriek - is niet goed mogelijk zonder een ingewikkeld systeem van administratie, dat de uitvoerder en de gemeente zwaar zou belasten.

**6. De raad heeft nauwelijks zicht op de maatschappelijke effecten voor de sociale basis van het werk van Inluzio.**

Het college kiest ervoor om de raad met name via de P&C-cyclus (begroting en jaarverslag) te informeren over de versterking van de sociale basis. Het betreft dan de verantwoording over het programma Gezond & Actief. Deze verantwoording is vooral in termen van activiteiten en prestaties, en is slechts in beperkte mate gerelateerd aan de gestelde doelen. Voor de belangrijkste doelen wordt hier en daar naar relevante indicatoren verwezen, maar dit gebeurt niet systematisch. Daarnaast rapporteert het college op diverse relevante indicatoren in Meetbaar Venlo. Daarin wordt, als gevolg van het hoge abstractieniveau van de indicatoren (zoals bijvoorbeeld zelfredzaamheid), geen verband gelegd met de uitgaven en de inspanningen van Inluzio.

De rekenkamer stelt vast dat de raad door deze werkwijze dus onvoldoende zicht heeft op wat Inluzio in de gemeente doet. Datzelfde geldt dus voor de financiële verantwoording en de rechtmatige besteding van middelen door Inluzio. In dit verband merkt de rekenkamer op dat het, gegeven de opdracht aan Inluzio om budget voor burgerinitiatieven te reserveren, passend zou zijn verantwoording hierover met de raad te delen. Omdat de periodieke rapportages van Inluzio ook niet met de raad worden gedeeld, staat de raad enigszins met lege handen.

Uit de ten behoeve van dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat het college zich in algemene zin bewust is van de gebrekkige informatievoorziening, en dat er wordt gezocht naar manieren om dit te verbeteren. Gedacht wordt aan een dashboard, en aan aanvulling van de indicatoren in Meetbaar Venlo.

**7. Het onderzoek biedt geen goed zicht op de samenwerking met andere instellingen en organisaties in de stad.**

Uit het onderzoek is gebleken dat in de raad behoefte is aan inzicht in de manier waarop Inluzio concreet samenwerkt in de stad en wat daarover met Inluzio is afgesproken. Het gaat dan om samenwerking in de breedste zin van het woord: uitbesteding, gezamenlijke uitvoering, afstemming, overleg, etc. met het bredere sociale veld in Venlo, zowel professionele partijen als alle andere maatschappelijke organisaties en

<sup>7</sup> Bij lumpsumbekostiging krijgt de uitvoerende partij één totaalbedrag (de 'lumpsum') om een afgebakende opdracht uit te voeren. Hier hoort bij dat de besteding daarvan niet gedetailleerd hoeft te worden verantwoord. Het hanteren van lumpsumbekostiging betekent dat de uitvoeringsorganisatie gestimuleerd kan worden te zoeken naar vernieuwende en efficiënte manieren om inwoners te helpen, met groepsbegeleiding en bijvoorbeeld digitale leermodules.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Uenk (2020). Zes jaar gemeentelijke zorginkoop. *Sociaal bestek*, December 2020 en de handreiking *Materiële controle* van de VNG (2021) waar taakgerichte budgettering (p. 7) als een van de drie modellen is genoemd.

verenigingen. De raad wordt hierover nu slechts incidenteel en ad-hoc (met name via de verantwoording in de P&C-cyclus) geïnformeerd.

Het thema van samenwerking en uitbesteding is niet expliciet onderdeel geweest van de onderzoeksvragen die de rekenkamer heeft gehanteerd. Het onderzoek heeft geen goed en systematisch beeld opgeleverd van de wijze waarop Incluzio samenwerkt, en hoe de verantwoording hierover aan de gemeente verloopt. Over samenwerking met diverse (soorten) partijen in de stad zijn bij aanvang van de opdracht wel afspraken gemaakt. Duidelijk is dat de schriftelijke rapportages van Incluzio aan de gemeente hierover onvoldoende informatie bieden. Of dit onderwerp stelselmatig aan bod komt in het reguliere overleg tussen Incluzio en de gemeente kunnen we niet vaststellen. Uit de geleverde rapportages wordt verder duidelijk dat Incluzio werk aan andere partijen ('derden') uitbesteedt, maar daaruit valt niet op te maken om welke partijen het gaat en om welke taken. Over deze uitbesteding zijn met de gemeente vooraf geen schriftelijke afspraken gemaakt, anders dan over de procedure.

## AANBEVELINGEN

### 1. Overleg als raad en college over de informatievoorziening aan de raad

De rekenkamer beveelt de raad aan om in elk geval in overleg te gaan met het college over de gewenste wijze van sturing in het sociaal domein en de sociale basis in het bijzonder, en over de consequenties daarvan voor de informatievoorziening aan de raad. De raad kan zelf bepalen welke informatie nodig is en waarover het overleg met het college wordt gevoerd. Gedetailleerde en frequente verantwoording op het niveau van activiteiten en prestaties van Incluzio past niet in de gekozen wijze van aansturing, maar wat heeft de raad dan wél nodig om zijn werk te kunnen doen?

De rekenkamer is van mening dat een betere informatievoorziening de raad in staat kan stellen zijn rol beter te vervullen:

- als kadersteller, om bij de aanbesteding invloed uit te oefenen op de opdracht aan de aanbieder, en jaarlijks in de P&C-cyclus te kunnen (bij)sturen op de formulering van hoofddoelen en meer concrete doelen en kpi's.
- als controleur, door mee te kijken met het college of de inzet van Incluzio de beoogde resultaten oplevert en de geformuleerde beleidsdoelstellingen dichterbij brengt, en waar dat eventueel niet het geval is.
- als volksvertegenwoordiger, door het inbrengen van signalen uit de stad in het bestuur én het teruggeven van de bevindingen en signalen van de Incluzio-professionals aan de mensen en organisaties in de stad.

Om die reden formuleert de rekenkamer hieronder een aantal concrete aanbevelingen. Deze zijn een nadere uitwerking van de algemene aanbeveling hierboven. Door ze los van elkaar te formuleren, hoopt de rekenkamer bij te dragen aan een overzichtelijke oordeelsvorming en besluitvorming door de raad.

## **2. Vraag als raad om een meer systematische verantwoording over de doelen in de P&C-cyclus**

De rekenkamer adviseert de raad om te vragen om een meer systematische en concrete verantwoording over de voor de sociale basis gestelde doelen in de P&C-cyclus. Dit zal niet van de ene dag op de andere geregeld zijn, maar kan jaarlijks worden beoordeeld en verbeterd.

## **3. Vraag als raad om aanvullende informatie over het werk van Inluzio en de effecten ervan**

De rekenkamer adviseert de raad om te vragen om minimaal de jaarverslagen van Inluzio te ontvangen van het college. Die zouden moeten zijn voorzien van een begeleidende oplegger (raadsinformatiebrief) waarin het college duiding geeft aan het verslag en er een oordeel over uitspreekt, in relatie tot de gemaakte afspraken en de gestelde doelen.

## **4. Vraag als raad om direct contact met Inluzio**

Om meer zicht te krijgen op het werk van Inluzio, de effecten ervan en de context waarin Inluzio haar werk doet, zou het goed zijn om op gezette tijden (minstens eenmaal per jaar) te overleggen als raad en Inluzio. Dat overleg zou niet bedoeld zijn als verantwoording – dat past niet in de context van de opdrachtverlening door het college – maar wel als een informele en inhoudelijke uitwisseling van signalen en ervaringen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden in de vorm van een werkbezoek.

## **5. Vraag als raad om betrokkenheid bij de opdrachtformulering in de sociale basis**

De rekenkamer adviseert de raad om bij de vertaling van de algemene beleidsdoelen in concrete vereisten (selectieleidraad) voorafgaand aan de opdrachtverlening voor de sociale basis (in 2026 en verder) te zorgen voor betrokkenheid. Vanuit de kaderstellende rol kun je je als raad in ieder geval laten informeren over de inhoud van de selectieleidraad, zodat je waar nodig vooraf wensen en bedenkingen kunt inbrengen.

De rekenkamer heeft ook een aanbeveling aan het college geformuleerd:

## **6. Vraag als college aan Inluzio waar mogelijk meer verantwoording over beleidsdoelen**

De rapportages en jaarverslagen van Inluzio kunnen op het punt van verantwoording over de beleidsdoelen van de gemeente nog een slag verbeterd worden. Zoals gezegd zijn er zonder meer grenzen aan de verantwoording over de effecten van het werk in de sociale basis. Maar meer aandacht voor de koppeling met de gemeentelijke doelen en ook voor de manier waarop de activiteiten van Inluzio geacht worden daaraan bij te dragen, kan een impuls zijn voor het overleg tussen gemeente en Inluzio over het vergroten van de effectiviteit van Inluzio's werk. Het kan bovendien het college meer materiaal bieden voor verantwoording aan de gemeenteraad.



# BESTUURLIJKE REACTIE

Hanzeplaats 1 5912 AT, Venlo | Postbus 3434, 5902 RK Venlo  
T: 14 077 | [info@venlo.nl](mailto:info@venlo.nl) | [www.venlo.nl](http://www.venlo.nl)



Rekenkamer Venlo  
T.a.v. de voorzitter, mevrouw K. Peters  
Postbus 3434  
5902 RK Venlo

## GEMEENTEBESTUUR

uw kenmerk -  
uw brief d.d. 3 november 2023

ons kenmerk 106389  
behandelaar mr. J.W.G. Felix  
telefoonnummer +31 77 3596609  
e-mail [jo.felix@venlo.nl](mailto:jo.felix@venlo.nl)  
collegebesluit d.d. 21 november 2023  
bijlage(n) 0  
datum **23 NOV. 2023**

**onderwerp** Bestuurlijk wederhoor Rekenkameronderzoek 'Evaluatie aansturing Includio Sociale Basis Venlo'

Geachte mevrouw Peters,

Wij hebben kennisgenomen van uw bevindingenrapport en bestuurlijk rapport inzake het Rekenkameronderzoek 'Evaluatie aansturing Includio Sociale Basis Venlo'. Wij hebben uw bevindingen met belangstelling bestudeerd en waarderen uw inspanningen om inzichtelijk te maken hoe Includio Sociale Basis Venlo (hierna: Includio) wordt aangestuurd.

Tegelijkertijd permitteren wij ons in deze brief nog enkele reflecties op uw conclusies en aanbevelingen. Daarbij willen we op voorhand aangeven dat wij vanzelfsprekend met de gemeenteraad van Venlo het overleg willen aangaan over de informatievoorziening aan de raad betreffende de aansturing van Includio, maar dat er nog wel enige nuance nodig is bij enkele bevindingen van uw Rekenkamer. Zo vragen wij ons bijvoorbeeld af of de conclusie dat dit onderzoek geen inzicht verschaft in de samenwerking tussen Includio met andere instellingen en organisaties in de stad wel passend is, daar de samenwerking met andere partijen geen onderwerp van onderzoek was.

Andere kanttekeningen zien op de wijze van inkoop – zijnde prestatiegerichte inkoop –, de aanbevelingen die u specifiek aan de gemeenteraad doet op het gebied van informatievoorziening en tot slot de positie van de gemeenteraad in het kader van aanbestedingen. Deze zullen we puntsgewijs behandelen.

### Prestatiegerichte inkoop

Wij hebben er bewust voor gekozen om de sociale basis aan te besteden middels de methodiek 'prestatiedenken'. Vanuit deze methodiek formuleren wij *wát* er bereikt moet worden: welke maatschappelijke effecten en/of doelstellingen willen we behalen? De aanbieder geeft vervolgens

aan *hoe* hij deze effecten en/of doelen wenst te behalen, en hoe dit gemeten wordt. Daarbij worden Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) gedefinieerd.

Hoe wij op deze KPI's sturen en op welke wijze deze aansluiten bij de doelstellingen uit het Beleidsplan, was onderdeel van het onderzoek. Wij willen hierbij benadrukken dat wij doorlopend met de aanbieder in gesprek zijn hoe wij de effecten van onze gezamenlijke inspanningen nog meer zichtbaar en meetbaar kunnen maken. Wij onderschrijven dan ook de conclusies dat de beleidsdoelen voor de sociale basis helder zijn en dat die doelen goed zijn uitgewerkt in de aanbesteding en door de huidige aanbieder. Waar mogelijk zullen wij met Inluzio zeker het gesprek voeren over de verantwoording van beleidsdoelen.

De conclusie dat echter noch door uw Rekenkamer, noch door de gemeente kan worden beantwoord of Inluzio het beschikbare budget efficiënt besteedt, bevreemdt ons. Zoals hiervoor – en ook in de gesprekken met uw Rekenkamer – is beschreven, is het een bewuste keuze om prestatiegericht in te kopen. Lumpsumbekostiging is een gebruikelijke wijze van bekostiging in de zorg en ondersteuning. Daarmee kiezen wij bewust voor het sturen op resultaten, in dit geval de KPI's. De wijze van bekostiging is een gegeven: het bedrag van de financiering staat op voorhand vast, net als het feit dat Inluzio tegen het aangenomen bedrag moet leveren. Het is aan de zorgaanbieder zelf om dit zo efficiënt als mogelijk te organiseren.

#### Informatiebehoefte gemeenteraad

Dit leidt ons naar het tweede punt, namelijk hoe wij de raad meenemen middels de geëigende P&C-instrumenten en de rapportage Meetbaar Venlo. Wij herkennen de behoefte van de gemeenteraad om meer inzicht te krijgen in de effecten van de activiteiten van de betreffende aanbieder. Vanuit een constructieve grondhouding willen wij zagezegd met de raad in gesprek over de behoeften die de raad heeft en op welke wijze wij hier aanvullend aan tegemoet kunnen komen.

Uw Rekenkamer doet enkele aanbevelingen aan de gemeenteraad. Ten principale past ons hierin bescheidenheid, maar in dit geval lijkt enige inkadering ons toch gepast. In de P&C-cyclus rapporteren we op inhoudelijke en financiële afwijkingen. We rapporteren hierin ook altijd over de sociale basis. Mogelijk kan hier een verdiepingsslag in worden aangebracht, met dien verstande dat er nog diverse andere aanbieders zijn. Een gedetailleerde, individuele rapportage van resultaten en maatschappelijke effecten van respectievelijke uitvoeringspartners is tegen deze achtergrond niet voor de hand liggend, maar wij gaan hierover zagezegd graag de dialoog met de raad aan. Daarbij willen we de gemeenteraad in overweging geven om, zoals reeds te doen gebruikelijk is, bij zijn auditcommissie eventuele wensen voor indicatoren in Meetbaar Venlo kenbaar maken. Wij blijven vanuit onze zijde in ieder geval permanent streven naar verbetering.

U concludeert verder dat 'de raad door de huidige werkwijze van rapporteren onvoldoende zicht heeft op wat Inluzio in de gemeente doet' en 'dat de raad niet wordt geïnformeerd over voortgangsrapportages en jaarverslagen van Inluzio'. Wij onderschrijven deze conclusies niet. Wij zijn van mening dat de gemeenteraad in positie is om vanuit inhoudelijke kaderstelling bestuurlijke doelen te formuleren en hiervoor middelen ter beschikking te stellen. Vervolgens

rapporteren wij over hetgeen wij als college gedaan hebben en met welk resultaat en effect. Waar relevant voor de gemeenteraad zullen wij niet nalaten om de gemeenteraad proactief te informeren, echter onzes inziens is het een te grote belasting om de raad als automatische gedetailleerde rapportages van individuele gecontracteerde aanbieders voor te leggen. Vermeldenswaardig in dit verband is daarbij tevens dat de gemeenteraad in 2018 specifiek voor het sociaal domein kwartaalrapportages ('Rapportage financieel evenwicht sociaal domein') ontving van ons, maar dat de gemeenteraad in zijn vergadering van 27 februari 2019, tegen de achtergrond van de beëindiging van het budgettair kader sociaal domein, besloot op een andere wijze te monitoren en te sturen: niet langer middels een 'een extracomptabel gegenereerd overzicht, maar op basis van de door de raad en het college vastgestelde activiteiten en middelen'. Vanaf dat moment kan de gemeenteraad de voortgang volgen op basis van de documenten uit de reguliere P&C-cyclus. Verantwoording en (bij-)sturing vindt sindsdien plaats binnen het programma Gezond en Actief.

Een handreiking die wij tegen deze achtergrond wel (opnieuw) willen doen, is het organiseren van een werkbezoek aan Inluzio. Deze uitnodiging is al twee keer gedaan, waarbij de gemeenteraad heeft aangegeven eerst de uitkomsten van voorliggend onderzoek af te willen wachten.

#### Rol en positie gemeenteraad bij opdrachtformuleringen

Uw Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan om te vragen om betrokkenheid bij de opdrachtformulering in de sociale basis. Met het oog op dualisering is het aan de gemeenteraad om beleid vast te stellen, voor zover dit een kaderstellend karakter heeft. Tegelijkertijd is bij wet bepaald dat het college bevoegd is om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals bijvoorbeeld opdrachtformuleringen. In het kader van bestuurlijke zuiverheid hechten wij er dan ook aan om uw aanbeveling te nuanceren. Vanzelfsprekend zullen wij de gemeenteraad in aanloop naar de nieuwe aanbesteding in 2026 echter wel informeren en waar nodig tevens consulteren. Wij interpreteren uw aanbeveling dan ook in deze geest.

Concluderend, wij zien als college uit naar een prettige dialoog met de gemeenteraad over de informatievoorziening in het kader van Inluzio. Uw conclusies en aanbevelingen bieden waardevolle bouwstenen voor een dergelijke dialoog. Hiervoor willen wij u danken, evenals voor de gelegenheid om onze bestuurlijke reactie middels deze brief aan u kenbaar te maken.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Venlo  
de secretaris

Twan Beurskens

de burgemeester

Antoin Scholten

## NAWOORD REKENKAMER

De rekenkamer bedankt het college voor de tijdige bestuurlijke reactie. We hebben er vertrouwen in dat het inhoudelijke karakter van de reactie het gesprek met de raad over de uitkomsten van dit onderzoek ten goede zal komen.

In dit nawoord wil de rekenkamer ten behoeve van de raad graag drie zaken verduidelijken.

Een eerste punt betreft de **efficiëntie** van het werk van Inluzio. Op dit punt is er geen verschil van inzicht tussen de rekenkamer en het college. De kern van de zaak staat in de bestuurlijke reactie in de laatste zin onder het kopje 'Prestatiegerichte inkoop': "Het is aan de zorgaanbieder zelf om dit zo efficiënt als mogelijk te organiseren". Eén van de hoofdvragen van het rekenkameronderzoek luidde of de gemeente voldoende zicht en grip heeft op een effectieve en efficiënte werkwijze van Inluzio. Het onderzoek laat zien dat de gemeente met de gekozen bekostigingswijze (lumpsumfinanciering) ervoor kiest niet op geld maar vooral op prestaties te sturen. De rekenkamer spreekt zich niet uit over die keus, maar stelt vast dat deze aanpak vaker voorkomt en veel gedoe over het meten van efficiëntie in financiële zin voorkomt.

Het tweede punt betreft de **informatiepositie van de raad**. De conclusie daarover (nr. 6) staat volledig overeind, wat ons betreft. Het is een feit dat de raad de voortgangsrapportages en jaarverslagen<sup>1</sup> van Inluzio niet ontvangt, en ook niet weet hoe het college over de daarin vervatte verantwoording oordeelt. Het is ook een feit dat de raad mede daardoor onvoldoende zicht heeft op wat Inluzio doet. Dat het college zijn best doet in de P&C-cyclus over de effecten te rapporteren, wil niet zeggen dat het daarin ook daadwerkelijk slaagt. Onze conclusie is dat dat niet het geval is. Vanuit die constatering bevelen wij raad en college aan om te overleggen over aanvullende manieren om de informatiepositie van de raad te versterken. Met de aanbevelingen 2 t/m 5 presenteren we daarvoor enkele concrete opties.

Voor alle duidelijkheid tot slot: dat het college bevoegd is tot **privaatrechtelijke rechtshandelingen** (zoals het sluiten van een overeenkomst met Inluzio) doet niets af aan de positie van de raad als hoogste orgaan van de gemeente. Het college moet de raad alle informatie verstrekken die nodig is om zijn controlerende en kaderstellende taak goed te vervullen, en de raad kan het college altijd hierop aanspreken.

---

1 Een uitzondering is het jaarverslag over het jaar 2020.