

Audit contractmanagement Jeugd en Zorg
Referentie: AOJP2024/audit7
Datum: 04-03-2025
Opdrachtgever: Concerncontroller
Auteur: Interne Audit & Beleidsonderzoek
Proceseigenaar: Directie Jeugd, Zorg en Diversiteit

1.1 Samenvatting en conclusie

Aanleiding

Deze audit is uitgevoerd om het contractmanagementproces binnen de gemeente Amsterdam te onderzoeken binnen de domeinen Jeugd en Zorg. Het onderwerp is onderdeel van ons audit- en onderzoeksprogramma 2024. Dit programma is gebaseerd op een gemeentebrede risicoanalyse en is vastgesteld door het GMT. In opdracht van de concerncontroller geven wij, als Interne Audit & Beleidsonderzoek, uitvoering aan dit programma.

Doelstellingen

Het doel van de audit is beoordelen in hoeverre de gemeente Amsterdam effectief stuurt op haar doelstellingen binnen de domeinen Jeugd en Zorg via het contractmanagementproces. Daarbij zijn knelpunten in de sturing geïdentificeerd en geanalyseerd.

Centrale vraag

In welke mate zijn we, als gemeente, in staat om effectief te sturen op het realiseren van gemeentelijke doelstellingen richting zorgpartners binnen de domeinen jeugd en zorg, door middel van contractmanagement en welke knelpunten bestaan er die effectieve sturing in de weg staan?

Scope

De scope omvat het volledige contractmanagementproces voor de domeinen Jeugd en Zorg. Hierbij lag de nadruk op de kernactiviteiten die cruciaal zijn voor het behalen van gemeentelijke doelstellingen en een effectieve sturing op contracten. Enkele voorbeelden van kernactiviteiten zijn opgenomen in bijlage 1. Dit onderzoek bouwt voort op eerdere analyses, waaronder het recente onderzoek van Gupta Strategists, dat belangrijke knelpunten in het contractmanagementproces identificeerde.

Conclusie

Contractmanagers zijn op dit moment in beperkte mate in staat om effectief te sturen op het realiseren van contractdoelstellingen. Wel zien we dat er afgelopen periode diverse professionaliseringsstappen zijn gezet binnen de domeinen Jeugd en Zorg. Deze professionalisering heeft plaatsgevonden in een enigszins veranderlijk en onzeker speelveld van bezuinigingen, personele wisselingen en structuurwijzigingen in de organisatie. Zo zijn op de afdeling contractmanagement meer medewerkers in vaste dienst gekomen en is daarmee minder afhankelijkheid van externen. Ook is er meer structuur aangebracht in de overlegstructuren in de vorm van productgroepoverleggen en is er een start gemaakt met de vertaling van kaders naar concrete werkinstructies en formats.

Wat verder goed gaat is dat er steeds meer contractoverstijgend en gestructureerd gewerkt wordt via productgroepen, waarbij overkoepelende thema's op productniveau worden geanalyseerd om de sturing te versterken. Uit de gesprekken met contractmanagers blijkt dat zij goed op de hoogte zijn van de inhoud en ontwikkelingen binnen hun contracten. Hun zelfsturende werkwijze en openheid voor verandering vormen een solide basis voor verdere professionalisering.

Er zijn echter ook duidelijke knelpunten die effectieve sturing in de weg staan. De meeste knelpunten met betrekking tot de sturing zien we zowel binnen de domeinen Jeugd als Zorg. Hierop zijn twee uitzonderingen. Ten eerste is het onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg voor het zorgdomein anders geregeld dan voor het jeugddomein. Binnen het zorgdomein wordt toezicht gehouden door de GGD en binnen het jeugddomein door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Binnen het jeugddomein is in het afgelopen jaar geen onafhankelijk toezicht geweest op de kwaliteit van de zorg bij alle aanbieders, dit is wel het geval binnen het Zorgdomein. Ten tweede wordt binnen het zorgdomein gebruik gemaakt van een format voor het voeren van de prestatiedialogen waarin de vijf sturingselementen zijn opgenomen. Binnen het jeugddomein ontbreekt het aan een dergelijk format. Overige knelpunten gelden binnen beide domeinen.

Een belangrijk knelpunt binnen het Jeugd- en Zorgdomein is het overbruggen van de kloof tussen de vastgestelde kaders en richtlijnen enerzijds en de praktische toepassing in de dagelijkse sturing anderzijds. Er ontbreken operationele tools en concrete handvatten waarmee contractmanagers kaders effectief kunnen vertalen naar hun dagelijkse praktijk. Bovendien heeft de splitsing van contractmanagement en beleid, die eerder heeft plaatsgevonden, nog steeds invloed op de afstemming tussen beide afdelingen. De teams zoeken naar een nieuw evenwicht en een effectieve samenwerking binnen hun gescheiden verantwoordelijkheden. Hoewel er stappen zijn gezet, kost deze verandering tijd om zich volledig te verankeren in de organisatie.

Daarbij heeft het ontbreken van een stabiele managementlaag een merkbare impact gehad op de continuïteit van het contractmanagementproces, met als gevolg wisselende prioriteiten en inconsistentie in de sturing. Stabiliteit in het management is daarom cruciaal voor een succesvolle implementatie van verdere veranderingen. Tot slot is een doorvertaling van de gemeentebrede visie op aansturing binnen Jeugd en Zorg naar de uitvoerende lagen noodzakelijk, om consistentie en effectiviteit in de sturing te waarborgen, zowel binnen contractmanagement als in de bredere organisatie.

Sterke punten

Tijdens de audit zijn diverse sterke punten geïdentificeerd in het contractmanagement, die bijdragen aan effectieve sturing en het behalen van organisatiedoelen:

- Geleerde lessen uit voorgaande contracten worden meegenomen bij nieuwe aanbestedingen.
- Frequent contact en afstemming tussen contractmanagers en aanbieders, wat een goede samenwerking bevordert.
- Intensieve interne afstemming via stuur- en productgroep overleggen, waardoor knelpunten contract overstijgend worden herkend en aangepakt.
- Efficiënte kennisdeling en probleemsignalering dankzij multidisciplinaire betrokkenheid en stuurgroepoverleggen.

Bevindingen

Bevinding	Prioriteit
1. Op de domeinen Jeugd en Zorg wordt beperkt gestuurd op basis van concreet meetbare KPI's	1
2. Gebrek aan eenduidigheid in de uitvoering van kernactiviteiten binnen contractmanagement	2
3. Verschillende invulling taken en verantwoordelijkheden binnen contractmanagement	2
4. De lijst met kernactiviteiten is behulpzaam maar het ontbreekt aan focus	3

Prioriteit 1: Zeer belangrijk, grote impact, urgent, opvolging direct vereist;
Prioriteit 2: Belangrijk, gemiddelde impact, minder urgent, opvolging nodig;
Prioriteit 3: Aandacht nodig, beperkte impact, niet urgent, opvolging niet noodzakelijk.

Aanbevelingen

Hieronder een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen in verkorte vorm:

1. Werk in gezamenlijkheid met relevante stakeholders meetbare KPI's uit voor de sturingselementen.
2. Harmoniseer en synchroniseer de kaders voor contractmanagement en werk de kaders uit in concrete werkinstructies en formats.
3. Werk in gezamenlijkheid met relevante stakeholders de rollen, taken en verantwoordelijkheden voor alle betrokken functionarissen uit in een RASCI-tabel en zorg voor een heldere communicatielijn richting betrokkenen.
4. Breng focus aan in de lijst met kernactiviteiten. Verwijder waar kan en voeg samen en verhelder waar nodig.

De volledige lijst met gedetailleerde aanbevelingen is opgenomen in hoofdstuk 2 bij de betreffende bevindingen.

Dankwoord

Wij bedanken al onze gemeentelijke collega's die bij het onderzoek betrokken zijn geweest. In het bijzonder de contractmanagers voor de tijd die zij vrij gemaakt hebben om met ons het gesprek aan te gaan en voor de aanlevering van de benodigde informatie voor ons onderzoek.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij uiteraard bereid.

Managementreactie

Wij danken het auditteam voor het opstellen van het auditrapport en de waardevolle inzichten die hierin worden gepresenteerd. De audit draagt bij aan de verdere verbetering en optimalisatie van onze processen en sturing op contracten. In deze reactie geven wij een algemene reflectie op de rapportage en gaan wij in op de afzonderlijke bevindingen, inclusief de maatregelen die wij treffen om de aanbevelingen op te volgen.

Wij erkennen de bevindingen en aanbevelingen die in het auditrapport zijn opgenomen en zien deze als een kans om onze organisatie verder te versterken op een cruciaal onderdeel. Het rapport bevestigt een aantal sterke punten binnen het contractmanagement, zoals de professionaliseringsstappen in het contractmanagement en de verbeterde overlegstructuren. Tegelijkertijd erkennen wij de verbeterpunten en de knelpunten die effectieve sturing in de weg staan. Onze focus ligt op het implementeren van effectieve maatregelen om risico's te mitigeren en processen te optimaliseren.

Daarnaast sluiten de aanbevelingen uit het rapport aan op eerdere adviezen en initiatieven, waaronder het rapport van Gupta en het Ombudsmanrapport "Samen Beter Doen". Dit laatste rapport benadrukt het belang van een lerende organisatie en verbetering op basis van klachten. In lijn hiermee start per 1 maart een intensieve samenwerking met de klachtencoördinator en klachtenbehandelaren binnen de directie. Contractmanagement zal structureel toezicht houden op hoe gecontracteerde partijen omgaan met klachten en hiervan leren, zodat deze input wordt benut voor verbetering van het beleidsproces.

Ook sluit de audit aan op de implementatie van het contractmanagementsysteem binnen SAP Arriba, dat per 6 januari is geïntroduceerd. Dit systeem biedt een heldere en eenduidige structuur voor contractmanagementprocessen en ondersteunt de operationalisering van sturings- en monitoringsdoelstellingen. De CATS-CM methodiek is verder een belangrijk instrument binnen contractmanagement en zal in 2025 verder worden doorontwikkeld om rolvastheid en samenwerking tussen beleid en contractmanagement te versterken.



2. Bevindingen en Aanbevelingen

Bevinding 1: Op de domeinen Jeugd en Zorg wordt beperkt gestuurd op basis van concreet meetbare KPI's – PRIO 1

Achtergrond

In de documenten "handreiking centraal contractmanagement sociaal domein" en "sturingsfilosofie sociaal domein" worden vijf sturingselementen gedefinieerd die cruciaal zijn voor het contractmanagementproces:

1. De inhoudelijke opgave en ontwikkeldoelen
2. Uitnutting budget en eindejaarsprognose
3. Cliëntaantallen en -stromen
4. Kwaliteit van zorg
5. Tijdigheid van de informatievoorziening

Bevinding

Op de domeinen Jeugd en Zorg wordt beperkt gestuurd op basis van concreet meetbare KPI's. Voor het sturingselement 'inhoudelijke opgave en ontwikkeldoelen' zijn de doelen vooralsnog niet geconcretiseerd in KPI's. Voor de sturingselementen cliëntaantallen en -stromen, kwaliteit van de zorg en tijdigheid van de informatievoorziening zijn wel KPI's opgesteld maar zijn deze niet meetbaar gemaakt. Voor het sturingselement uitnutting budget en eindejaarsprogrnose wordt grotendeels wel gestuurd op basis van een concreet meetbare KPI. Onderstaand gaan we dieper op de vijf sturingselementen in.

1.1. Inhoudelijke opgave en ontwikkeldoelen: De inhoudelijke opgave en ontwikkeldoelen worden benoemd in de raamovereenkomst van de contracten (voor de Buurtteams in het opdrachtkader). Deze doelstellingen moeten een bijdrage leveren aan de ontwikkeldoelen van de doorontwikkeling van het sociaal domein in Amsterdam. Deze ontwikkeldoelen zijn voor de inkoopcontracten via het programma van eisen, de inkoopstrategie en de aanbestedingsleidraad geconcretiseerd in de raamovereenkomsten op productniveau. Hoewel de doelstellingen enigszins geconcretiseerd zijn, blijft het een uitdaging om de doelstellingen te vatten in KPI's en deze vervolgens ook meetbaar te maken. Denk hierbij aan doelstellingen zoals: verbeteren van de zorg met inachtneming van de zorgcontinuïteit in de buurt en het bevorderen van de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van de jongvolwassenen. Vanuit verschillende contracten is aandacht voor het concretiseren van deze doelstellingen. Dit heeft vooralsnog niet geleid tot concreet meetbare KPI's.

1.2. Uitnutting budget- en eindejaarsprognose: De geselecteerde contracten worden op verschillende manieren bekostigd. De zienswijze vanuit de visie contractmanagement is dat op hoofdlijnen aanbieders zoveel mogelijk taakgericht (via lumpsum) worden bekostigd. Hoewel we deze taakgerichte bekostiging niet bij alle contracten terugzien, wordt er in de regel wel gestuurd op basis van een gemaximeerd budget. Voorbeelden hiervan zijn aanbieder [redacted]) waarbij bekostiging plaatsvindt op basis van

functiebekostiging waarbij het budget *all-in* is. Dit wil zeggen dat er buiten het toegekende budget geen extra kosten in rekening kunnen worden gebracht. Een ander voorbeeld is [redacted] waarbij bekostiging plaatsvindt op basis van periodebekostiging met een budgetplafond. Er is hier sprake van een KPI (binnen budget de opdracht uitvoeren) en de KPI is meetbaar, namelijk het beschikbaar gestelde budget.

1.3. De andere 3 sturingselementen: Bij deze sturingselementen zijn wel kritische prestatie indicatoren opgesteld, maar zijn deze vaak niet meetbaar gemaakt. Ondanks dat de KPI's niet meetbaar zijn, wordt er wel op verschillende manier gestuurd op de sturingselementen.

▪ **Cliëntaantallen en -stromen:** Cliëntaantallen zijn gekoppeld aan het beschikbare budget in de vorm van (behandel)trajecten. Met de aanbieders worden in de meeste PD1-gesprekken de onderwerpen instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten besproken. Daarnaast komt ook het onderwerp wachttijden aan bod. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de prestatiedialogen die de gemeente voert met Buurtteam Oost, waarbij expliciet aandacht is voor wachttijden (en de gehanteerde definitie) en doorstroom van cliënten. Een ander voorbeeld is [redacted] waarbij in de prestatiedialogen besproken wordt hoe de instroom-, doorstroom- en uitstroomcijfers zich verhouden tot de voorgaande periode. Er wordt door contractmanagers dus op gestuurd. Dit vindt alleen niet plaats op basis van concreet meetbare KPI's.

▪ **Kwaliteit van zorg:** kwaliteit van de zorg wordt gemeten door middel van klachten- en cliënttevredenheidsonderzoeken. Deze informatie wordt verzamelend door de aanbieder. Over de uitkomsten wordt het gesprek gevoerd in de prestatiedialogen. Ook wordt de methodiek van gegevensverzameling kritisch bevraagd door de contractmanager. Bijvoorbeeld of de juiste vragen gesteld worden en hoe vaak de vragenlijst ingevuld wordt. Er is geen concreet cijfer gekoppeld aan de minimaal vereiste kwaliteit van de zorg. Voor de Wmo is daarnaast een onafhankelijk toezichthouder op de kwaliteit van de zorg. Binnen de gemeente Amsterdam is deze taak belegd bij de GGD. Daarnaast houdt de Inspectie gezondheidszorg en Jeugd toezicht op de kwaliteit van de zorg in het jeugddomein. Voor het jeugddomein zijn niet alle aanbieders binnen de regio Amsterdam in het afgelopen jaar onderzocht. Een belangrijk verschil is dat binnen het zorgdomein het onafhankelijk toezicht lokaal is belegd terwijl binnen het jeugddomein het onafhankelijk toezicht landelijk is geregeld. Het gevolg hiervan is dat lokale aanbieders in het zorgdomein vaker met onafhankelijk toezicht te maken krijgen dan aanbieders in het jeugddomein.

▪ **Tijdigheid informatievoorziening:** de onderwerpen van sturing op dit sturingselement is divers. We zien sturing op tijdige facturatie, op het aanleveren van prestatieverklaringen, het verloop van start/stop berichtenverkeer en evaluaties van ondersteuningsplannen. Een voorbeeld van concrete sturing op tijdige informatievoorziening is terug te zien in de canvaspagina van het contract [redacted] ([redacted] Hierin is een afsprakenkaart opgenomen waarin termijnen zijn gekoppeld aan de hoor- en wederhoor van

gespreksnotulen die worden gedeeld met de opdrachtnemer. Veelal zijn KPI's echter niet concreet gemaakt. Wanneer informatievoorziening vanuit de aanbieder niet tijdig is, bemoeilijkt dit de sturing op de overige 4 sturingselementen door de contractmanager.

Risico's

- **Onvoldoende inzicht in doelrealisatie:** Door het ontbreken van meetbare KPI's is het niet altijd zichtbaar welke beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.
- **Geen verantwoordingsmechanisme:** Zonder meetbare KPI's kunnen aanbieders niet afgerekend worden op hun prestaties.
- **Gebrekkige accountability:** Het gebrek aan inzicht in doelrealisatie belemmert het inzicht wat geboden kan worden richting stakeholders, zoals de gemeenteraad en inwoners, wat kan leiden tot verminderd vertrouwen.
- **Minder vertrouwen van aanbieders:** Het gebrek aan concrete en meetbare prestatie indicatoren kan leiden tot onduidelijkheid bij aanbieders, wat de samenwerking en wederzijdse verwachtingen onder druk zet.

Oorzaken

- Beleidsdoelstellingen zijn soms generiek of abstract geformuleerd, waardoor ze moeilijk te vertalen zijn naar meetbare KPI's.
- De bekostiging van de zorg- en jeugdcontracten en/of de manier waarop de zorg georganiseerd wordt, is voor het overgrote deel van de contracten veranderd. Dit heeft gezorgd voor aanloopproblemen in het organiseren van de sturing.
- Voor de prestatiedialogen van de jeugdcontracten ontbreekt het aan een format waarin de 5 sturingselementen expliciet zijn opgenomen. Dit format is wel aanwezig voor de zorgcontracten.

Aanbevelingen

1. **KPI-ontwikkeling:** Stel in samenwerking met aanbieders, strategisch contractmanager en beleidsadviseur binnen de productgroep KPI's op voor de beleidsdoelstellingen in de raamovereenkomst. Focus op de meer concrete beleidsdoelen en werk iteratief, streef daarbij niet gelijk naar perfectie of volledigheid.
2. **Uitbreiding sturingselementen:** Ontwikkel meetbare KPI's op de volgende sturingselementen: cliëntaantallen en -stromen, kwaliteit van zorg en tijdigheid informatievoorziening.
3. **Format prestatiedialogen:** Ontwerp een gestandaardiseerde format voor de prestatiedialogen Jeugd, waarbij het format van Zorg als basis kan dienen. Zorg dat hierin expliciet aandacht is voor de 5 sturingselementen.
4. **Toezicht kwaliteit van zorg:** Het landelijke karakter van het onafhankelijke toezicht binnen het jeugddomein heeft als neveneffect dat er minder onafhankelijk toezicht gehouden wordt in verhouding tot het lokale onafhankelijke toezicht binnen het zorgdomein. Overweeg extra toezichtsmaatregelen op de kwaliteit van de zorg binnen het jeugddomein

Managementreactie

Wij herkennen deze bevinding. In samenwerking met relevante stakeholders worden meetbare KPI's ontwikkeld voor de sturingselementen, zoals cliëntaantallen, kwaliteit van zorg en tijdigheid van informatievoorziening. Voor de uitvoeringsovereenkomsten van 2025 worden de KPI's geëvalueerd en geoptimaliseerd. Voor nieuwe opdrachten zal de definiëring van KPI's eerder in het proces worden opgenomen. Deze verbetering wordt geïntegreerd in het contractmanagement afdelingsplan voor 2025 en in de productgroepen verder uitgewerkt. De toetsing hiervan start met een evaluatie van de huidige KPI's bij bestaande contractleveranciers.

Bevinding 2: Gebrek aan eenduidigheid in de uitvoering van kernactiviteiten binnen contractmanagement – PRIO

Achtergrond

Het uitgangspunt voor deze audit is de lijst van 29 kernactiviteiten die zijn afgeleid uit verschillende gemeentelijke documenten. Deze documenten vormen de basis voor de sturing binnen het contractmanagement en omvatten het handelingskader contractmanagement, de handreiking centraal contractmanagement, de procesbeschrijving contractmanagement gemeente Amsterdam, de sturingsfilosofie sociaal domein, de visie contractmanagement sociaal domein, en de CATS-CM methodiek.

Bevinding

Aan een deel van de kernactiviteiten binnen contractmanagement wordt geen eenduidige en consistente invulling gegeven. Deze kernactiviteiten vormen een cruciaal onderdeel van de verschillende fasen van contractmanagement. Dit zien we terug in de volgende kernactiviteiten:

- **Zwaarte van contractmanagement:** Het handelingskader schrijft voor dat voorafgaand aan de contractuitvoering (contractvormingsfase) de zwaarte van het contract wordt vastgesteld. Dit bepaalt onder meer of KPI's vereist zijn, welke evaluaties uitgevoerd moeten worden, en hoe vaak en op welke manier prestatiedialogen plaats dienen te vinden. Bij de helft van de onderzochte contracten is deze stap niet uitgevoerd. In de overige gevallen is dit wel gedaan, maar niet volgens de voorgeschreven methodiek. Binnen de contracten [redacted] en [redacted] is er gebruik gemaakt van de CROW JIC-methode om de zwaarte van het contractmanagement te bepalen. De CROW JIC-methode (Juridisch, Institutioneel, Contractueel) is een instrument om de zwaarte en complexiteit van contracten te beoordelen.

- **Contractmanagementplan:** Het opstellen van een contractmanagementplan, waarin de belangrijkste sturingsinstrumenten samenkomen, is verplicht volgens het handelingskader contractmanagement. Een contractmanagementplan is bij geen van de onderzochte contracten aangetroffen. Hierdoor ontbreekt een samenhangend document dat de focus en prioriteiten voor contractmanagers duidelijk vastlegt. Wel treffen we diverse documenten aan op basis waarvan gestuurd wordt. Zo maakt de contractmanager van [redacted] gebruik van een monitoringsplan. Hierin is onder andere aandacht voor de vijf sturingselementen. Daarnaast zijn er contracten zoals [redacted] die op productgroepniveau gebruik maken van een *canvas*. In het Canvas is tot op zekere hoogte aandacht voor de vijf sturingselementen.

- **Stakeholderstrategie**: Het contractmanagementproces schrijft voor dat contractmanagers een stakeholderstrategie opstellen en regelmatig actualiseren. In geen van de onderzochte contracten is

deze strategie opgesteld of geactualiseerd. Het risico is dat bepaalde stakeholders onvoldoende betrokken worden en dat onvoldoende ingespeeld wordt op veranderingen in de context van het contract.

- **Risicoanalyse:** Contractmanagers dienen specifieke risicoanalyses op te stellen, toegespitst op het contract en betreffende aanbieder. Geen van de onderzochte contracten bevat een dergelijke risicoanalyse. Risicoanalyses vinden wel plaats op productniveau en tijdens de aanbesteding. Op productniveau worden risico's op verschillende manieren gesignaleerd, waarbij de werkwijze varieert. Voor het contract [redacted] ([redacted]) is een 'light versie' van een risicoanalyse opgemaakt, waarbij de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht. Daarnaast worden risico's op productniveau gesignaleerd op basis van informatie verkregen uit contact met de aanbieder, dit hebben wij geconstateerd bij contracten [redacted] ([redacted]) en [redacted] ([redacted]) Risico's op productniveau worden intern gesignaleerd, voornamelijk tijdens stuurgroepoverleggen, dit hebben we bijvoorbeeld geconstateerd voor het contract met [redacted]

- **Evaluaties:** In de evaluatiefase van contractmanagement zou een formele evaluatie van contractprestaties moeten plaatsvinden. Dit omvat onder meer het meten van interne gebruikerstevredenheid en het evalueren van resultaten bij het verlengen of beëindigen van een raamovereenkomst. In praktijk wordt hier niet consistent invulling aan gegeven. Er zijn geen duidelijke richtlijnen voor de frequenties, inhoud en aanpak van deze evaluaties, wat leidt tot uiteenlopende interpretaties door contractmanagers. Wel vinden evaluatie plaats op informele wijze bijvoorbeeld voor het opstellen van een nieuwe uitvoeringsovereenkomst of opdrachtbrief voor het opvolgende jaar.

Risico's

- **Inefficiëntie en effectiviteit:** Het realiseren van doelstellingen is afhankelijkheid van de aanpak en interpretatie van individuele contractmanagers.
- **Inconsistentie**: Door de inconsistentie in de uitvoering van het contractmanagement ontbreekt het aan een systematische aanpak om de kwaliteit van contractmanagement te waarborgen en te verbeteren.

Oorzaken

- **Fragmentatie van richtlijnen:** Er zijn meerdere kaders en richtlijnen (zoals het handelingskader contractmanagement, handreiking centraal contractmanagement, procesbeschrijving contractmanagement, sturingsfilosofie sociaal domein, visie contractmanagement en de CATS-CM methodiek), die niet volledig op elkaar afgestemd zijn. Dit creëert verwarring over wat de kernactiviteiten zijn en hoe deze in welke situaties uitgevoerd moeten worden.
- **Ontbreken van concrete tools en werkinstructies:** Formats en werkinstructies die kernactiviteiten ondersteunen (zoals het contractmanagementplan) zijn wel beschikbaar, maar zijn of onbekend of zijn wel bekend, maar worden niet altijd toegepast.

Aanbevelingen

1. Gebruik van formats standaardiseren: Maak het gebruik van het format contractmanagementplan verplicht bij nieuwe contracten en hanteer hierbij het principe ‘verplicht, tenzij’. Dit zorgt ervoor dat de belangrijke kernactiviteiten voor contractmanagement in één samenhangend document worden vastgelegd, wat de consistentie en de overzichtelijkheid bevorderd.

2. Training en ondersteuning voor contractmanagers: Investeer in trainingen en continue ondersteuning voor contractmanagers om hen te helpen bij het toepassen van de richtlijnen, formats en tools. Dit draagt bij aan een uniforme uitvoering van contractmanagement en versterkt de professionaliteit binnen het team.

3. Wij onderschrijven daarnaast onderstaande aanbeveling van Gupta Strategists: Harmoniseer en synchroniseer de kaders voor contractmanagement (incl. formeel vaststellen CATS-CM) in nauwe samenwerking met Inkoop.

Managementreactie

Wij onderschrijven dit punt en nemen de aanbevelingen over. Het harmoniseren en synchroniseren van de kaders voor contractmanagement wordt geïntegreerd in concrete werkinstructies en formats. De implementatie van het contractmanagementsysteem binnen SAP Arriba draagt bij aan een eenduidige structuur. Daarnaast wordt een verplicht contractmanagementplan geïntroduceerd voor alle nieuwe contracten. Ook zal de lijst met kernactiviteiten worden verscherpt, waarbij overbodige en overlappende taken worden geëlimineerd. In lijn met deze bevinding wordt in samenwerking met SIS toegewerkt naar een structureel afgestemd kader voor contract- en subsidiebeheer

Bevinding 3: Verschillende invulling taken en verantwoordelijkheden binnen contractmanagement – PRIO 2

Bevinding

Er wordt verschillend invulling gegeven aan taken en verantwoordelijkheden binnen contractmanagement. In veel gevallen zijn rollen en verantwoordelijkheden onvoldoende uitgewerkt en is onduidelijk wat de gewenste situatie is. Deze verschillen komen naar voren in de volgende situaties:

- **Inventarisatie van contracten:** De inventarisatie van contracten binnen de gemeente bij dezelfde aanbieder zou volgens de kernactiviteit de taak van de contractmanager moeten zijn. Deze taak wordt echter incidenteel op verzoek van de teammanager contractmanagement uitgevoerd door de leadbuyer van SIS. De leadbuyer heeft bijvoorbeeld een analyse uitgevoerd op de uitgaven van de top tien leveranciers. Het is onduidelijk of de verantwoordelijkheid van deze activiteit bij SIS ligt of bij contractmanagement Jeugd en Zorg.
- **Bewaking contractdoelstellingen:** De taakverdeling tussen de contractmanager en de beleidsadviseur is verschillend van contract tot contract. Voor het overgrote deel van de contracten zien we dat er sprake is van een informele rolverdeling tussen contractmanager en beleidsadviseur. Dit leidt tot variatie in de manier waarop contractdoelstellingen worden bewaakt. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop gestuurd wordt op de sturingselementen. Zo wordt bijvoorbeeld bij het contract [redacted] door de beleidsadviseur mede gestuurd op de budgetuitnutting terwijl dit voor andere contracten niet zo is. Voor aanbieder [redacted] ([redacted]) stuurt de contractmanager juist in zijn geheel op alle sturingselementen, dus ook de inhoudelijke opgave en ontwikkeldoelen. Hier is geen rol weggelegd voor de beleidsadviseur.
- **Productgroepoverleggen**: De invoering van de productgroep-overleggen is een positieve ontwikkeling. Het bevordert de interne afstemming tussen de verschillende functionarissen binnen de gemeente die een belangrijke sturende en/of monitorende rol hebben met betrekking tot contractmanagement. In de productgroepoverleggen zijn de contractmanager, de beleidsadviseur, functionarissen van sturing en bekostiging, financiën en data vertegenwoordigd. Voor deze functionarissen zijn hun rollen, taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot kernactiviteiten, zoals het bewaken van contractdoelstellingen en het controleren van facturatie en indexatie, niet uitgewerkt. Dit maakt het moeilijk om duidelijke afspraken te maken en effectieve samenwerking te realiseren.
- **Juridische ondersteuning:** Bij activiteiten met een juridische component, zoals de aanbesteding, het opstellen van raamovereenkomsten, ingebrekestellingen en contractwijzigingen, is de rol van juridisch advies sociaal binnen het proces van

contractmanagement niet goed gedefinieerd. Contractmanagers hebben aangegeven niet te weten wat ze van juridisch advies sociaal kunnen verwachten, wat kan leiden tot inefficiënte en suboptimale ondersteuning.

Risico's

- **Onvoldoende uitvoering van kernactiviteiten:** Door onduidelijkheid over verantwoordelijkheden kunnen essentiële taken over het hoofd worden gezien of onvoldoende worden uitgevoerd.
- **Risico op het niet behalen van contractdoelstellingen**: Het ontbreken van een eenduidige taakverdeling verhoogt de kans dat contractdoelstellingen niet worden gerealiseerd, wat de organisatiedoelen kan ondermijnen.

Oorzaken

- **Gebrek aan duidelijkheid in rolverdeling:** Rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen functionarissen zoals contractmanager, beleidsadviseur, contracteigenaar, juridische ondersteuning en financiële experts zijn onvoldoende uitgewerkt of niet eenduidig vastgesteld.
- **Ontbrekende richtlijnen:** Voor beleidsadviseurs ontbreken richtlijnen voor hun taken binnen het contractmanagementproces, wat leidt tot een inconsistente invulling van hun rol.
- **Onbekendheid met contracteigenaar:** Contractmanagers en beleidsadviseur zijn vaak niet op de hoogte wie de (gedelegeerde) contracteigenaar is, wat de verantwoordelijkheidstoewijzing bemoeilijkt.

Aanbevelingen

1. Updaten en vaststellen van de RASCI-tabel: Werk in gezamenlijkheid met Subsidie-, Inkoop- en Juridisch Bureau Sociaal de rollen, taken en verantwoordelijkheden voor alle betrokken functionarissen uit in een RASCI-tabel. Deze tabel moet ten minste de volgende functionarissen omvatten: contractmanager, beleidsadviseur, contracteigenaar, sturing en bekostiging, financiën, data, contractbeheer en juridische expertise sociaal. Hiervoor kan de RASCI-tabel in de ‘procesbeschrijving contractmanagement’ en het overzicht van kernactiviteiten als uitganspunten genomen worden.

2. Ontwikkel richtlijnen voor beleidsadviseurs: Stel specifieke richtlijnen op voor beleidsadviseurs, vergelijkbaar met het handelingskader voor contractmanagement. Hierin moet worden beschreven hoe zij bijdragen aan kernactiviteiten zoals het bewaken van contractdoelstellingen en de samenwerking met contractmanagers.

3. Communicatie en bewustwording: Zorg dat alle betrokkenen duidelijk worden geïnformeerd over hun rol en verantwoordelijkheden in het contractmanagementproces. Dit kan worden ondersteund door

trainingen en duidelijke communicatie over de verdeling van de verantwoordelijkheden.

4. Contracteigenaar expliciet benoemen: Zorg ervoor dat de (gedelegeerde) contracteigenaar expliciet wordt aangewezen en dat dit wordt gecommuniceerd naar alle betrokkenen.

Managementreactie

Wij herkennen deze uitdaging en werken in gezamenlijkheid met betrokken afdelingen aan een RASCI-tabel om rollen en verantwoordelijkheden eenduidig vast te leggen. Dit wordt uitgewerkt in het contractmanagement afdelingsplan voor 2025 en geïntegreerd in de productgroepen. Daarnaast wordt de samenwerking met het SIS en juridische ondersteuning verder gestructureerd. In lijn met de aanbevelingen van het rapport Gupta en het Ombudsmanrapport zal het contractmanagementteam structureel betrokken worden bij toezicht op klachtenafhandeling en de doorontwikkeling van subsidierelaties. Een formele overlegstructuur tussen contractmanagement en juridische ondersteuning wordt verder ontwikkeld om snellere en effectievere besluitvorming te faciliteren.

Bevinding 4: De lijst met kernactiviteiten is behulpzaam maar het ontbreekt aan focus – PRIO3

Bevindingen

In samenwerking met Gupta is een lijst met 29 kernactiviteiten voor contractmanagement opgesteld. Dit is een waardevolle stap in het creëren van overzicht en samenhang tussen verschillende kaders binnen de Gemeente Amsterdam. Toch is de lijst in de huidige vorm slechts beperkt toepasbaar voor contractmanagers. Dit komt doordat de kernactiviteiten deels onduidelijk zijn of niet rechtstreeks aansluiten bij de praktische werkzaamheden. De belangrijkste knelpunten zijn als volgt.

1. Kernactiviteiten raken niet de kern of zijn dubbel opgenomen

- Niet essentieel voor alle contracten: Sommige activiteiten, zoals het toetsen van de wederpartijtevredenheid, zijn alleen van toepassing bij ‘zeer intensieve’ contracten en daarmee niet relevant voor alle contracten.
- Overlappende activiteiten: Bepaalde kernactiviteiten, zoals het identificeren van randvoorwaarden, komen terug in meerdere activiteiten (bijvoorbeeld contractmanagementplan, contractdossier en prioritering), wat leidt tot dubbelingen en verwarring.

2. Onduidelijke kernactiviteiten

- Vaag geformuleerd: Activiteiten zoals het vaststellen van de afronding van contractimplementatie en het verplichtingenassessment zijn niet goed omschreven, waardoor contractmanagers niet weten wat er concreet van hen verwacht wordt.
- Misleidend of incompleet: Sommige activiteiten, zoals het controleren van rechtmatigheid bij contractwijzigingen, suggereren een beperkte focus op specifieke momenten, terwijl rechtmatigheidscontrole een continu proces zou moeten zijn.

Risico's

- **Interpretatieverschillen:** Verschillende interpretaties van kernactiviteiten kunnen leiden tot inconsistente uitvoering van contractmanagement.
- **Suboptimale contractbeheersing**: Onduidelijke of onvolledige kernactiviteiten vergroten het risico op inefficiënt contractbeheer en onvoldoende realisatie van contractdoelstellingen.

Verlies van focus: Een te brede lijst met niet-essentiële kernactiviteiten kan contractmanagers afleiden van de daadwerkelijke prioriteiten binnen hun werk.

Oorzaken

- **Theoretische opzet:** De lijst met kernactiviteiten is een eerste consolidatie van activiteiten uit verschillende gemeentelijke kaders en is niet aan de praktijk getoetst.
- **Gebrek aan verfijning:** Er is onvoldoende concreet gemaakt wat elke kernactiviteit inhoudt en hoe deze uitgevoerd moet worden.

Aanbevelingen

1. Opschonen en samenvoegen van kernactiviteiten

- Verwijder kernactiviteiten die niet tot de kern van contractmanagement behoren, zoals activiteiten die alleen bij specifieke situaties nodig zijn (bijvoorbeeld toetsen van wederpartijtevredenheid).
- Combineer overlappende kernactiviteiten om dubbelingen te voorkomen (bijvoorbeeld in de implementatiefase).

2. Concretiseer kernactiviteiten

- Geef duidelijk aan wat de verwachting is bij kernactiviteiten die nu vaag of misleidend geformuleerd zijn. Bijvoorbeeld: Zorg dat de rol van de contractmanager bij het vaststellen van de afronding van contractimplementatie helder wordt.

3. Hanteer een gestructureerde indeling

- Gebruik een nieuwe, eenvoudigere indeling die aansluit bij de contractmanagementmodule in AFIS, zoals: Contractinitiatiefase (alle voorbereidende activiteiten), uitvoeringsfase (uitvoering, monitoring en bijsturing van contracten) en evaluatiefase (evaluatie en afsluiting van contracten).
- Toets aan de praktijk: Laat contractmanagers en andere betrokken functionarissen de kernactiviteiten reviewen en praktijkgericht verfijnen, zodat deze aansluit bij hun werkproces.

4. Maak gebruik van pilots

- Voer een pilot uit waarin contractmanagers werken met de aangepaste kernactiviteiten om te testen of deze bijdragen aan consistentie en effectiviteit in de uitvoering van contractmanagement.

Managementreactie

Wij nemen deze aanbeveling ter harte. De lijst met kernactiviteiten wordt opgeschoond, waarbij overbodige of dubbel opgenomen activiteiten worden samengevoegd. Daarnaast wordt een gestructureerde indeling gehanteerd om beter aan te sluiten op de praktijk. Contractmanagers worden betrokken bij de verfijning van de kernactiviteiten om de toepasbaarheid te vergroten. Dit wordt getoetst binnen een pilot met contractmanagers om de praktische toepasbaarheid te garanderen. Daarnaast zal het afstemmen van kernactiviteiten met externe toezichthouders, zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de GGD, structureel plaatsvinden om consistentie in toezicht te verbeteren.

Tenslotte

Wij waarderen de aanbevelingen uit het auditrapport en zetten ons in voor continue verbetering. Ons managementteam zal de implementatie van de voorgestelde maatregelen nauwlettend volgen en waar nodig bijsturen. Wij blijven graag in dialoog met het auditteam om de voortgang te bespreken en onze organisatie verder te versterken



3. Bijlage

Bijlage: Aanpak, afspraken en verantwoording werkzaamheden

Aanpak

Binnen de audit is onderstaande aanpak gehanteerd:

Methode

De audit hanteerde een combinatie van methoden:

Selectie van contracten: Zeven contracten binnen de domeinen Jeugd en Zorg zijn geselecteerd op basis van verschillende criteria, waaronder omvang en producttype. De geselecteerde contracten zijn: [redacted] en Buurtteam Oost (zonder contractmanagement vanuit WPI).

Interviews: Gesprekken met medewerkers van de afdelingen contractmanagement en beleid om inzicht te krijgen in de samenwerking en sturing.

Documentatiereview: Analyse van relevante documenten zoals inkoopstrategieën, raamovereenkomsten, contracten, jaarplannen en prestatiedialogen om de effectiviteit van de beheersmaatregelen te toetsen.

Kernactiviteiten

Het uitgangspunt voor deze audit is de lijst van 29 kernactiviteiten die zijn afgeleid uit verschillende gemeentelijke documenten. Deze documenten vormen de basis voor de sturing binnen het contractmanagement en omvatten het handelingskader contractmanagement, de handreiking centraal contractmanagement, de procesbeschrijving contractmanagement gemeente Amsterdam, de sturingsfilosofie sociaal domein, de visie contractmanagement sociaal domein, en de CATS-CM methodiek.

De afgeleide kernactiviteiten zijn ingedeeld in verschillende fases: de initiatie-, vorming-, implementatie-, executie- en evaluatiefase. Ze zijn afgestemd met de teams van contractmanagement en Beleid van de directie Jeugd, Zorg en Diversiteit, evenals met de directie Subsidie, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal (SIS). Enkele voorbeelden van kernactiviteiten zijn: Inbrengen output van vorige evaluaties (initiatiefase), bepalen van de zwaarte van contractmanagement (vormingsfase), intakegesprek tussen contracteigenaar en contractmanager (implementatiefase), realiseren en bewaken van contractdoelstellingen (executiefase) en evalueren van de prestaties (evaluatiefase).

Afspraken

Voor de audit gelden onderstaande afspraken:

Verspreidingskring

Het definitieve rapport wordt gedeeld met de concerncontroller, de stedelijk directeur van cluster Sociaal, de directeur Jeugd, Zorg en Diversiteit, de Concerncontroller, de Manager Control, de procescontroller en de controller. Ook delen wij onze definitieve rapporten met ACAM. Indien ACAM daarom verzoekt, wordt aan hen inzage gegeven in ons dossier. De uitkomsten van de audit worden daarnaast in hoofdlijnen opgenomen in de kwartaalrapportage die aan het GMT wordt toegestuurd.

FullyInControl

Zoals aangegeven in de auditbrief worden de bevindingen door IA&BO overgenomen in het Governance, Risk en Compliance Tool van Gemeente Amsterdam genaamd FullyInControl. Vervolgens dient de auditee de nadere opvolging in dit systeem vast te leggen.

Openbaar maken van rapporten

Het rapport mag door de directie Jeugd, Zorg en Diversiteit gedeeld worden met interne stakeholders van de Gemeente Amsterdam. Het auditrapport wordt 6 maanden na bespreking in het Risk en Audit Comité (RAC) openbaar gemaakt op het internet (open.amsterdam) in het kader van de Wet Open Overheid (WOO). Hierna mag het auditrapport door u ook gedeeld worden met externe stakeholders.

Verantwoording werkzaamheden

Wij hebben deze audit uitgevoerd conform het Audit Charter 2024, welke is ondertekend door onze opdrachtgever, de Gemeentesecretaris. Hierin staat de reikwijdte van onze werkzaamheden en bevoegdheden beschreven en is te vinden op onze intranetpagina van IA&BO. Onze werkzaamheden worden uitgevoerd in overeenstemming met de normen van de beroepsgroep voor interne auditors. Dit is het Instituut voor Interne Auditors (IIA). Sinds september 2022 is IA&BO gecertificeerd.