

stuurkracht op buurtkracht

sturing op prestaties van aanbesteed welzijnswerk

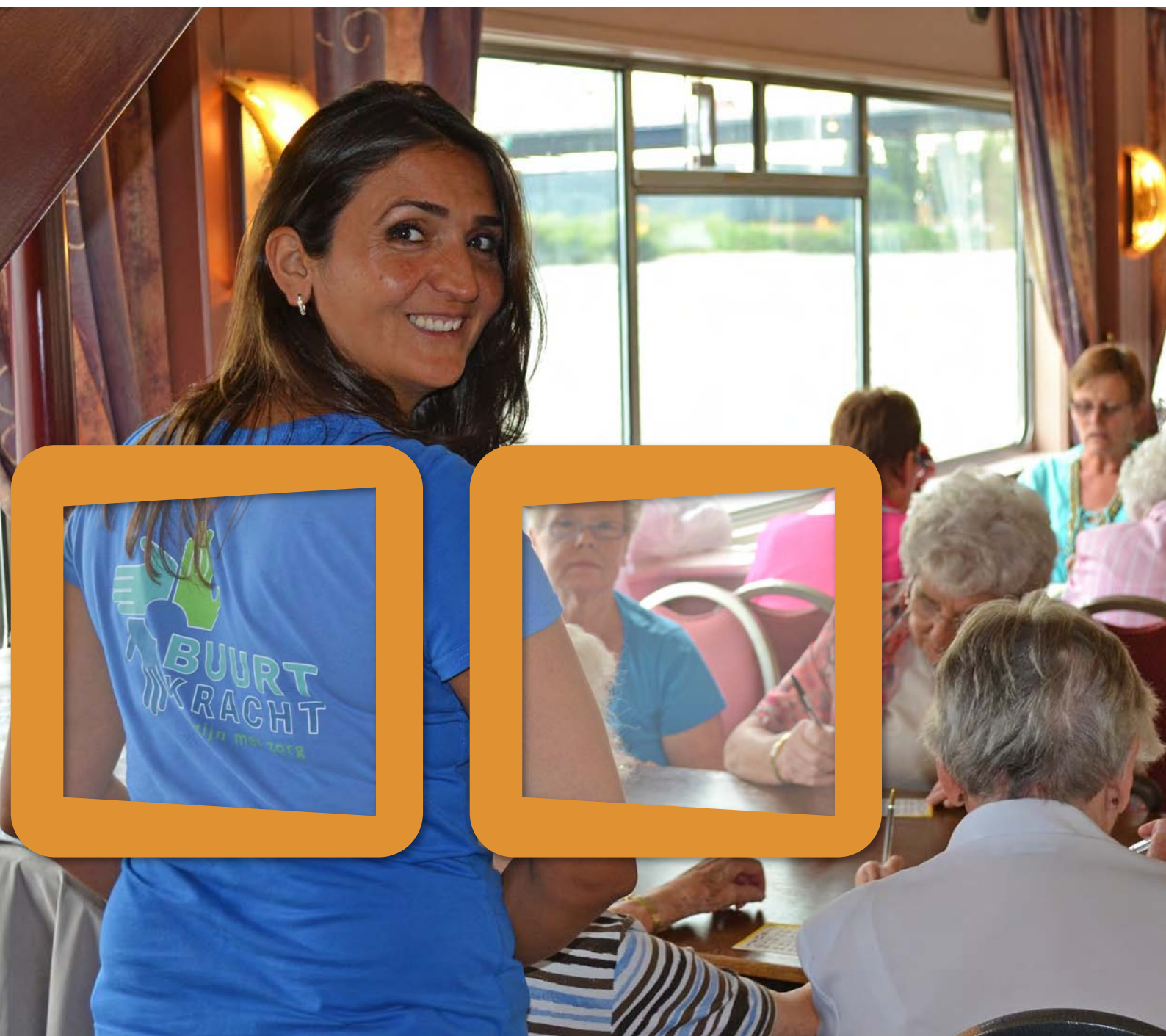


Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

stuurkracht op buurtkracht

sturing op prestaties van aanbesteed welzijnswerk



Rekenkamer
CAPELLE AAN DEN IJSSEL

voorwoord

Mede door de decentralisaties in het sociale domein worden op lokaal niveau in toenemende mate subsidierelaties omgezet in contractrelaties. Via een proces van aanbestedingen worden uiteindelijk aanbieders geselecteerd, die de beste prijs-kwaliteitsverhouding kunnen leveren.

De voordelen ten opzichte van een subsidierelatie zijn evident: een transparant en objectief selectieproces en een aanbieder die de diensten of leveringen tegen de economisch meest voordelige prijs levert. Daarmee is de relatie tussen vrager en aanbieder wel veel zakelijker geworden. Waar bij subsidieverlening het economisch belang niet direct een grote rol speelt en de activiteit zonder subsidieverlening veelal niet mogelijk of onbetaalbaar wordt, zijn aanbestedingen er juist op gericht om de prijs, gegeven een vastgesteld prestatieniveau, zoveel mogelijk te drukken. Waar deze prestaties niet worden geleverd dienen consequenties te volgen. Dat is nu eenmaal inherent aan een opdrachtnemer-/ opdrachtgeverrelatie.

In het onderhavige onderzoek naar aanbestedingen zorg en welzijn blijkt onder meer dat deze vorm van zakelijkheid nog onvoldoende wordt betracht. Los van het feit dat het risico wordt gelopen dat publieke middelen ondoelmatig worden besteed, is het uiteindelijk de burger die minder krijgt dan afgesproken. Dat kan en mag niet de bedoeling zijn.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Kees de Waijer (projectleider) en Laurens Wijmenga.

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Capelle aan den IJssel

	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doelstelling	9
	1-3 leeswijzer	10
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting op hoofdconclusies	12
	2-3 aanbevelingen	15
3	reactie en nawoord	17
	3-1 reactie B en W	17
	3-2 nawoord	22
	nota van bevindingen	27
1	inleiding	29
	1-1 aanleiding	29
	1-2 twee deelonderzoeken	29
	1-3 doelstelling en onderzoeksvragen	30
	1-4 normen	31
	1-5 leeswijzer	31
2	beleidsmatige en financiële context	33
	2-1 nationale context welzijnsbeleid	33
	2-2 welzijnsbeleid gemeente	34
	2-2-1 visie welzijn nieuwe stijl	34
	2-2-2 implementatieplan	35
	2-3 financiën	36
3	prestatieafspraken	39
	3-1 inleiding	39
	3-2 beschrijving prestatieafspraken	39
	3-2-1 prestatieafspraken in programma van eisen aanbesteding	39
	3-2-2 prestatieafspraken in implementatieplan bij offerte aanbieder	41
	3-3 aansluiting bij welzijnsbeleid	42
	3-3-1 aansluiting bij doelstellingen	42
	3-3-2 aansluiting bij uitgangspunten	43
	3-4 rapportageafspraken	44
	3-5 afspraken over overleg	45
4	rapportage en bewaking afspraken	47
	4-1 inleiding	47
	4-2 uitvoering en bewaking rapportages	47
	4-2-1 tijdigheid rapportages	48
	4-2-2 monitoring volledigheid rapportages	48
	4-2-3 controle rapportage	51

	4-3	bewaking prestatieafspraken	51
	4-3-1	monitoring prestatieafspraken	51
	4-3-2	reactie college op achterblijvende prestatieafspraken	56
5		informereren raad	59
	5-1	inleiding	59
	5-2	informatievoorziening gemeenteraad	59
		bijlagen	61
bijlage 1		doelstellingen welzijn nieuwe stijl	63
bijlage 2		onderzoeksverantwoording	66
bijlage 3		geraadpleegde bronnen	68
bijlage 4		lijst van afkortingen	70

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

In het onderzoeksprogramma dat de Rekenkamer Capelle aan den IJssel op 19 september 2014 aan de raad heeft gestuurd is een onderzoek aangekondigd naar de kwaliteit van prestatie-indicatoren in het sociale domein in relatie tot aanbestedingen zorg en welzijn. Aanleiding voor dit onderzoek was dat het onderwerp als een van de voorkeuren naar voren kwam bij een stemsessie die de rekenkamer op donderdag 4 september 2014 heeft gehouden met de raad. Op 21 november 2014 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet aan de raad gestuurd. Zoals aangekondigd in die opzet heeft de rekenkamer het onderzoek opgeknipt in twee deelonderzoeken, die uitmonden in twee afzonderlijke rapportages aan de raad.

Het nu voorliggende rapport betreft deelonderzoek 1, over de aanbesteding van het welzijnswerk. Voor het contracteren van een nieuwe welzijnsaanbieder heeft de gemeente in 2012 een Europese openbare aanbesteding uitgeschreven. Op basis van die procedure is een overeenkomst gesloten met de besloten vennootschap Buurtkracht voor de uitvoering van het welzijnswerk voor een periode van vier jaar vanaf 1 januari 2013. In dit eerste deelonderzoek heeft de rekenkamer vooral de fase van aanbesteding na het afsluiten van het contract onderzocht, dus de fase waarin Buurtkracht moet uitvoeren wat in het contract is overeengekomen en de gemeente de geleverde prestaties moet bewaken.

In hoofdstuk 2 van deze bestuurlijke nota heeft de rekenkamer de hoofdconclusies van dit eerste deelonderzoek geformuleerd (paragraaf 2-2). Daarnaast heeft de rekenkamer op basis van haar onderzoek aanbevelingen aan het college van B en W geformuleerd (paragraaf 2-3). De rekenkamer neemt de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek daarnaast mee als aandachtspunten voor het tweede deelonderzoek. Dat onderzoek zal zich richten op de bewaking van prestaties bij aanbestedingen van de gemeente in het kader van de drie decentralisaties in het sociale domein.

1-2 doelstelling

De rekenkamer beoogt met deel 1 van dit onderzoek:

- Te oordelen over de mate waarin het college inzicht heeft in de prestaties van de aanbieder van welzijnswerk.
- Te beoordelen of het college voldoende bewaakt dat de prestaties overeenkomen met de prestaties die het met de aanbesteding beoogt.
- Te oordelen over de wijze waarop het college de raad informeert over de prestaties van het welzijnswerk.

De centrale vraag van deel 1 van het onderzoek luidt als volgt:

In welke mate heeft het college inzicht in de prestaties van de aanbieder van welzijnswerk, op welke wijze bewaakt het college dat die prestaties overeenkomen met de prestaties die het met de aanbesteding beoogt en op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de prestaties van het welzijnswerk?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke prestatieafspraken zijn vastgelegd in de overeenkomst met de aanbieder van welzijnswerk?
- 2 In welke mate beschikt het college over adequate informatie over de geleverde prestaties van de aanbieder?
- 3 Op welke wijze bewaakt het college dat de geleverde prestaties overeenkomen met de in de overeenkomsten vastgelegde prestatieafspraken?
- 4 Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de prestaties van het welzijnswerk.

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het college waarborgt in de overeenkomst met Buurtkracht onvoldoende dat het aanbod van het welzijnswerk wordt afgestemd op de behoeften van bewoners van Capelle aan den IJssel. In de overeenkomst zijn geen afspraken vastgelegd over behoeftenonderzoek en nagenoeg geen afspraken over klanttevredenheidsonderzoek.
- 2 De overeenkomst met Buurtkracht omvat een uitgebreid systeem van afspraken over prestaties en rapportage. De rapportages van Buurtkracht zijn sinds de start van de overeenkomst in 2013 vollediger geworden. Toch heeft het college niet voldoende inzicht of Buurtkracht de beoogde prestaties levert. Het college controleert namelijk de juistheid van rapportages van Buurtkracht niet, laat geen audits uitvoeren en er wordt nagenoeg geen klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.
- 3 Het college wil de sturing op het welzijnswerk verbeteren, maar heeft in de overeenkomst met Buurtkracht geen geschikt financieel sturingsinstrumentarium opgenomen. In de overeenkomst is sprake van lumpsumfinanciering en er zijn geen financiële sancties in opgenomen voor het geval prestaties achterblijven bij de gemaakte afspraken.
- 4 De prestaties van Buurtkracht blijven op onderdelen achter bij de gemaakte afspraken. Achterblijvende prestaties betreffen onder meer zelfredzaamheid van cliënten, het jongerenwerk en social return. Door het ontbreken van financiële sturingsinstrumenten kan het college hierop niet altijd gepaste stappen nemen.
- 5 Het college informeert de raad tijdig, maar aangezien het college zelf niet voldoende inzicht heeft in de prestaties van Buurtkracht kan het de raad hierover niet voldoende informeren.

2-2 toelichting op hoofdconclusies

- 1 *Het college waarborgt in de overeenkomst met Buurtkracht onvoldoende dat het aanbod van het welzijnswerk wordt afgestemd op de behoeften van bewoners van Capelle aan den IJssel. In de overeenkomst zijn geen afspraken vastgelegd over behoeftenonderzoek en nagenoeg geen afspraken over klanttevredenheidsonderzoek.*
 - Een van de uitgangspunten van het welzijnsbeleid van de gemeente is dat de welzijnsorganisatie 'minder vanuit het eigen aanbod moet werken'. In verschillende doelstellingen van welzijn nieuwe stijl staat dan ook dat het aanbod van welzijnswerk 'vraaggericht' moet zijn.
 - In de prestatieafspraken in het programma van eisen en aanvullende overeenkomsten die nadien zijn gesloten, is grotendeels vastgelegd welk aanbod aan voorzieningen de aanbieder precies moet leveren (bijvoorbeeld het exploiteren van verschillende jongerenaccommodaties, het uitvoering geven aan de functie van vrijetijdspedagoog, een 'boodschappen-plusbus', buurtbemiddeling en een digitale vrijwilligersvacaturebank).
 - Vraaggerichtheid betekent onder meer dat het aanbod wordt afgestemd op de behoefte van Capellenaren en wordt aangepast als behoeften wijzigen of als cliënten ontevreden zijn over het aanbod. Die afstemming is in de overeenkomst met Buurtkracht onvoldoende gewaarborgd.
 - Een eerste reden dat de vraaggerichtheid onvoldoende is gewaarborgd is dat in de overeenkomst geen afspraken zijn gemaakt over onderzoek naar de behoeften en wensen van Capellenaren. Daarmee is onvoldoende gewaarborgd dat het aanbod wordt aangepast aan veranderingen in wensen en behoeften van Capellenaren.
 - Een tweede reden dat de vraaggerichtheid onvoldoende is gewaarborgd is dat in de overeenkomst nagenoeg geen afspraken zijn gemaakt over het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoek. Slechts op een onderdeel bevat de overeenkomst een meting van klanttevredenheid. Dit onderdeel betreft een meting van het oordeel van cliënten van het 'Eropafteam'.
- 2 *De overeenkomst met Buurtkracht omvat een uitgebreid systeem van afspraken over prestaties en rapportage. De rapportages van Buurtkracht zijn sinds de start van de overeenkomst in 2013 vollediger geworden. Toch heeft het college niet voldoende inzicht of Buurtkracht de beoogde prestaties levert. Het college controleert namelijk de juistheid van rapportages van Buurtkracht niet, laat geen audits uitvoeren en er wordt nagenoeg geen klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.*

systeem van prestatieafspraken en rapportage

- In het programma van eisen zijn 84 meetbare prestatieafspraken gemaakt met Buurtkracht. Deze afspraken betreffen onder meer te bereiken effecten in de vorm van een stijging van zelfredzaamheid van cliënten volgens de zogenoemde 'zelfredzaamheidsmatrix'.
- De prestatieafspraken zijn vastgelegd in het programma van eisen en het implementatieplan behorende bij de door Buurtkracht ingediende offerte. Al deze documenten maken deel uit van de overeenkomst die het college met Buurtkracht heeft gesloten.

- In de overeenkomst zijn afspraken vastgelegd over de wijze waarop en de frequentie waarmee Buurtkracht de geleverde prestaties moet rapporteren.
- In de overeenkomst zijn afspraken vastgelegd over periodiek overleg tussen gemeente en Buurtkracht over de geleverde prestaties.
- Buurtkracht levert tijdig rapportages op over de geleverde prestaties.

rapportages vollediger geworden

- Over 21 van de 84 (25%) prestatieafspraken uit het programma van eisen heeft Buurtkracht aanvankelijk niet gerapporteerd aan de gemeente.
- Over vijf prestatieafspraken heeft Buurtkracht tot op heden niet gerapporteerd aan de gemeente. Deze afspraken gaan onder meer over bekendheid en bereik van het jongerencentrum Capsloc, onderdelen van de digitale vacaturebank voor vrijwilligers en de afspraak om contact te houden met jongeren die een hulpverleningstraject hebben gevolgd.

onvoldoende inzicht in prestaties

- Het college heeft op grond van de overeenkomst de bevoegdheid om de juistheid van rapportages van Buurtkracht halfjaarlijks te controleren, maar die controles vinden niet plaats.
- Buiten de rapportages en reguliere overleggen onderhouden ambtenaren informeel contact met Buurtkracht, onder andere doordat ambtenaren incidenteel een dag meelopen met medewerkers van Buurtkracht. De gemeente voert echter geen systematische controle uit op de uitvoering, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke audits.
- Klanttevredenheidsonderzoeken onder cliënten van Buurtkracht ontbreken nagenoeg geheel. Dit terwijl het college bewoners van Capelle aan den IJssel juist als een belangrijke partner beschouwt om te beoordelen of organisaties de beoogde prestaties leveren.
- Voor de gemeente zijn onder meer de bewonersenquête 2013 en de buurtmonitor 2014 bronnen voor het meten van klanttevredenheid. Beide onderzoeken bevatten echter geen gegevens over de waardering van het aanbod van Buurtkracht door cliënten.
- In de managementrapportages van Buurtkracht over 2013 en de eerste helft van 2014 heeft de rekenkamer slechts één passage over klanttevredenheid aangetroffen. Dit betreft de tevredenheid van organisaties over de vrijwilligersvacaturebank.

- 3 *Het college wil de sturing op het welzijnswerk verbeteren, maar heeft in de overeenkomst met Buurtkracht geen geschikt financieel sturingsinstrumentarium opgenomen. In de overeenkomst is sprake van lumpsumfinanciering en er zijn geen financiële sancties in opgenomen voor het geval prestaties achterblijven bij de gemaakte afspraken.*
- Het college wil met het zogenoemde 'welzijn nieuwe stijl' de sturing op het welzijnswerk verbeteren door te sturen op effecten.
- Het college heeft prestatieafspraken gemaakt met Buurtkracht, maar in de overeenkomst ontbreken financiële instrumenten voor het college om te sturen op de te behalen resultaten.
- In de overeenkomst met Buurtkracht is een lumpsumfinanciering afgesproken. Dit wil zeggen dat Buurtkracht een vast bedrag per jaar ontvangt voor de uitvoering van

de overeenkomst, onafhankelijk van de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde prestaties.

- Hierdoor kan het college geen financiële sancties opleggen aan Buurkracht als prestaties achterblijven bij de gemaakte afspraken, afgezien van sancties bij juridische ingebrekestelling. Deze sancties kunnen echter slechts worden opgelegd in het kader van een juridisch traject. De gemeente kan geen financiële gevolgen (zoals boetes op korting op het te betalen bedrag) verbinden aan het achterblijven van prestaties, zonder de relatie met Buurkracht te verstoren
- 4 *De prestaties van Buurkracht blijven op onderdelen achter bij de gemaakte afspraken. Achterblijvende prestaties betreffen onder meer zelfredzaamheid van cliënten, het jongerenwerk en social return. Door het ontbreken van financiële sturingsinstrumenten kan het college hierop niet altijd gepaste stappen nemen.*

achterblijvende prestaties

- Voor 20 van de 84 prestatieafspraken (24%) uit het programma van eisen ligt Buurkracht volgens de eigen rapportages niet op schema om die afspraken te realiseren.
- Onder meer de beoogde stijging van cliënten op de zelfredzaamheidsmatrix, de prestaties van het jongerenwerk en de prestaties met betrekking tot social return blijven achter bij de afspraken.

stappen college

- Als prestaties van Buurkracht achterblijven reageert het college hierop door nieuwe afspraken te maken om prestaties te verbeteren of alsnog te bewerkstelligen. Verder heeft het college op onderdelen de prestatieafspraken aangepast.
 - Het college legt naar aanleiding van achterblijvende prestaties geen financiële sancties op aan Buurkracht, ook niet in gevallen waarin dit wel gepast zou zijn, zoals bij het niet realiseren van een vrijetijdspedagoog in 2013 en andere achterblijvende prestaties van het jongerenwerk.
 - Het college kan die sancties ook niet opleggen, omdat de overeenkomst met Buurkracht daartoe geen mogelijkheden biedt (zie hoofdconclusie 3).
 - Het aanspreken van Buurkracht is vooral een aangelegenheid van de ambtelijke organisatie. Niet alle achterblijvende prestatieafspraken worden door het college op bestuurlijk niveau met Buurkracht aan de orde gesteld. Zo blijkt uit de verslagen van de bestuurlijke overleggen met Buurkracht niet dat er in die bestuurlijke overleggen aandacht is geweest voor het achterblijven van de prestaties met betrekking tot stijging van zelfredzaamheid van cliënten.
- 5 *Het college informeert de raad tijdig, maar aangezien het college zelf niet voldoende inzicht heeft in de prestaties van Buurkracht kan het de raad hierover niet voldoende informeren.*
- De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd. De raad is in 2013 vier keer geïnformeerd over de prestaties van Buurkracht door middel van de rapportages van Buurkracht en de ambtelijke bestuursrapportages. In 2014 is de raad geïnformeerd over de prestaties van Buurkracht in het eerste halfjaar. Daarmee is de raad tijdig geïnformeerd.
 - Hoofdconclusie 2 luidt onder meer dat het college niet voldoende inzicht heeft of Buurkracht de beoogde prestaties levert omdat het de juistheid van de rapportages

van Buurtkracht niet controleert, geen audits laat uitvoeren en er nagenoeg geen klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd

- Dat het college zelf over onvoldoende informatie beschikt, impliceert naar het oordeel van de rekenkamer dat het college niet voldoende informatie kan verschaffen aan de raad over de geleverde prestaties van Buurtkracht.

2-3 aanbevelingen

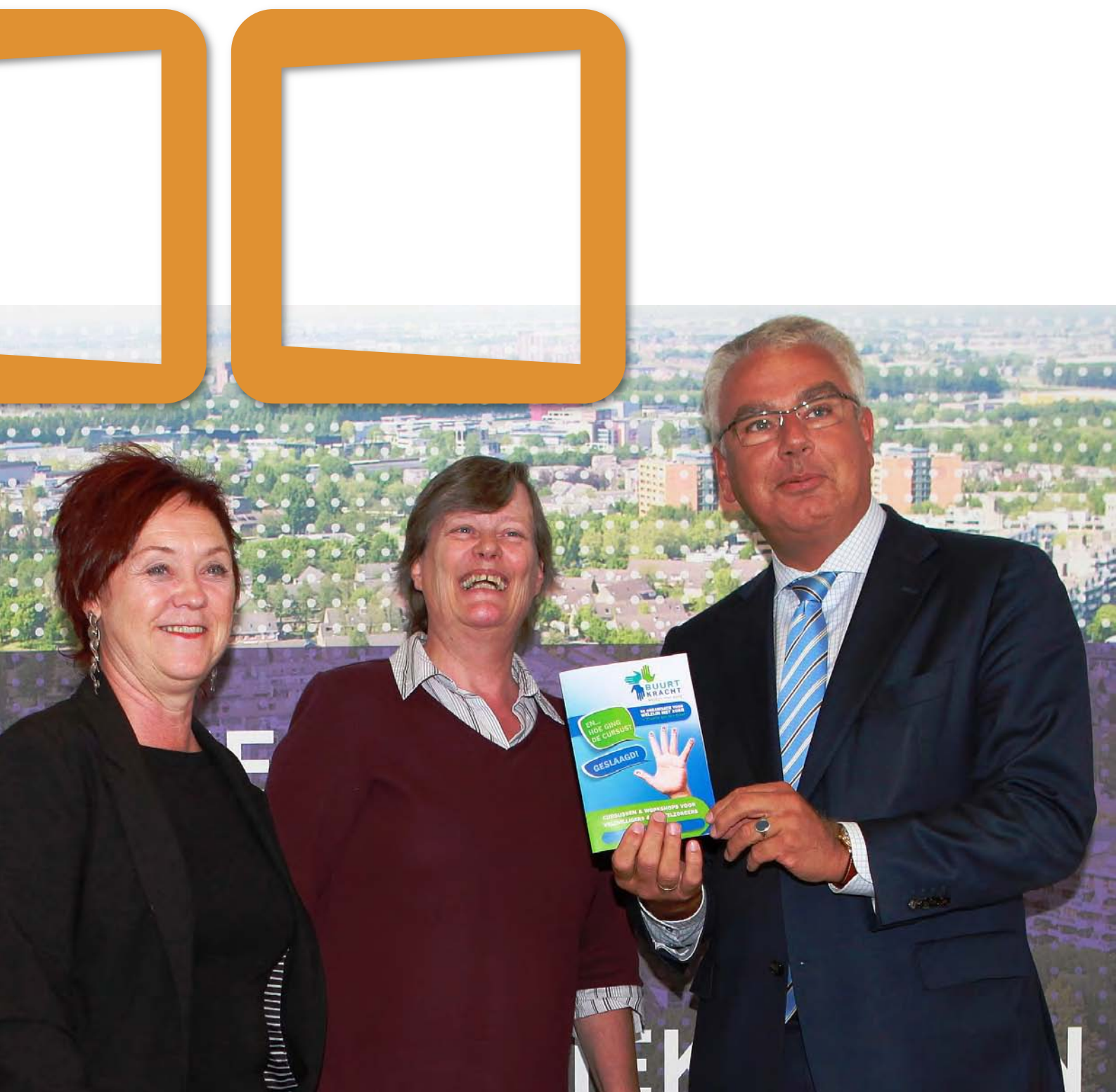
De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Verbeter de monitoring van prestaties van Buurtkracht, bijvoorbeeld door alsnog de controles op de rapportages uit te voeren waartoe de overeenkomst de mogelijkheid biedt.
- 2 Bewerkstellig dat over het gehele aanbod van Buurtkracht periodiek klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd. Maak hierover aanvullende afspraken met Buurtkracht.
- 3 Verbeter de sturing van toekomstige aanbestedingen die diensten aan inwoners betreffen (zoals aanbestedingen in het sociale domein) door in de overeenkomst altijd afspraken vast te leggen over klanttevredenheidsonderzoeken.
- 4 Verbeter de sturing bij toekomstige aanbestedingen door overeenkomsten niet meer te sluiten op basis van lumpsumfinanciering, maar op basis van prestatiefinanciering. Dit wil zeggen dat vergoedingen aan de opdrachtnemer worden gekoppeld aan geleverde prestaties.
- 5 Pas vastgelegde afspraken over toezicht, controle en sancties in voorkomende gevallen ook werkelijk toe.
- 6 Veranker aanbevelingen 3, 4 en 5 in het inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeente.



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL



3 reactie en nawoord

3-1 reactie B en W

Graag maken wij gebruik van de geboden mogelijkheid op de conceptrapportage Aanbestedingen Zorg en Welzijn deel 1 te reageren. Wij geven onderstaand ons commentaar gericht op de conclusies en aanbevelingen van de conceptrapportage.

Conclusies

1. Onvoldoende vraaggerichtheid welzijnswerk

Conclusie rekenkamer

Het college waarborgt in de overeenkomst met Buurtkracht onvoldoende dat het aanbod van het welzijnswerk wordt afgestemd op de behoeften van bewoners van Capelle aan den IJssel. In de overeenkomst zijn geen afspraken vastgelegd over behoeftenonderzoek en nagenoeg geen afspraken over klanttevredenheidsonderzoek.

Reactie college

Wij onderschrijven deze conclusie niet. Het onderzoek naar de behoeften en wensen van Capellenaren is opgenomen in de algemene omschrijving van de opdracht aan Buurtkracht (pagina 12 aanbestedingsdocument). Het is de kerngedachte van Welzijn Nieuwe Stijl om de zelfredzaamheid van Capellenaren te stimuleren en te vergroten en bij de inzet van het welzijnswerk in te spelen op de vraag en behoefte van de Capelse inwoners. Het onderzoek naar en afstemmen van het welzijnswerk op de behoeften van de Capellenaar maakt hiermee onderdeel uit van de gehele opdracht aan Buurtkracht en geldt daarmee voor alle prestatieafspraken.

Aansluiting van het aanbod bij de behoeften van inwoners wordt onderzocht door de gemeente via de bewonersenquête (onder andere belevingscijfers vrijwilligers, mantelzorgers, eenzaamheid) en getoetst bij de diverse adviesraden zoals de Wmo-adviesraad, de Capelse Jeugdraad, de Cliëntenraad van Sociale zaken en de klankbordgroep cliënten van de Wmo. Waar nodig voert Buurtkracht zelf doelgroeponderzoek uit.

Dit is onder andere gebeurd met een enquête onder mantelzorgers, een enquête onder jongeren van het voortgezet onderwijs en een onderzoek onder bezoekers van de Boodschappenplusbus. Voor wat betreft de klanttevredenheid wordt verder verwezen naar onze reactie op conclusie 2.

Door de Rekenkamer wordt aangegeven dat in de overeenkomst met Buurtkracht grotendeels is vastgelegd welk aanbod zij moet leveren (bijvoorbeeld exploiteren verschillende jongeren-voorzieningen, buurtbemiddeling). Naar ons oordeel is dit niet in strijd met de doelstelling van Welzijn Nieuwe Stijl dat het aanbod vraaggericht moet zijn.

Er was bij de aanbesteding van het welzijnswerk geen sprake van een geheel nieuwe blanco situatie waarin het aanbod voor een eerste maal werd bepaald en de vraag van bewoners totaal onbekend was. Het gevraagde aanbod van voorzieningen dat in de prestatieafspraken is vastgelegd, betreft deels een voortzetting van aanbod dat is gebaseerd op bestaande vraag. Met de komst van een nieuwe welzijnsaanbieder is niet per definitie ook de vraag van de Capellenaar gewijzigd. Daarnaast heeft de aanbieder de mogelijkheid om aanvullend nieuw aanbod te ontwikkelen om de gewenste maatschappelijke effecten te bewerkstelligen.

2. Onvoldoende zicht op prestaties Buurtkracht

Conclusie rekenkamer

De overeenkomst met Buurtkracht omvat een uitgebreid systeem van afspraken over prestaties en rapportage. De rapportages van Buurtkracht zijn sinds de start van de overeenkomst in 2013 vollediger geworden. Toch heeft het college niet voldoende inzicht of Buurtkracht de beoogde prestaties levert. Het college controleert namelijk de juistheid van rapportages van Buurtkracht niet, laat geen audits uitvoeren en er wordt nagenoeg geen klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.

Reactie college

Wij onderschrijven de conclusie over de vorm, toenemende volledigheid en het tijdig aanleveren van de rapportages door Buurtkracht. De conclusie dat het college onvoldoende zicht heeft op de prestaties wordt niet onderschreven.

In het kader van de uitvoering van de opdracht Welzijnswerk, levert Buurtkracht halfjaarlijks managementrapportages die gerelateerd zijn aan de prestaties zoals opgenomen in het Programma van Eisen. Deze rapportages bieden inzicht in de mate waarin en de wijze waarop de gevraagde resultaten worden bereikt. Om een compleet beeld te verkrijgen van de inzet van en de geleverde resultaten door Buurtkracht vindt daarnaast tweewekelijks ambtelijk overleg plaats tussen gemeente en Buurtkracht, lopen beleidsadviseurs mee met uitvoerende medewerkers in de wijk en vinden regelmatig overleggen met hen plaats. Tenslotte wordt in de contacten met andere netwerkpartners terugkoppeling/informatie verkregen over de werkzaamheden van Buurtkracht.

Het systematisch controleren van de juistheid van de rapportages van Buurtkracht, bijvoorbeeld door het uitvoeren van audits op de uitvoering, strookt niet met het uitgangspunt van partnership waan/oor is gekozen binnen deze overeenkomst. Indien hiertoe echter aanleiding bestaat, zal de gemeente van de in het Programma van Eisen opgenomen mogelijkheid gebruik maken om incidenteel de uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verifiëren. Dit is echter tot op heden niet het geval geweest. Bovenstaande conclusie van de Rekenkamer wordt daarom niet gedeeld. Zoals aangegeven als reactie op conclusie 1 wordt door de gemeente naar belevingscijfers gevraagd via de bewonersenquête en wordt feedback gevraagd en verkregen over de dienstverlening/ondersteuning van Buurtkracht bij diverse cliëntraden/groepen. Buurtkracht voert daarnaast zelf op onderdelen doelgroeponderzoek uit. Hoewel bovenstaande onderzoeken een behoorlijk deel van de portefeuille van Buurtkracht beslaat, neemt het college de aanbeveling om een

breed klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren over, zie hiervoor de reactie op aanbeveling 2.

3. Geen geschikt financieel sturingsinstrumentarium

Conclusie rekenkamer

Het college wil de sturing op het welzijnswerk verbeteren, maar heeft in de overeenkomst met Buurtkracht geen geschikt financieel sturingsinstrumentarium opgenomen. In de overeenkomst is sprake van lumpsumfinanciering en er zijn geen financiële sancties in opgenomen voor het geval prestaties achterblijven bij de gemaakte afspraken.

Reactie college

Wij onderschrijven de conclusie niet. In het geval van achterblijvende prestaties wordt aan Buurtkracht gevraagd de oorzaken van het achterblijven nader te verklaren, te analyseren en worden concrete verbeterafspraken gemaakt. Indien vervolgens alsnog niet wordt voldaan aan de afgesproken resultaten en dit aan Buurtkracht kan worden toegerekend, kan via de algemene inkoopvoorwaarden gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het opleggen van een boete. De overeenkomst Welzijnswerk biedt daarmee naar ons oordeel voldoende mogelijkheden om invulling te geven aan de gewenste sturing op het welzijnswerk.

4. Geen mogelijkheid tot gepaste maatregelen op achterblijvende prestaties

Conclusie rekenkamer

De prestaties van Buurtkracht blijven op onderdelen achter bij de gemaakte afspraken. Achterblijvende prestaties betreffen onder meer zelfredzaamheid van cliënten, het jongerenwerk en social return. Door het ontbreken van financiële sturingsinstrumenten kan het college hierop niet altijd gepaste stappen nemen.

Reactie college

Wij onderschrijven de conclusie niet. De overeenkomst Welzijnswerk biedt naar ons oordeel voldoende mogelijkheden om te sturen op het welzijnswerk. Ons college heeft ervoor gekozen om volgens het principe van Welzijn nieuwe stijl primair te sturen op output/outcome (resultaatssturing). Wij delen de conclusie van de rekenkamer niet dat gepaste stappen alleen financieel van aard kunnen zijn. Bij het niet voldoen aan een prestatie wordt een zorgvuldig proces doorlopen van analyse en het benoemen van concrete verbeteracties. Bij het verwijtbaar niet nakomen van verplichtingen door de opdrachtnemer is er de mogelijkheid van het opleggen van een financiële sanctie. Ten aanzien van Social return dient Buurtkracht aan het einde van de overeenkomst (2016) de afgesproken prestaties te hebben gerealiseerd. De conclusie van de rekenkamer dat Buurtkracht niet voldoet aan de prestaties halverwege de contractperiode is voorbarig en daardoor incorrect.

5. Onvoldoende informeren gemeenteraad door college

Conclusie rekenkamer

Het college informeert de raad tijdig, maar aangezien het college zelf niet voldoende inzicht heeft in de prestaties van Buurtkracht kan het de raad hierover niet voldoende informeren.

Reactie college

Deze conclusie wordt niet onderschreven aangezien wij de eerdere conclusie dat het college zelf niet voldoende inzicht heeft in de prestaties van Buurtkracht, niet onderschrijven.

Aanbevelingen

1. Systematisch controleren rapportages

Aanbeveling rekenkamer

Verbeter de monitoring van prestaties van Buurtkracht, bijvoorbeeld door alsnog de controles op de rapportages uit te voeren waartoe de overeenkomst de mogelijkheid biedt.

Reactie college

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Wij zijn van mening dat de prestaties van Buurtkracht voldoende worden gemonitord door middel van de (halfjaarlijkse) rapportages van Buurtkracht, het tweewekelijks ambtelijk overleg, het meelopen in de wijk en de reguliere overleggen van beleidsadviseurs met uitvoerende medewerkers en de terugkoppeling/informatie over de werkzaamheden van Buurtkracht van andere netwerkpartners.

Het systematisch controleren van de juistheid van de rapportages van Buurtkracht, bijvoorbeeld door het uitvoeren van audits op de uitvoering, strookt niet met het uitgangspunt van partnership waarvoor is gekozen binnen deze overeenkomst. Indien hiertoe echter aanleiding bestaat, zal de gemeente van de in het Programma van Eisen opgenomen mogelijkheid gebruik maken om incidenteel de uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verifiëren.

2. Klanttevredenheidsonderzoek

Aanbeveling rekenkamer

Bewerkstellig dat over het gehele aanbod van Buurtkracht periodiek klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd. Maak hierover aanvullende afspraken met Buurtkracht.

Reactie college

Deze aanbeveling wordt in die zin overgenomen dat de gemeente in 2015 de mogelijkheden zal onderzoeken om het meten van de klanttevredenheid van de cliënten van Buurtkracht verder uit te breiden.

3. Klanttevredenheidsonderzoek borgen in toekomstige aanbestedingen

Aanbeveling rekenkamer

Verbeter de sturing van toekomstige aanbestedingen die diensten aan inwoners betreffen (zoals aanbestedingen in het sociale domein) door in de overeenkomst altijd afspraken vast te leggen over klanttevredenheidsonderzoeken.

Reactie college

Het vastleggen van afspraken over klanttevredenheidsonderzoek kan in onze ogen een middel zijn om sturing te geven aan de uitvoering meer dan sturing te geven aan de aanbestedingen. Het klanttevredenheidsonderzoek is een aandachtspunt dat, in het

kader van de eventuele heraanbesteding, bij de evaluatie van de overeenkomst van het Welzijnswerk zal worden meegenomen. Wij zullen deze aanbeveling dan ook op deze wijze overnemen. Voor wat betreft het borgen van afspraken over klanttevredenheidsonderzoeken in toekomstige aanbestedingen verwijzen wij u naar de reactie bij aanbeveling 6.

4. Prestatiefinanciering bij toekomstige aanbestedingen

Aanbeveling rekenkamer

Verbeter de sturing bij toekomstige aanbestedingen door overeenkomsten niet meer te sluiten op basis van lumpsumfinanciering, maar op basis van prestatiefinanciering. Dit wil zeggen dat vergoedingen aan de opdrachtnemer worden gekoppeld aan geleverde prestaties.

Reactie college

De wijze van (lumpsum-financiering in relatie tot financiële sturingsmogelijkheden, naast het op grond van de Inkoopvoorwaarden in te zetten juridische instrument van boetes in het geval de overeengekomen prestatieafspraken achterblijven, zal bij een eventuele heraanbesteding opnieuw moeten worden bekeken. Voor wat betreft andere toekomstige aanbestedingen verwijzen wij u naar de reactie bij aanbeveling 6.

5. Toepassen toezicht, controle en sancties

Aanbeveling rekenkamer

Pas vastgelegde afspraken over toezicht, controle en sancties in voorkomende gevallen ook werkelijk toe.

Reactie college

In voorkomende gevallen worden de mogelijkheden van het uitvoeren van toezicht, controle en sancties toegepast. Deze aanbeveling van de rekenkamer is daarmee overbodig.

6. Verankeren aanbeveling 3, 4 en 5 in inkoop- en aanbestedingsbeleid

Aanbeveling rekenkamer

Veranker aanbevelingen 3, 4 en 5 in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

Reactie college

In zijn algemeenheid kan ten aanzien van aanbeveling 5 (het toepassen van toezicht, controle en sancties) worden gemeld dat goed contractbeheer -management essentieel is om de prestaties van de opdrachtnemer te kunnen volgen en de opdrachtnemer waar nodig te kunnen aanspreken met bijbehorende (financiële) sancties. In het aanbestedingsprotocol is al het nodige over contractmanagement opgenomen. Aanbeveling 5 hoeft echter niet in het Inkoopbeleid te worden verankerd aangezien het een beleidsdocument betreft dat zich niet leent voor dergelijke onderwerpen. Verankering van klanttevredenheidsonderzoeken genoemd in aanbeveling 3 en prestatiefinanciering genoemd in aanbeveling 4 in het Inkoopbeleid is evenmin wenselijk, omdat het hier om opdrachtspecifieke aspecten van de betreffende aan te besteden opdrachten gaat die dus niet op alle opdrachten van

toepassing zijn. Aanbevelingen 3 en 4 zullen wel worden meegenomen bij de eerstvolgende herziening van het Aanbestedingsprotocol.

3-2 nawoord

B en W gaan in hun reactie in op de vijf hoofdconclusies en op de zes aanbevelingen. De reactie geeft de rekenkamer de aanleiding voor de volgende opmerkingen.

over de reactie op de hoofdconclusies

Uit de reactie komt naar voren dat B en W vier van de vijf conclusies niet onderschrijven en een conclusie (hoofdconclusie 2) deels niet onderschrijven.

hoofdconclusie 1

B en W geven onder meer aan dat het onderzoek naar de behoeften en wensen van Capellenaren is opgenomen in de algemene omschrijving van de opdracht aan Buurtkracht. De algemene opdracht waar B en W naar verwijzen is opgenomen in het aanbestedingsdocument. De rekenkamer stelt vast dat in dat document is aangegeven dat de gemeente behoefte heeft aan een opdrachtnemer die 'inspeelt op de behoefte en vraag van Capelse burgers'.¹ Deze formulering is echter naar het oordeel van de rekenkamer geen concrete afspraak over het houden van behoeftenonderzoek.

B en W geven verder aan dat aansluiting van het aanbod bij de behoefte van inwoners wordt onderzocht door de gemeente via de bewonersenquête, dat het aanbod wordt getoetst bij diverse adviesraden en dat Buurtkracht waar nodig zelf doelgroepenonderzoek uitvoert. Het feit dat de door B en W genoemde onderzoeken worden uitgevoerd laat onverlet dat hierover in de overeenkomst geen afspraken zijn vastgelegd met Buurtkracht. De afstemming tussen behoeftenonderzoek en aanbod is derhalve naar het oordeel van de rekenkamer niet geborgd in de overeenkomst.

B en W geven daarnaast aan dat het naar hun oordeel niet in strijd is met vraaggerichtheid dat het te leveren aanbod in de overeenkomst is vastgelegd. De rekenkamer heeft echter in de toelichting op hoofdconclusie 1 aangegeven dat in de overeenkomst onvoldoende is gewaarborgd dat het aanbod wordt aangepast als behoeften wijzigen of als cliënten ontevreden zijn over het aanbod. De rekenkamer heeft hiervoor in de toelichting op deze hoofdconclusie twee redenen aangegeven. Ten eerste het ontbreken van afspraken over behoeftenonderzoek en ten tweede het nagenoeg ontbreken van afspraken over klanttevredenheidsonderzoek.

hoofdconclusie 2

B en W geven aan de conclusie dat zij onvoldoende inzicht hebben in de prestaties van Buurtkracht niet te onderschrijven. B en W geven onder meer aan dat het systematisch controleren van de juistheid van de rapportages van Buurtkracht, bijvoorbeeld door het uitvoeren van audits op de uitvoering, niet strookt met 'het uitgangspunt van partnership waarvoor is gekozen binnen deze overeenkomst'. B en W gaan hiermee naar het oordeel van de rekenkamer voorbij aan de zakelijke aard van de relatie tussen gemeente en opdrachtnemer. B en W geven verder aan dat de

¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'aanbestedingsdocument voor EU 2B aanbesteding welzijnswerk 2013-2016', p.12.

gemeente de bevoegdheid om uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verifiëren alleen zullen gebruiken ‘indien daartoe aanleiding bestaat’. Naar het oordeel van de rekenkamer vormt systematische controle in enige vorm (bijvoorbeeld een audit) een noodzakelijk onderdeel in monitoring van financieel omvangrijke opdrachten zoals de overeenkomst met Buurtkracht.

De rekenkamer merkt verder op dat het hoofdconclusie 2 onder meer heeft onderbouwd met de bevinding dat nagenoeg geen klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd onder cliënten van Buurtkracht. Het valt de rekenkamer op dat B en W weliswaar hoofdconclusie 2 niet onderschrijven, maar in reactie op aanbeveling 2 wel aankondigen de mogelijkheden te gaan onderzoeken om het meten van de klanttevredenheid van cliënten van Buurtkracht uit te breiden.

hoofdconclusie 3

B en W geven aan dat in het geval van achterblijvende prestaties onder meer ‘concrete verbeterafspraken’ met Buurtkracht worden gemaakt en dat, indien vervolgens alsnog niet wordt voldaan aan de afgesproken resultaten, via de algemene inkoopvoorwaarden gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid tot het opleggen van een boete. De rekenkamer merkt op dat in de toelichting op hoofdconclusie 3 is aangegeven dat laatstgenoemde sanctie slechts kan worden opgelegd in het kader van een juridisch traject en dat de gemeente hierdoor geen financiële gevolgen kan verbinden aan het achterblijven van prestaties zonder de relatie met Buurtkracht te verstoren. Financiële instrumenten maken dus geen deel uit van het reguliere sturingsinstrumentarium in de opdracht aan Buurtkracht.

hoofdconclusie 4

B en W geven in reactie op deze conclusie onder meer aan dat bij het verwijtbaar nakomen van verplichtingen door de opdrachtnemer er de mogelijkheid is van het opleggen van een financiële sanctie. Zoals de rekenkamer hiervoor al heeft opgemerkt kan zo’n sancties op grond van de huidige overeenkomst alleen worden opgelegd in het kader een juridisch traject (zie de opmerking naar aanleiding van de reactie van B en W op hoofdconclusie 3).

B en W stellen verder onder meer dat het voorbarig is om te concluderen dat Buurtkracht niet voldoet aan de prestaties met betrekking tot sociale return. De rekenkamer merkt op dat de conclusie dat het opleggen van financiële sancties passend zou zijn geen betrekking heeft op social return, maar op achterblijvende prestaties van Buurtkracht met betrekking tot het realiseren van een vrijetijdspedagoog en andere achterblijvende prestaties van het jongerenwerk (zie de toelichting op hoofdconclusie 4).

hoofdconclusie 5

B en W geven aan dat zij de conclusie van de rekenkamer dat zij de raad niet voldoende kunnen informeren niet onderschrijven. B en W menen namelijk dat zij zelf wel voldoende inzicht hebben of Buurtkracht de afgesproken prestaties levert. Zie de opmerkingen van de rekenkamer naar aanleiding van de reactie van B en W op hoofdconclusie 2.

over de reactie op de aanbevelingen

De rekenkamer heeft zes aanbevelingen gedaan. B en W nemen twee aanbevelingen (de aanbevelingen 1 en 5) niet over. Van de andere vier aanbevelingen (de aanbevelingen 2, 3, 4 en 6) is de rekenkamer uit de reactie van B en W niet duidelijk geworden of zij deze overnemen.

aanbeveling 1. Verbeter de monitoring van prestaties van Buurtkracht, bijvoorbeeld door alsnog de controles op de rapportages uit te voeren waartoe de overeenkomst de mogelijkheid biedt.

B en W nemen de aanbeveling niet over. Het systematisch controleren van de juistheid van rapportages van Buurtkracht strookt volgens B en W niet met 'het uitgangspunt van partnership' waarvoor is gekozen in de overeenkomst met Buurtkracht. Naar het oordeel van de rekenkamer vormt systematische controle in enige vorm een noodzakelijk onderdeel in monitoring van financieel omvangrijke opdrachten zoals de overeenkomst met Buurtkracht (zie de opmerkingen van de rekenkamer bij de reactie van B en W op hoofdconclusie 2).

aanbeveling 2. Bewerkstellig dat over het gehele aanbod van Buurtkracht periodiek klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd. Maak hierover aanvullende afspraken met Buurtkracht.

B en W geven aan dat de gemeente in 2015 de mogelijkheden zal onderzoeken om het meten van klanttevredenheid van cliënten van Buurtkracht 'verder uit te breiden'. Het is de rekenkamer niet duidelijk of die uitbreiding betrekking zal hebben op het hele aanbod van Buurtkracht. De rekenkamer maakt hieruit op dat nog niet duidelijk is of B en W de aanbeveling overnemen.

aanbevelingen 3. Verbeter de sturing van toekomstige aanbestedingen die diensten aan inwoners betreffen (zoals aanbestedingen in het sociale domein) door in de overeenkomst altijd afspraken vast te leggen over klanttevredenheidsonderzoeken.

aanbeveling 4. Verbeter de sturing bij toekomstige aanbestedingen door overeenkomsten niet meer te sluiten op basis van lumpsumfinanciering, maar op basis van prestatiefinanciering. Dit wil zeggen dat vergoedingen aan de opdrachtnemer worden gekoppeld aan geleverde prestaties.

Uit de reactie van B en W wordt de rekenkamer niet duidelijk of zij aanbevelingen 3 en 4 overnemen. Enerzijds geven B en W aan dat verankering van klanttevredenheidsonderzoek en prestatiefinanciering in het inkoopbeleid zoals genoemd in deze aanbevelingen niet wenselijk is. Anderzijds vermeldt de reactie van B en W dat aanbevelingen 3 en 4 'worden meegenomen bij de eerstvolgende herziening van het aanbestedingsprotocol'.

aanbeveling 5. Pas vastgelegde afspraken over toezicht, controle en sancties in voorkomende gevallen ook werkelijk toe.

B en W vinden de aanbeveling overbodig. De stelling van B en W dat de mogelijkheden van toezicht en controle in voorkomende gevallen worden toegepast komt overigens niet overeen met de conclusies van de rekenkamer. Zo hebben B en W naar het oordeel van de rekenkamer de bevoegdheid om de juistheid van rapportages van

Buurtkracht halfjaarlijks te controleren onterecht niet toegepast (zie de opmerkingen van de rekenkamer over de reactie van B en W op hoofdconclusie 2).

aanbeveling 6. Veranker aanbevelingen 3, 4 en 5 in het inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

Aangezien het de rekenkamer, zoals hiervoor aangegeven, niet duidelijk is of B en W aanbeveling 3 en 4 overnemen, is ook niet duidelijk of B en W de verankering ervan in inkoop- en aanbestedingsbeleid ter hand zullen nemen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op donderdag 4 september 2014 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel met de raad een zogenoemde ‘stemkastsessie’ gehouden over potentiële onderzoeksonderwerpen voor opname in het onderzoeksprogramma van de rekenkamer. Uit deze bijeenkomst is een prioritering van onderwerpen naar voren gekomen die vervolgens met de begeleidingscommissie van de rekenkamer is besproken. Dit alles heeft ertoe geleid dat de rekenkamer onder meer het onderwerp ‘prestatie-indicatoren in relatie tot aanbestedingen zorg en welzijn’ heeft opgenomen in het onderzoeksprogramma. Daarbij gaat het in het bijzonder om de prestatie indicatoren die worden gehanteerd bij de drie decentralisaties in het sociaal domein. De rekenkamer heeft het onderzoeksprogramma per brief van 19 september 2014 aan de raad gestuurd. Op 21 november 2014 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet aan de raad gestuurd.

1-2 twee deelonderzoeken

De rekenkamer heeft het onderzoek opgeknipt in twee deelonderzoeken, die uitmonden in twee afzonderlijke rapportages aan de raad. Dit laat onverlet dat de twee deelonderzoeken nadrukkelijk in samenhang met elkaar moeten worden gezien. Die samenhang wordt hieronder toegelicht. Het nu voorliggende rapport betreft deel 1.

deel 1: aanbesteding welzijnswerk

In dit eerste deelonderzoek heeft de rekenkamer één concrete aanbesteding onderzocht, te weten de aanbesteding van welzijnswerk. Voor het contracteren van een nieuwe welzijnsaanbieder heeft de gemeente in 2012 een Europese openbare aanbesteding uitgeschreven. Op basis van die procedure is een overeenkomst gesloten met het besloten vennootschap Buurtkracht (hierna: Buurtkracht) voor de uitvoering van het welzijnswerk voor een periode van vier jaar vanaf 1 januari 2013. Buurtkracht is een samenwerkingsverband waarin drie organisaties samenwerken, te weten Perspect, Sagènn Reïntegratie en Thuiszorg Rotterdam. De deelname van Thuiszorg Rotterdam aan Buurtkracht is in april 2014 beëindigd.

In dit eerste deelonderzoek ligt de focus vooral op de fase van aanbesteding na het afsluiten van het contract, waarin Buurtkracht moet uitvoeren wat in het contract is overeengekomen en de gemeente de geleverde prestaties moet bewaken.

Er zijn twee redenen waarom de rekenkamer dit eerste deelonderzoek specifiek op de aanbesteding welzijnswerk richt. Ten eerste bevatten de uitgangspunten die het gemeentebestuur hanteert bij welzijnswerk veel inhoudelijke overeenkomsten met centrale onderdelen van de decentralisaties in het sociaal domein. Overeenkomsten zijn onder mee het ‘eigen kracht’ principe, het wijkgericht werken in wijkteams en het

sturen op effecten (zie de toelichting op het welzijnsbeleid van de gemeente in paragraaf 2-2). Die overeenkomsten zijn niet toevallig. In de visie welzijn nieuwe stijl en het implementatieplan welzijn nieuwe stijl Capelle 2012-2014 die de raad in 2012 heeft vastgesteld is namelijk aangegeven dat de visie welzijn nieuwe stijl de kaders biedt van waaruit de gemeente de invoering van de drie decentralisaties vorm zal geven.² Uit dit deelonderzoek naar de aanbesteding van welzijnswerk kunnen dan ook lessen worden getrokken voor het bewaken van prestaties bij de aanbestedingen in het kader van de drie decentralisaties in het sociale domein. Ten tweede behelst de aanbesteding welzijnswerk, net als de decentralisaties in het sociaal domein, een breed terrein van doelgroepen. Zo bevat de aanbesteding welzijnswerk onder meer jeugd- en jongerenwerk, algemeen maatschappelijk werk, ouderenwerk, buurtbemiddeling en de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers.

De aanbesteding welzijnswerk vormde eerder onderdeel van het onderzoeksrapport 'processen van sturing' van de vorige rekenkamer Capelle aan den IJssel.³ In dat rapport is vooral de *voorkant* van het aanbestedingsproces onderzocht en de aansluiting van de overeenkomst bij het aanbestedingsbeleid van de gemeente. In het nu voorliggende rapport is de focus gericht op de wijze waarop de gemeente nu de *uitvoering* van de overeenkomst met Buurtkracht bewaakt. Daarnaast wordt in dit onderzoek specifiek ingezoomd op de aansluiting van de overeenkomst met Buurtkracht bij de doelstellingen en uitgangspunten van het welzijnsbeleid van de gemeente.

deel 2: prestatie-indicatoren drie decentralisaties

In het tweede deelonderzoek zal de focus liggen op de prestatie-indicatoren die ontwikkeld worden in het kader van de drie decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015. Het gaat dan onder meer om de vraag of de inhoud van de nieuwe contracten die in het kader van de decentralisaties worden gesloten voldoende aansluiten bij die prestatie-indicatoren en of in de contracten de bewaking van de geleverde prestaties voldoende gewaarborgd is. Dit alles is van belang om te waarborgen dat de dienstverlening van aanbieders voldoende aansluit bij de doelstellingen die de gemeente voor ogen heeft.

1-3 doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamer beoogt met deel 1 van dit onderzoek:

- te oordelen over de mate waarin het college inzicht heeft in de prestaties van de aanbieder van welzijnswerk.
- te beoordelen of het college voldoende bewaakt dat de prestaties overeenkomen met de prestaties die het met de aanbesteding beoogt.
- te oordelen over de wijze waarop het college de raad informeert over de prestaties van het welzijnswerk

De centrale vraag van deel 1 van het onderzoek luidt als volgt:

² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'implementatieplan Welzijn Nieuwe Stijl Capelle 2012-2014', 13 februari 2012, pag 4.

³ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'processen van sturing', december 2013.

In welke mate heeft het college inzicht in de prestaties van de aanbieder van welzijnswerk, op welke wijze bewaakt het college dat die prestaties overeenkomen met de prestaties die het met de aanbesteding beoogt en op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de prestaties van het welzijnswerk?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 7 Welke prestatieafspraken zijn vastgelegd in de overeenkomst met de aanbieder van welzijnswerk?
- 8 In welke mate beschikt het college over adequate informatie over de geleverde prestaties van de aanbieder?
- 9 Op welke wijze bewaakt het college dat de geleverde prestaties overeenkomen met de in de overeenkomsten vastgelegde prestatieafspraken?
- 10 Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de prestaties van het welzijnswerk?

1-4 normen

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer normen gehanteerd. In de inleiding van elk hoofdstuk is aangegeven welke onderzoeksvraag in het hoofdstuk wordt beantwoord en welke normen daarbij zijn gehanteerd.

1-5 leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de beleidsmatige en financiële context van de aanbesteding zorg en welzijn. Vervolgens worden in hoofdstuk drie tot en met vijf de onderzoeksvragen behandeld. In hoofdstuk drie wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord. In hoofdstuk vier worden de onderzoeksvragen 2 en 3 beantwoord. In hoofdstuk vijf wordt onderzoeksvraag 4 beantwoord. Op een aantal plaatsen in de tekst van de volgende hoofdstukken is aan het begin van de (sub)paragraaf cursieve tekst weergegeven. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende paragraaf aan de hand van de gebruikte normen.



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL



2 beleidsmatige en financiële context

2-1 nationale context welzijnsbeleid

de wet maatschappelijke ondersteuning

De wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is ingevoerd in 2007 en is erop gericht mensen zoveel mogelijk zelfstandig te laten wonen en te laten deelnemen aan de samenleving. De wet verplicht gemeenten om voorzieningen te realiseren voor inwoners die ondersteuning nodig hebben. Het gaat daarbij zowel om individuele voorzieningen (zoals woningaanpassingen, huishoudelijke hulp, vervoersvoorzieningen en rolstoelen) als om collectieve voorzieningen zoals welzijnsvoorzieningen. De Wmo vormt daarmee niet alleen de wettelijke basis voor veel zorgtaken van de gemeente, maar ook voor de taak van de gemeente om welzijnsbeleid te voeren. Het kernbegrip van de Wmo is participatie. In kader van de landelijke decentralisaties is het takenpakket van de gemeente op grond van de Wmo per 1 januari 2015 uitgebreid met ondersteuning, begeleiding en verzorging van mensen met een beperking die thuis wonen. Deze zorgonderdelen worden overgeheveld vanuit de AWBZ.

landelijk programma welzijn nieuwe stijl

In 2010 is het ministerie van VWS samen met de VNG en de landelijke werkgeversorganisatie van welzijnsinstellingen het programma 'welzijn nieuwe stijl' gestart.⁴ Aanleiding voor het programma was de eerste evaluatie van de Wmo, uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).⁵ Uit die evaluatie bleek volgens het programma dat verbeteringen nodig waren om de welzijnstaken uit de Wmo goed uit te voeren.⁶ Het programma noemt daarbij met name het verbeteren van de sturingsrelatie tussen gemeenten en welzijnsinstellingen en van de kwaliteit en professionaliteit van het welzijnswerk. Het programma legt gemeenten geen verplichtingen op, maar is bedoeld om richting te geven aan het denken over welzijnsbeleid en benoemt daartoe inhoudelijke uitgangspunten voor welzijnsbeleid.

Een van die uitgangspunten is *vraaggerichtheid*. Dit wil zeggen dat professionals minder moeten denken vanuit het bestaande aanbod, maar samen met hun cliënten op zoek moeten naar de 'vraag achter de vraag'. Een ander uitgangspunt uit het programma is dat van *'eigen kracht en eigen netwerk'*. De eigen verantwoordelijkheid en het zelfsturend vermogen van mensen wordt centraal gesteld. Mensen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het oplossen van hun problemen. Als zij ondersteuning nodig hebben dienen zij die in eerste instantie te zoeken in hun eigen

⁴ De werkgeversorganisatie is MO groep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening.

⁵ SCP, 'op weg met de Wmo, evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009', maart 2010.

⁶ Brochure Welzijn Nieuwe Stijl, Ministerie van VWS, januari 2010, pag. 6.

netwerk van familie, vrienden en burens. Pas als dat niet mogelijk is, komt ondersteuning door de gemeente in beeld.

2-2 welzijnsbeleid gemeente

De gemeente heeft het beleid voor welzijnswerk vastgelegd in het visiedocument 'krachtig Capelle: visie welzijn nieuwe stijl Capelle' (hierna: visie welzijn nieuwe stijl). De visie is vastgesteld door de raad op 26 maart 2012. Dit visiedocument en het bijbehorende implementatieplan vormen de inhoudelijke basis voor de aanbesteding van het welzijnswerk die in 2012 is uitgevoerd.⁷

2-2-1 visie welzijn nieuwe stijl

In de visie welzijn nieuwe stijl staat dat de gemeente de zienswijzen uit het landelijk programma welzijn nieuwe stijl onderschrijft. In de visie zijn de volgende uitgangspunten vastgelegd:⁸

- ondersteuning wordt eerst in het eigen netwerk gezocht;
- Capellenaren voelen zich betrokken bij elkaar en worden gestimuleerd elkaar te helpen;
- sommigen hebben een steuntje in de rug of intensievere hulp nodig. Voor die mensen is er een sluitende aanpak, maar wel op zo'n manier dat ze hun leven zo snel en zoveel mogelijk weer op eigen kracht kunnen voortzetten;
- gemeente en organisaties werken zo dicht mogelijk bij bewoners en wijkgericht
- professionals gaan gezamenlijk wijkgericht aan de slag, bieden maatwerk en geven alleen de ondersteuning die noodzakelijk is;
- er wordt uitgegaan van wederkerigheid: daar waar mensen op weg worden geholpen, wordt van hen verwacht dat zij al naar gelang hun mogelijkheden ook wat terug doen;
- in geval van meervoudige problematiek bij mensen die de weg naar de zorg niet weten te vinden werken professionals vanuit de gedachte 'één huishouden, één plan, één regisseur';
- indien nodig strekt de zorg zich uit tot achter de voordeur (bemoeizorg);
- de wijk is aan de bewoners. Zij bepalen welke activiteiten zij willen om prettig samen te leven;

In het plan staat dat de gemeente van samenwerkingspartners eist dat zij aantoonbaar werken volgens deze uitgangspunten.⁹

Bij het bepalen van de mate van ondersteuning die mensen nodig hebben om te participeren in de samenleving hanteert de gemeente volgens de visie vier verschillende niveaus van zelfredzaamheid:¹⁰

⁷ In december 2012 heeft de raad het actieplan welzijn en zorg 2012-2015 vastgesteld. Het actieplan bevat de huidige beleidsvoornemens ten aanzien van de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en wet publieke gezondheid (wpg). Het proces van de aanbesteding van het welzijnswerk is gestart voordat het actieplan zorg en welzijn 2012-2015 werd vastgesteld in de raad. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen laat de rekenkamer het actieplan daarom buiten beschouwing in dit onderzoek.

⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'krachtig Capelle: visie welzijn nieuwe stijl Capelle', 13 februari 2012, pag. 2

⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'krachtig Capelle: visie welzijn nieuwe stijl Capelle', 13 februari 2012, pag. 6.

¹⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'krachtig Capelle: visie welzijn nieuwe stijl Capelle', 13 februari 2012, pag. 4.

- 1 *mensen zorgen voor zichzelf (in overleg en met steun van eigen netwerk)*
Dit is het hoogste niveau van zelfredzaamheid. Op dit niveau zijn inwoners zelf verantwoordelijk voor het regelen van zaken die nodig zijn voor zelfredzaamheid en participatie, in overleg met en met steun van het eigen netwerk van familie en vrienden.
- 2 *mensen zorgen voor elkaar door elkaar te helpen*
Dit is het niveau waarop mensen hulp ontvangen van andere inwoners, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk of verenigingen.
- 3 *collectieve voorzieningen waar iedereen gebruik van kan maken*
Dit is het niveau waarop ondersteuning nodig is van collectieve voorzieningen die voor alle inwoners toegankelijk zijn, zoals maatschappelijk werk en culturele voorzieningen.
- 4 *individuele verstrekkingen: een persoonsgericht aanbod voor zelfredzaamheid en participatie*
Dit is het niveau waarbij de meeste ondersteuning nodig is. Het kan gaan om voorzieningen als informatie en advies, psychosociale begeleiding, huishoudelijke verzorging en woningaanpassingen.

2-2-2 implementatieplan

De visie welzijn nieuwe stijl van de gemeente Capelle aan den IJssel is verder uitgewerkt in een implementatieplan. In het implementatieplan is aangegeven op welke wijze het college in samenwerking met organisaties en inwoners uitvoering wil geven aan de visie welzijn nieuwe stijl.¹¹ In het plan zijn de uitgangspunten uit de visie welzijn nieuwe stijl uitgewerkt in 32 doelstellingen. Onder meer zijn voor elk van de vier niveaus van zelfredzaamheid doelstellingen vastgesteld. In onderstaand kader zijn enkele voorbeelden van doelstellingen weergegeven.

Op **niveau 1** is geen ondersteuning nodig. Voor dit niveau is dan ook slechts één doelstelling geformuleerd:

Bewoners zijn bekend met het aanbod van voorzieningen en diensten waarin door de gemeente wordt voorzien.

Voor de andere niveaus zijn meerdere doelstellingen geformuleerd. Een van de doelstellingen op **niveau 2** luidt:

Bewoners worden gestimuleerd zelf activiteiten te organiseren in hun wijk

Een voorbeeld van een doelstelling op **niveau 3** is:

Een toegankelijk aanbod van algemene voorzieningen, ook voor kwetsbare groepen.

Een van de doelstelling op **niveau 4** is:

Integrale hulpverlening waarbij één gezin, één plan, één regisseur de leidraad is.

In bijlage 1 bij dit rapport zijn alle doelstellingen uit het implementatieplan weergegeven

¹¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'implementatieplan Welzijn Nieuwe Stijl Capelle 2012-2014', pag. 3.

Daarnaast is in het implementatieplan onder meer aangegeven hoe de gemeente invulling wil geven aan zijn regierol in het welzijnsbeleid. In het plan staat dat de gemeente als opdrachtgever de sturing van maatschappelijke organisaties wil verbeteren. Die verbetering moet gestalte krijgen door prestatieafspraken met maatschappelijke organisaties niet meer te richten op levering van producten en diensten (zoals aantallen uitgevoerde activiteiten), maar op te bereiken effecten.¹² Bewoners zijn volgens het plan een belangrijke partner voor de gemeente om aan te geven of instellingen de beoogde prestaties hebben geleverd.

Ten slotte gaat het implementatieplan in op 'de toegangspoort': één punt waar de Capellenaar direct informatie en doorgeleiding krijgt voor alle ondersteuning op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Alle 'loketten' voor Capellenaren van 23+, worden waar mogelijk gebundeld en op elkaar afgestemd.

2-3 financiën

In de raad van 14 december 2010 is besloten tot een taakstellende bezuiniging van € 300.000,- op het product maatschappelijke dienstverlening. Daarnaast is in 2010 door de Raad besloten tot een bezuiniging op het jongerenwerk ter hoogte van € 100.000,-. Om deze bezuinigingen te realiseren heeft het college op 27 maart 2012 besloten een bedrag van € 263.000,- in mindering te brengen op de voor de aanbesteding van het welzijnswerk beschikbare middelen. Er is een reserve welzijnsfonds ingesteld voor onvoorziene kosten voortvloeiend uit de uitvoering welzijn nieuwe stijl en aanbesteding welzijnswerk.

In tabel 2-1 zijn de begrote bedragen voor het product 'uitvoering welzijn' van de gemeente Capelle aan den IJssel opgenomen. Dit betreft de uitvoering van het welzijnswerk.

tabel 2-1: meerjarenbegroting 2012-2017 beleidsproduct uitvoering welzijn (x € 1000) ¹³

	2013	2014	2015	2016	2017
uitvoering welzijn	2.129	2.271	2.261	2.256	2.241
toevoeging aan en onttrekking uit reserve welzijn	528	300	20	15	
totaal welzijn	2.657	2.571	2.241	2.241	2.241

Bij de aanbesteding van het welzijnswerk van de gemeente Capelle aan den IJssel is een jaarlijkse prijs van € 1.926.764 overeengekomen met de aanbieder voor de duur van de overeenkomst.¹⁴ Hiervoor voert de aanbieder nagenoeg alle onderdelen van

¹² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'implementatieplan Welzijn Nieuwe Stijl Capelle 2012-2014', pag. 6.

¹³ Bron: productraming bij begroting 2014 gemeente Capelle aan den IJssel.

¹⁴ Artikel 8 van de overeenkomst Welzijnswerk 2013-2016 tussen gemeente Capelle aan den IJssel, Welzijnsorganisatie Perspect, Sagenn Re-integratie BV en Thuiszorg Rotterdam.

het welzijnswerk van de gemeente uit.¹⁵ Na het afsluiten van de overeenkomst zijn nog enkele nieuwe en aanvullende opdrachten verstrekt aan Buurtkracht. De financiële omvang van die aanvullende opdrachten was in 2013 € 244.727,- en in 2014 € 628.124,- .¹⁶

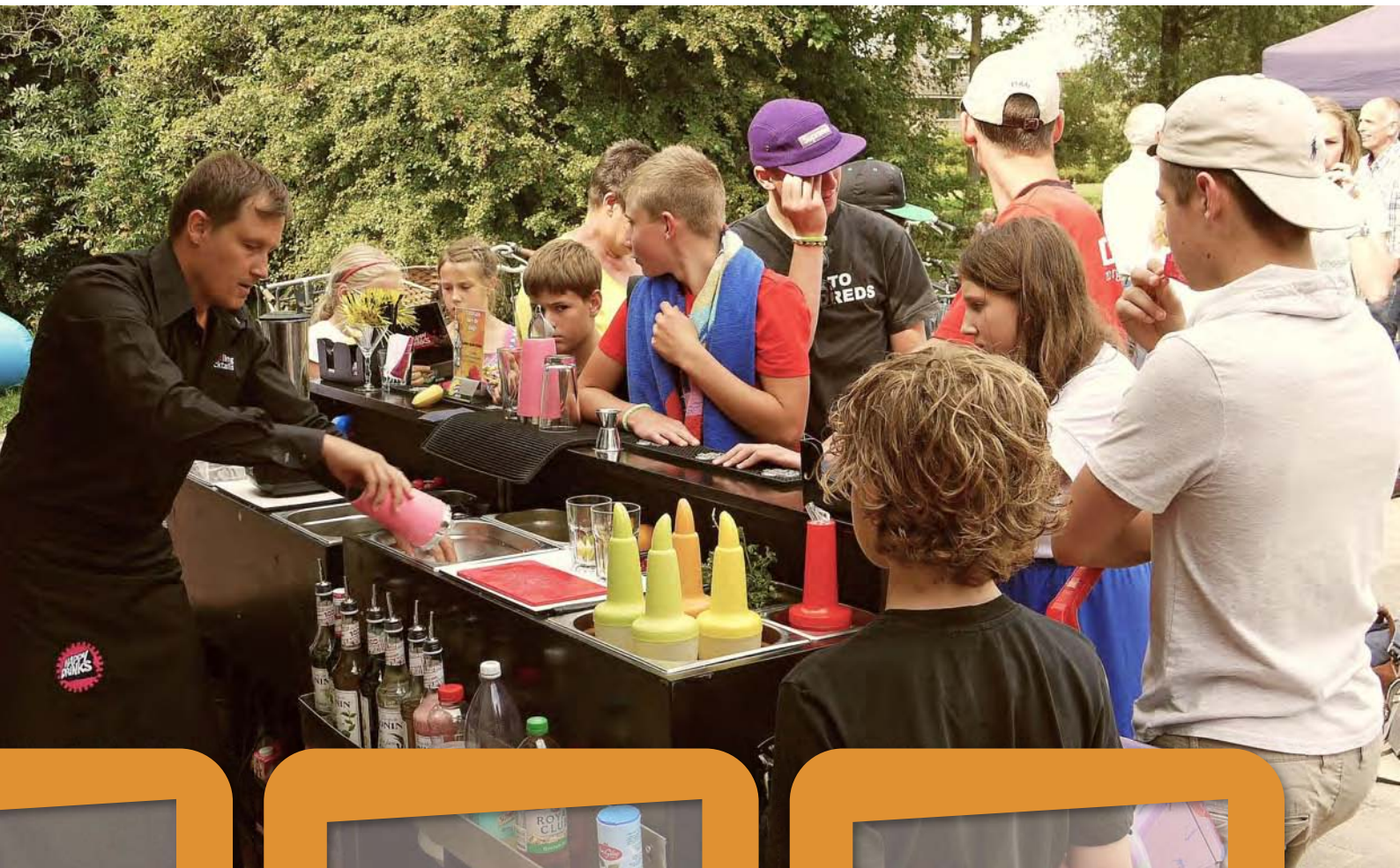
¹⁵ O.a. jeugd en jongerenbeleid, buurtwerk, wijkleefbaarheid, buurten met uitzicht en openstelling van wijkcentra vallen niet onder de aanbesteding. Een andere uitzondering is de coördinatie van de Eropafteams, die wordt uitgevoerd door de gemeente.

¹⁶ Aanvullingen in 2013: uitbreiding eropafteams in verband met buurten met uitzicht € 90.362,-, uitbreiding podiumfunctie Capsloc € 45.000,-, boodschappen plusbus € 36.840, beheer budget buurt bonnen € 4.167,-, ondersteuning regiegroep € 6.038,-, ondersteuning buurthuizen € 49.680,- extra a.m.w. en sociale raadsliden € 12.640,- . Aanvullingen in 2014: uitbreiding eropafteams in verband met uitbreiding eropafteams € 84.985,-, uitbreiding eropafteams in verband met flying squad € 259.546,-, uitbreiding Capsloc € 30.000,-. € 18.750,-, wijkwinkels € 60.918,-, extra amw en sociale raadsliden € 112.000,- , beheer budget buurt nonnen € 5.000,- , ondersteuning regiegroep € 7.245,-, ondersteuning buurthuizen € 49.680,-.



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL



3 prestatieafspraken

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord: Welke prestatieafspraken zijn vastgelegd in de overeenkomst met de aanbieder van welzijnswerk?

In tabel 3-1 zijn de normen weergegeven die de rekenkamer hanteert bij het beantwoorden van deze vragen. Daarbij is voor elke norm aangegeven in welke paragraaf de bevindingen over deze norm wordt beschreven.

tabel 3-1: normen prestatieafspraken

norm	paragraaf
in de overeenkomst zijn prestatieafspraken opgenomen.	3-2
de prestatieafspraken zijn meetbaar.	3-2
de prestatieafspraken sluiten logisch aan bij het beleid van de gemeente.	3-3
in de overeenkomst zijn afspraken opgenomen over wijze en frequentie van rapportage.	3-4
aan de gemeente over de geleverde prestaties	
de afspraken over rapportage waarborgen in opzet dat het college hiermee tijdig en voldoende inzicht krijgt in de geleverde prestaties.	3-4
in de overeenkomst zijn afspraken opgenomen over de wijze en frequentie van overleg tussen de aanbieder en het college over de geleverde prestaties.	3-5

3-2 beschrijving prestatieafspraken

Er zijn meetbare prestatieafspraken gemaakt met Buurtkracht. Deze zijn vastgelegd in het programma van eisen van de aanbesteding en het implementatieplan behorende bij de offerte van Buurtkracht. Een deel van de prestatieafspraken betreft te bereiken effecten in de vorm van stijging van zelfredzaamheid van cliënten. Daarnaast zijn er ook prestatieafspraken die zijn op het realiseren van output of het aanbieden van een bepaalde voorziening. In het implementatieplan zijn onder meer prestatieafspraken gemaakt over een te realiseren social return met een omvang van 5% van het totale bedrag van de aanbesteding.

3-2-1 prestatieafspraken in programma van eisen aanbesteding

In de overeenkomst tussen Buurtkracht en de gemeente is bepaald dat het aanbestedingsdocument integraal onderdeel vormt van de overeenkomst.¹⁷ In het programma van eisen, dat onderdeel is van het aanbestedingsdocument, is beschreven wat verwacht wordt van de aanbieder.

¹⁷ Overeenkomst tussen gemeente Capelle aan den IJssel, Welzijnsorganisatie Perspect, Sagenn Re-integratie BV en Thuiszorg Rotterdam, artikel 3 lid 1 onder d. Het Aanbestedingsdocument is EU\D40\2011.021 van 29 maart 2012.

De gemeente hanteert in het programma van eisen de vier niveaus van zelfredzaamheid uit de visie welzijn nieuwe stijl (paragraaf 2-2-1). Per niveau van zelfredzaamheid zijn in het programma van eisen prestatieafspraken opgenomen in het programma van eisen. In totaal bevat het programma van eisen 84¹⁸ prestatieafspraken. Het betreft daarbij verschillende typen afspraken. Zo zijn sommige prestatieafspraken gericht op effecten en andere op het realiseren van output of het aanbieden van een bepaalde voorziening. De rekenkamer heeft een analyse uitgevoerd van de prestatieafspraken. Het resultaat van die analyse is weergegeven in tabel 3-2, in de vorm van een overzicht van de typen prestatieafspraken in het programma van eisen en het aantal afspraken per type.

tabel 3-2: soorten prestatieafspraken in programma van eisen

type prestatieafpraak	Aantal	voorbeeld prestatieafpraak
1 afspraken over aantallen personen die een (aanbod van een) bepaalde vorm van ondersteuning ontvangen. ¹⁹ (output)	3	100 mantelzorgers die zwaar belast zijn, dienen een aanbod op maat voor hulpverlening hebben ontvangen
2 afspraken over aantallen personen die volgens de methodiek van de zelfredzaamheidsmatrix vooruitgang boeken ²⁰ (effect)	15	200 sociaal geïsoleerde bewoners van 18 jaar en ouder dienen een stap te zijn gestegen op het domein sociaal netwerk van de zelfredzaamheidsmatrix
3 afspraken over aantallen personen waarmee contact is geweest ²¹ (output)	4	er wordt wekelijks contact onderhouden met minimaal 450 jongeren per jaar
4 de realisatie of instandhouding van een bepaalde collectieve voorziening of loket (aanbod)	10	uiterlijk 1-3-2013 is er een (digitaal en fysiek) loket voor de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers
5 participatie in bepaalde overleggen of teams (inzet)	9	deelname aan de preventienetwerken veilig opgroeien in Schollevaar en Hoeken/Hoven/Wiekslag
6 het opstellen van een plan of analyse, bijhouden van een registratie (overig)	8	er wordt een registratie bijgehouden, waaruit blijkt welke doorverwijzing heeft plaatsgevonden en of deze al dan niet tot een terugkeer heeft geleid van deze persoon met dezelfde vraag.
7 het uitvoeren van een bepaalde activiteit of project (output)	10	jaarlijks worden minimaal 50 buurtbemiddelingstrajecten uitgevoerd.
8 overige afspraken	25	Representatieve samenstelling van het team buurtbemiddeling.
totaal	84	

¹⁸ Het aantal van 84 prestatie afspraken betreft alle eisen aan de opdrachtnemer die worden beschreven in het programma van eisen in de categorie "Opdrachtnemer dient daarnaast tenminste de volgende resultaten te behalen en activiteiten te verrichten". Inspanningsverplichtingen zijn niet geteld als prestatieafspraken.

¹⁹ Voor de afspraken van het eerste en tweede type geldt dat 50% van het aantal personen ondersteuning moet hebben ontvangen of vooruitgang heeft geboekt voor 31 december 2014. De resterende 50% moet zijn gerealiseerd voor het einde van de contractperiode (31 december 2016). De aantallen in de rechterkolom dienen aan het eind van de contractperiode te zijn gerealiseerd.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

Type 2 in bovenstaande tabel betreft de vooruitgang van in de afspraak genoemde aantallen personen volgens de methodiek van de zogenoemde 'zelfredzaamheidsmatrix'.²² De zelfredzaamheidsmatrix is een instrument waarmee de zelfredzaamheid van mensen beoordeeld kan worden. De zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) heeft elf domeinen waarop de mate van zelfredzaamheid wordt beoordeeld, te weten financiën, dagbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, verslaving, activiteiten dagelijks leven, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie.

Naast deze prestatieafspraken is een algemene verplichting opgenomen voor de aanbieder om in het op te stellen jaarplan meetbare en afrekenbare doelstellingen te formuleren die bijdragen aan de verbetering van de '0-situatie' per niveau van zelfredzaamheid in de gemeente. De '0-situatie' is omschreven in het programma van eisen; het gaat om cijfers uit verschillende enquêtes en onderzoeken zoals de buurtmonitor en ouderenmonitor.

Zowel de algemene verplichtingen als de overeengekomen prestatieafspraken zijn meetbaar.²³ Daarnaast zijn in het programma van eisen ook inspanningsverplichtingen opgenomen. Deze zijn naar hun aard niet of minder goed meetbaar. In het programma van eisen is bijvoorbeeld een inspanningsverplichting opgenomen om 'afstemming te zoeken met de afdeling Sociale Zaken (...), met het lokale werkplein en met stichting Capelle werkt over (...) inzet van uitkeringsgerechtigden in het kader van 'geleid vrijwilligerswerk'. Er zijn echter geen prestatieafspraken gemaakt over het aantal uitkeringsgerechtigden dat klaar moet worden gemaakt voor de arbeidsmarkt of de concrete inspanning die de aanbieder moet leveren.

3-2-2 prestatieafspraken in implementatieplan bij offerte aanbieder

Behalve het aanbestedingsdocument vormen onder andere de offerte van de aanbieder Buurtkracht en de inkoopvoorwaarden van de gemeente Capelle aan den IJssel onderdeel van de overeenkomst. In de offerte en het bijbehorende implementatieplan is aangegeven wat de aanbieder van plan is te doen om de werkzaamheden in Capelle aan den IJssel voor te bereiden en uit te voeren. Het implementatieplan is deels beschrijvend van aard maar bevat ook enkele meetbare prestatieafspraken, namelijk:

- een planning van voorbereidende werkzaamheden waarin is aangegeven welke producten of resultaten wanneer bereikt moeten zijn, zoals een plan van aanpak per wijk en afspraken over samenwerking met partners:

²² Als Buurtkracht en de gemeente spreken van stijging op een domein van de zelfredzaamheidsmatrix, bijvoorbeeld van stap 1 naar stap 2, wordt bedoeld dat een cliënt meer zelfredzaam is geworden. Dit is tegengesteld aan de vier 'niveaus van zelfredzaamheid' die worden beschreven in het implementatieplan visie welzijn nieuwe stijl (zie paragraaf 2.2.1). Hierbij is niveau 1 namelijk het hoogste niveau van zelfredzaamheid. In het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat de vier niveaus van zelfredzaamheid die worden beschreven in het implementatieplan van een andere orde zijn dan de stappen op de zelfredzaamheidsmatrix. Volgens de gemeente is er dus geen sprake van een tegenstelling.

²³ In het jaarplan van de aanbieder van welzijnswerk (Jaarplan Buurtkracht Rijnmond 2013) zijn overigens geen meetbare en afrekenbare doelen opgenomen. In het jaarplan is slechts uitgewerkt hoe buurtkracht de verschillende prestatieafspraken bij de speerpunten wil realiseren.

- opleidingseisen en werkervaring van medewerkers: minimaal MBO voor sociaal cultureel werk en HBO-werk- en denkniveau voor alle andere functies.
- wat de aanbieder voornemens is te realiseren op het gebied van 'social return'. Het plan vermeldt onder meer dat Buurtkracht twee uitkeringsgerechtigden zal aannemen als projectassistent bij de sociale wijkteams, dat twintig burgers worden begeleid naar betaald werk binnen het Capelse bedrijfsleven, dat twintig werkervaringsplaatsen zullen worden aangeboden en dat twintig jongeren worden doorgeleid naar betaald werk. Deze social return maatregelen komen volgens Buurtkracht neer op 5% van de opdracht.

3-3 aansluiting bij welzijnsbeleid

Alle gemaakte prestatieafspraken zijn logisch te relateren aan een of meerdere doelstellingen van het welzijnsbeleid van de gemeente. In de prestatieafspraken wordt echter aan twee uitgangspunten van het welzijnsbeleid onvoldoende vorm gegeven. Ten eerste komt het uitgangspunt 'resultaatsturing in het sociaal domein' onvoldoende tot uitdrukking. Er zijn wel resultaatafspraken gemaakt, maar in de prestatieafspraken ontbreken financiële instrumenten voor het college om te sturen op de te behalen resultaten. Ten tweede komt het uitgangspunt dat het welzijnswerk vraaggericht dient te zijn onvoldoende terug in de prestatieafspraken. Onderzoek naar de behoeften en wensen van Capellenaren vormt geen onderdeel van de prestatieafspraken en er zijn nagenoeg geen afspraken vastgelegd over onderzoek naar de klanttevredenheid van cliënten van Buurtkracht.

3-3-1 aansluiting bij doelstellingen

De rekenkamer heeft geanalyseerd in hoeverre de gemaakte prestatieafspraken met Buurtkracht logisch aansluiten bij de 32 doelstellingen uit het implementatieplan welzijn nieuwe stijl (zie paragraaf 2-2-2). Uit deze analyse blijkt dat alle prestatieafspraken logisch zijn te relateren aan een of meerdere van die doelstellingen. Ter illustratie van deze bevinding zijn in tabel 3-2 voorbeelden weergegeven van prestatieafspraken en de doelstelling waarbij de betreffende prestatieafpraak aansluit.

tabel 3-1: voorbeelden aansluiting prestatieafspraken bij doelstellingen welzijn nieuwe stijl

voorbeeld prestatieafpraak	doelstelling welzijn nieuwe stijl
100 mantelzorgers die zwaar belast zijn, dienen een aanbod op maat voor hulpverlening hebben ontvangen	voorkomen van uitval van mantelzorgers
200 sociaal geïsoleerde bewoners van 18 jaar en ouder dienen 1 stap te zijn gestegen op het domein sociaal netwerk van de zelfredzaamheidmatrix	zicht op effect van individuele interventies
er wordt wekelijks contact onderhouden met minimaal 450 jongeren per jaar	voorzieningen sluiten aan bij de vraag en behoefte van bewoners
uiterlijk 1-3-2013 is er een (digitaal en fysiek) loket voor de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers	'vrijwillige inzet is vanzelfsprekend' en 'voorkomen uitval mantelzorgers'

deelname aan de preventienetwerken veilig opgroeien in Schollevaar en Hoeken/ Hoven/ Wiekslag	'ketensamenwerking door partners achter het loket' en 'effectieve en efficiënte samenwerking tussen betrokken maatschappelijke organisaties'.
er wordt een registratie bijgehouden, waaruit blijkt welke doorverwijzing heeft plaatsgevonden en of deze al dan niet tot een terugkeer heeft geleid van deze persoon met dezelfde vraag.	zicht op het effect van individuele interventies.
jaarlijks worden minimaal 50 buurtbemiddelingstrajecten uitgevoerd.	goed evenwicht tussen professionele en vrijwillige inzet. NB: buurtbemiddeling wordt uitgevoerd door vrijwilligers.
representatieve samenstelling van het team buurtbemiddeling.	het is de bedoeling dat iedereen zich inzet en vrijwilligers uit verschillende doelgroepen (o.a. jongeren, ouderen, allochtonen) worden geworven. ²⁴

3-3-2 aansluiting bij uitgangspunten

De rekenkamer heeft ook geanalyseerd in hoeverre de prestatieafspraken aansluiten bij de uitgangspunten van de visie welzijn nieuwe stijl van de gemeente (zie paragraaf 2-2-1). Hieruit komt naar voren dat in de prestatieafspraken onvoldoende vorm is gegeven aan het uitgangspunt effectsturing en het uitgangspunt vraaggerichtheid. Dit wordt hieronder toegelicht.

effectsturing

Een van de uitgangspunten van de visie welzijn nieuwe stijl is het 'sturen op effecten'. In paragraaf 3-2-1 is beschreven dat in het programma van eisen 15 prestatieafspraken zijn opgenomen die gericht zijn op het bereiken van een effect, namelijk in de vorm van een stijging van cliënten op de zelfredzaamheidsmatrix. In de overeenkomst zijn meetmomenten opgenomen voor het bereiken van de afgesproken effecten. Zo is voor een deel van de te bereiken effecten een eerste formeel meetmoment vastgelegd per eind 2014.

In de prestatieafspraken zijn echter geen financiële instrumenten opgenomen waarmee het college kan sturen. De inkoopvoorwaarden van de gemeente Capelle aan den IJssel, die onderdeel vormen van de overeenkomst met Buurtkracht, bieden wel de mogelijkheid opgenomen tot het opleggen van sancties, zoals boetes of het ontbinden van het contract.²⁵ Deze sancties kunnen echter slechts worden opgelegd in het kader van een juridisch traject, waarbij ook sprake kan zijn van verstoring van de relatie tussen de gemeente en de opdrachtnemer. Hierdoor kan de gemeente geen financiële gevolgen (zoals boetes op korting op het te betalen bedrag) verbinden aan het achterblijven van prestaties, zonder de relatie met Buurtkracht te verstoren. In de overeenkomst is een lump sum financiering afgesproken. Dit wil zeggen dat

²⁴ Implementatieplan Welzijn Nieuwe Stijl Capelle 2012 – 2014, p.13.

²⁵ Op de overeenkomst met de aanbieder zijn de inkoopvoorwaarden van de gemeente Capelle aan den IJssel van toepassing. In deze inkoopvoorwaarden is o.a. bepaald dat de gemeente de overeenkomst bij wanprestatie kan ontbinden (artikel 21), de schade door niet nakomen van afspraken kan verhalen op de aanbieder (artikel 19) en/of boetes kan opleggen bij het niet (tijdig) leveren van de afgesproken diensten (artikel 23).

Buurtkracht een vast bedrag per jaar ontvangt voor de uitvoering van de overeenkomst, onafhankelijk van de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde prestaties.

vraaggerichtheid

Een van de uitgangspunten van welzijn nieuwe stijl is dat de welzijnsorganisatie 'minder vanuit het eigen aanbod moet werken'.²⁶ In verschillende doelstellingen van welzijn nieuwe stijl staat dan ook dat het aanbod van welzijnswerk 'vraaggericht' moet zijn. In de prestatieafspraken in het programma van eisen en aanvullende overeenkomsten die nadien zijn gesloten, is grotendeels vastgelegd welk aanbod aan voorzieningen de aanbieder precies moet leveren.²⁷ Voorbeelden hiervan zijn het exploiteren van verschillende jongerenaccommodaties, het uitvoering geven aan de functie van vrijetijdspedagoog, een 'boodschappen-plusbus', (jongeren) buurtbemiddeling en een digitale vrijwilligersvacaturebank.²⁸ In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat het aanbod 'deels een voortzetting is gebaseerd op bestaande vraag'. De rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre de gemeente de vaststelling van het aanbod voorafgaand aan de gunning inderdaad heeft gebaseerd op behoeften van inwoners. Wel constateert de rekenkamer dat in de overeenkomst geen prestatieafspraken zijn gemaakt over onderzoek naar de behoeften en wensen van Capellenaren. Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende gewaarborgd dat het aanbod wordt aangepast aan veranderingen in wensen en behoeften van Capellenaren. Verder constateert de rekenkamer dat in de overeenkomst nagenoeg geen afspraken zijn gemaakt over het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoek. Slechts op een onderdeel bevat de overeenkomst een meting van klanttevredenheid. Dit onderdeel betreft een meting van het oordeel van cliënten van het 'Eropafteam'.²⁹ De rekenkamer concludeert op grond van het bovenstaande dat de vraaggerichtheid van het welzijnswerk onvoldoende is gewaarborgd.

3-4 rapportageafspraken

Er zijn in de overeenkomst afspraken gemaakt over de wijze en frequentie van rapportage. In de overeenkomst zijn geen afspraken vastgelegd over tijdige verzending van de rapportage door de aanbieder. In het programma van eisen is vastgelegd dat de gemeente de juistheid van de door Buurtkracht aangeleverde gegevens halfjaarlijks kan controleren. Deze afspraken waarborgen in opzet dat het college tijdig en voldoende inzicht krijgt in de geleverde prestaties.

²⁶ Visie Welzijn Nieuwe Stijl (2012), p. 6.

²⁷ Er zijn na het sluiten van de overeenkomst met de huidige aanbieder van welzijnswerk Buurtkracht verschillende nieuwe en aanvullende opdrachten verstrekt aan Buurtkracht: o.a. uitbreiding van het Eropafteam, uitbreiding podiumfunctie Capsloc, Boodschappenplusbus 2013 en 2014, wijkwinkels, extra capaciteit algemeen maatschappelijk werk en sociale raadsleden. Besluit van het college van B&W van Capelle aan den IJssel Nieuwe en aanvullende opdrachten Buurtkracht 496198, 19 februari 2013.

²⁸ Een ander voorbeeld betreft de 'Boodschappenplusbus'. In het programma van eisen staat dat de aanbieder zorg dient te dragen voor voorzieningen en activiteiten voor ouderen (65+), waarbij de boodschappenplusbus als voorbeeld wordt genoemd. In een aanvullende overeenkomst tussen de aanbieder en de gemeente is afgesproken dat de aanbieder deze specifieke voorziening in stand moet houden.

²⁹ In het aanbestedingsdocument voor EU 2B aanbesteding welzijnswerk 2013-2016, p.53 en 54.aanbestedingsdocument staat op pag. 51 de volgende prestatieafpraak: '2/3 van de bezochte cliënten geeft zelf aan dat het Eropafteam een positieve bijdrage heeft geleverd aan hun welzijn. Dit resultaat wordt door de opdrachtgever gemeten'.

In het programma van eisen van de aanbesteding zijn afspraken vastgelegd over de wijze en frequentie van de rapportage door de aanbieder aan de gemeente: De opdrachtnemer dient in het eerste jaar ieder kwartaal en vanaf het tweede jaar ieder half jaar een managementrapportage te overleggen.³⁰ Deze managementrapportage dient in ieder geval de informatie te bevatten over 'de voortgang van het bereiken van de gevraagde resultaten, cijfermatige tussentijdse resultaten, opvallende signalen en knelpunten in de uitvoering en de aard van de inzet waarmee de gevraagde resultaten al dan niet worden bereikt'.³¹

Daarnaast zijn afspraken vastgelegd die waarborgen dat de gerapporteerde informatie controleerbaar is. Buurtkracht moet volgens het programma van eisen een registratiesysteem bijhouden zodat voor de gemeente inzichtelijk en controleerbaar is of en hoe alle gevraagde resultaten door de opdrachtnemer worden bereikt. Buurtkracht moet de informatie geanonimiseerd beschikbaar kunnen stellen aan de gemeente, ten behoeve van de beleidsinformatie. Verder moet Buurtkracht zorgdragen voor een zodanige administratieve organisatie dat alle uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen halfjaarlijks geverifieerd kunnen worden door een medewerker van de gemeente of door een onafhankelijke accountantsdienst.

In de overeenkomst zijn geen afspraken gemaakt over de tijdigheid van de rapportage. De gemeente heeft hierover informeel afspraken gemaakt met de aanbieder.³² Zo is afgesproken dat de jaarrapportage wordt aangeleverd binnen twee weken na afloop van het jaar waarover gerapporteerd wordt. Voor de halfjaarrapportage is, in verband met de zomervakantie, een termijn van een maand afgesproken. Aangezien het informele afspraken betreft stelt de rekenkamer vast dat in de overeenkomst geen afspraken over tijdigheid van de rapportage zijn vastgelegd.

3-5 afspraken over overleg

In de overeenkomst zijn afspraken opgenomen over de wijze en frequentie van overleg tussen de aanbieder en de gemeente over de geleverde prestaties.

In het programma van eisen van de aanbesteding zijn afspraken vastgelegd over de wijze en frequentie van overleg tussen de aanbieder en de gemeente. In het eerste jaar vindt ieder kwartaal en vanaf het tweede jaar tweemaal per jaar naar aanleiding van de managementrapportages overleg plaats met de verantwoordelijke portefeuillehouder(s).³³

Verder moet Buurtkracht op grond van het programma van eisen maandelijks overleg voeren met de contractbeheerder van de gemeente over de voortgang en over bijzonderheden of incidenten bij de uitvoering van het werk die tot gevolg hebben dat de afgesproken resultaten niet worden gehaald. Buurtkracht moet binnen twee weken nadat het overleg heeft plaats gehad, een kort verslag hiervan sturen dat ter

³⁰ Aanbestedingsdocument voor EU 2B aanbesteding welzijnswerk 2013-2016, p.53 en 54.

³¹ Aanbestedingsdocument voor EU 2B aanbesteding welzijnswerk 2013-2016, p.53 en 54.

³² Ambtelijke reactie op vragenlijst van de rekenkamer inzake het onderzoek aanbesteding zorg en welzijn deel 1, 17 november 2014

³³ Aanbestedingsdocument voor EU 2B aanbesteding welzijnswerk 2013-2016, p.54.

goedkeuring aan gemeente wordt voorgelegd. De gemeente heeft informeel met de aanbieder afgesproken dat in afwijking van het programma van eisen vaker, namelijk tweewekelijks, ambtelijk overleg plaatsvindt tussen de aanbieder en de contractbeheerder. Van deze overleggen werd in het eerste jaar van het contract steeds een verslag gemaakt. Inmiddels is men overgegaan op een actiepuntenlijst, die wordt gemonitord.³⁴



³⁴ Ambtelijk interview met medewerkers van de afdeling Welzijn en Educatie van de gemeente, 18 november 2014

4 rapportage en bewaking afspraken

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden twee onderzoeksvragen behandeld: In welke mate beschikt het college over adequate informatie over de geleverde prestaties van de aanbieder? (onderzoeksvraag 2) en op welke wijze bewaakt het college dat de geleverde prestaties overeenkomen met de in de overeenkomsten vastgelegde prestatieafspraken? (onderzoeksvraag 3). In tabel 4- 1 zijn de normen weergegeven die de rekenkamer hanteert bij het beantwoorden van deze vragen. Daarbij is voor elke norm aangegeven in welke paragraaf de bevindingen over deze norm wordt beschreven

tabel 4-1: normen rapportage en bewaking prestatieafspraken

norm	paragraaf
het college beschikt tijdig over de in de overeenkomst afgesproken rapportages	4-2
de rapportages bieden het college voldoende informatie om inzicht te krijgen in de geleverde prestaties	4-2
het college monitort voldoende of rapportages van de aanbieder adequaat zijn en tijdig worden aangeleverd	4-2
indien de aanbieder de rapportages niet op de afgesproken tijd en wijze aanlevert, neemt het college gepaste stappen richting de aanbieder om de rapportages alsnog te ontvangen	4-2
het college monitort voldoende of de prestaties voldoen aan de in de overeenkomst vastgelegde prestatieafspraken	4-3
indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte afspraken neemt de gemeente gepaste stappen richting de aanbieder om te bewerkstelligen dat de prestaties verbeteren	4-3

4-2 uitvoering en bewaking rapportages

Buurkracht heeft tijdig rapportages opgeleverd. De rapportages waren echter niet volledig. Over 21 van de 84 (25%) prestatieafspraken uit het programma van eisen is aanvankelijk niet gerapporteerd. Over vijf prestatieafspraken is tot op heden niet gerapporteerd. Het college heeft bij 18 van de 21 prestatieafspraken waarover rapportage ontbrak, gepaste stappen ondernomen om de ontbrekende informatie alsnog te ontvangen van Buurkracht. Bij drie ontbrekende prestatieafspraken in de rapportage over het programma van eisen heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of het college gepaste stappen heeft ondernomen. Deze drie afspraken betreffen het realiseren van een forum en gebruikersprofielen op de digitale vacaturebank voor vrijwilligers en de afspraak om contact te houden met jongeren die een hulpverleningstraject hebben gevolgd. In de rapportages van Buurkracht wordt niet specifiek ingegaan op de voortgang ten aanzien van de afspraken uit het implementatieplan, waaronder

de uitvoering van gemaakte afspraken over social return. De overeenkomst biedt de gemeente de mogelijkheid om halfjaarlijks de juistheid van de door Buurtkracht aangeleverde gegevens te controleren, maar de gemeente voert die controles niet uit. Daarmee monitort de gemeente niet voldoende of de rapportages van Buurtkracht adequaat zijn.

4-2-1 tijdigheid rapportages

Zoals is aangegeven in paragraaf 3-4 heeft de gemeente informeel afgesproken met de aanbieder dat de jaarrapportage wordt aangeleverd binnen twee weken na afloop van het jaar waarover gerapporteerd wordt. Voor de halfjaarrapportage is, in verband met de zomervakantie, een termijn van een maand afgesproken. Volgens de betrokken ambtenaren zijn de rapportages tijdig ontvangen van Buurtkracht.³⁵ De rekenkamer heeft kopieën van de rapportages ontvangen.

4-2-2 monitoring volledigheid rapportages

Naar aanleiding van elke managementrapportage van Buurtkracht wordt een ambtelijke bestuursrapportage opgesteld voor het college waarin voor de eisen uit het programma van eisen van de aanbesteding is weergegeven in hoeverre deze zijn bereikt. De opzet van deze rapportages verschilt per kwartaal. In de rapportage over het eerste halfjaar van 2013 is bijvoorbeeld in een aparte kolom weergegeven of er is gerapporteerd over een eis uit het programma van eisen. Dit is niet meer specifiek aangegeven in de rapportage over het derde kwartaal van 2013. Vanaf de rapportage over heel 2013 wordt in een aparte kolom door middel van een gekleurde indicator aangegeven of de aanbieder de eis al dan niet reeds heeft gerealiseerd, of dat dit nog niet kan worden vastgesteld (het zogenoemde 'stoplichtmodel').

Het college neemt kennis van zowel de managementrapportages van Buurtkracht als van de ambtelijke bestuursrapportages. Daarnaast zijn conform de afspraken in het programma van eisen bestuurlijke gesprekken gehouden met Buurtkracht over de rapportages. Op basis van de collegebesluiten (inclusief de bijbehorende ambtelijke bestuursrapportages) en de verslagen van de bestuurlijke gesprekken met Buurtkracht heeft de rekenkamer in kaart gebracht in welke mate de rapportages van Buurtkracht compleet waren en welke stappen het college heeft ondernomen als informatie ontbrak in de rapportages van Buurtkracht.³⁶ Het resultaat van die analyse is weergegeven in tabel 4-1. In de tabel is weergegeven over welke prestatieafspraken niet of niet tijdig wordt gerapporteerd in de rapportages van Buurtkracht, wat de oorzaken zijn voor het ontbreken van de informatie en welke stappen het college heeft genomen naar aanleiding van de ontbrekende informatie.

³⁵ Ambtelijke reactie op vragenlijst van de rekenkamer inzake het onderzoek aanbesteding zorg en welzijn deel 1, 17 november 2014

³⁶ Verslagen van de bestuurlijke overleggen tussen de gemeente Capelle aan den IJssel en Buurtkracht gehouden op 15 oktober en 30 november 2012, 18 januari, 4 februari, 25 maart, 8 oktober, 4 september 2013, 30 juli, 16 september en 6 oktober 2014.

tabel 4-2: ontbrekende onderdelen in rapportage Buurkracht en reactie college daarop

prestatieafpraak	rapportage Buurkracht	reactie college
afspraken uit programma van eisen		
15 afspraken over stijging cliënten op zelfredzaamheidsmatrix	niet gerapporteerd tot en met 3 ^e kwartaal. Het administratiesysteem was volgens Buurkracht niet ingericht om de gegevens te rapporteren ³⁷ .	Het college accepteert dat deze informatie pas in de rapportage over heel 2013 beschikbaar is.
2 afspraken ³⁸ : de digitale vacaturebank voor vrijwilligers dient te beschikken over een forum. Opdrachtnemer dient ervoor zorg te dragen dat alle mensen die zich bij de vrijwilligersvacaturebank aanmelden, een profiel aanmaken op de website.	niet gerapporteerd. Oorzaak onbekend ³⁹ .	onbekend. Deze eisen zijn niet opgenomen in de ambtelijke bestuursrapportage.
1 afspraak: minimaal 80% van de jongeren zijn bekend met het jongerencentrum Capsloc (bron enquête veilig opgroeien of nader te bepalen meetinstrument)	nog niet gerapporteerd. Enquête moet nog gehouden worden.	in bestuursrapportages over 2013 en het 1 ^e halfjaar 2014 wordt verwezen naar de enquête. ⁴⁰ Deze wordt in januari 2015 afgenomen. ⁴¹
1 afspraak minimaal 20% van de jongeren heeft in de periode 1-1-2013 tot en met 31-12-2014 minimaal 2x gebruik gemaakt van het jongerencentrum Capsloc	nog niet gerapporteerd. Het aantal bezoekers wordt volgens Buurkracht wel geregistreerd, maar niet de leeftijd of het aantal bezoeken.	het college heeft Buurkracht gevraagd om onderscheid aan te brengen tussen jonge en oudere bezoekers, maar dit is niet gebeurd. ⁴² Medewerkers van de afdeling Welzijn en Educatie van de gemeente laten weten dat de voortgang wordt gemeten in de enquête veilig opgroeien. ⁴³
1 afspraak voortgang van jaarlijks 80 jongeren op de zogenaamde 'vrijetijdsscan' of een nader te bepalen meetinstrument	niet gerapporteerd tot en met 3 ^e kwartaal. Zelfredzaamheidsmatrix wordt aangepast voor meting. Meting van voortgang vindt eind 2013 plaats.	in de bestuursrapportage over het 3 ^e kwartaal 2013 wordt gerapporteerd dat in de rapportage over heel 2013 aantallen worden gerapporteerd. ⁴⁴

³⁷ In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat, naast het feit dat het administratiesysteem nog niet op de juiste manier was ingericht om de gewenste rapportage te leveren, het nog te vroeg in de trajecten van de begeleide cliënten was om stijgingen op de Zelfredzaamheid-Matrix aan te kunnen tonen. Stijging op de Zelfredzaamheid-Matrix kunnen pas zichtbaar worden gemaakt na 3, 6 of 9 maanden (meetmomenten van de matrix).

³⁸ M.b.t. de digitale vacaturebank voor vrijwilligers zijn drie afspraken gemaakt; over de afspraak om een digitale vacaturebank voor vrijwilligers te realiseren is wel gerapporteerd, over de afspraken om een forum te realiseren en gebruikersprofielen te doen aanmaken is niet gerapporteerd.

³⁹ In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat over het realiseren van een forum bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Hierdoor is hierover niet gerapporteerd. De rekenkamer heeft dit niet kunnen verifiëren aangezien dit niet is vermeld in de rapportages van Buurkracht of in de ambtelijke bestuursrapportages.

⁴⁰ Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurkracht over 2013.

⁴¹ Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurkracht over het eerste halfjaar van 2014.

⁴² Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurkracht over het eerste halfjaar van 2013.

⁴³ Ambtelijke reactie, 30 november 2014.

⁴⁴ Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurkracht over de eerste drie kwartalen van 2013.

1 afspraak de opdrachtnemer heeft minimaal 2x, in het jaar volgend op het jaar van het hulpverleningstraject, contact met de jongeren die een hulpverleningstraject hebben beëindigd/doorlopen/gevolgd.	niet gerapporteerd ⁴⁵ . Oorzaak onbekend.	onbekend. Deze eis is niet opgenomen in de ambtelijke bestuursrapportages.
afspraken uit implementatieplan		
alle afspraken uit het implementatieplan bij de offerte van Buurtkracht	niet gerapporteerd.	geen

volledigheid rapportage

Uit tabel 4-2 komt naar voren dat over eenentwintig prestatieafspraken uit het programma van eisen van de aanbesteding niet, of niet tijdig is gerapporteerd door Buurtkracht. Zoals beschreven in paragraaf 3-2-1 waren er in totaal 84 prestatieafspraken gemaakt. Dit betekent dat over 25% van de afspraken niet, of niet tijdig is gerapporteerd. Vijftien van de eenentwintig afspraken waarover niet, of niet tijdig is gerapporteerd betreffen de prestatieafspraken ten aanzien van stijging van personen op de zelfredzaamheidsmatrix of vrijetijdscan. Hierover heeft Buurtkracht pas gerapporteerd in de managementrapportage over heel 2013. Verder is nog niet gerapporteerd over de prestatieafspraken die zijn opgenomen in het implementatieplan bij de offerte van Buurtkracht. In de eerste paragrafen van de rapportage van Buurtkracht over het eerste kwartaal van 2013 wordt wel ingegaan op de voorbereiding en start van Buurtkracht. Deze tekst is echter meer beschrijvend van aard. Er wordt niet specifiek ingegaan op de voortgang ten aanzien van de afspraken uit het implementatieplan. Zo is in de rapportages van Buurtkracht niet gerapporteerd over nakoming van de afspraken omtrent 'social return'. Overigens heeft de gemeente aangegeven informeel wel informatie te ontvangen over de prestaties met betrekking tot social return (zie paragraaf 4-3-1).

reactie college op ontbrekende rapportages

Van achttien van de eenentwintig ontbrekende rapportageonderdelen uit het programma van eisen heeft het college het ontbreken van het betreffende onderdeel in de rapportage opgemerkt. Het ontbreken van informatie over de voortgang op de vijftien afspraken over de zelfredzaamheidsmatrix is opgemerkt door de ambtelijke organisatie en gerapporteerd aan het college. Buurtkracht is ambtelijk gewezen op het ontbreken van deze gegevens en gevraagd om de ontbrekende gegevens aan te vullen in de managementrapportage over heel 2013. Uit de collegebesluiten blijkt dat het college instemt met deze ambtelijke reactie. In de bestuurlijke overleggen met Buurtkracht is geen aandacht besteed aan de ontbrekende informatie.⁴⁶ In de ambtelijke bestuursrapportages wordt steeds toegelicht waarom de betreffende

⁴⁵ In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat over deze afspraak in het eerste jaar niet gerapporteerd kon worden. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen waarom de gemeente hierover niet kon rapporteren in het eerste jaar (over hulpverleningstrajecten in 2012); dit blijkt namelijk niet uit de informatie die door de gemeente is verstrekt.

⁴⁶ Verslagen van de bestuurlijke overleggen tussen de gemeente Capelle aan den IJssel en Buurtkracht gehouden op 15 oktober en 30 november 2012, 18 januari, 4 februari, 25 maart, 8 oktober, 4 september 2013, 30 juli, 16 september en 6 oktober 2014.

gegevens ontbreken.⁴⁷ Zo is de enquête, waaruit de realisatie van een deel van de prestatieafspraken moet blijken, nog niet afgenomen. Bij drie prestatieafspraken heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of het college gepaste stappen heeft ondernomen om de informatie alsnog te ontvangen (zie de afspraken waarbij in de derde kolom in tabel 4-2 is aangegeven dat de reactie van het college 'onbekend' is). Deze prestatieafspraken zijn niet opgenomen in de ambtelijke bestuursrapportages. Uit de verslagen van de bestuurlijke gesprekken blijkt niet dat deze afspraken aan de orde zijn gekomen in deze gesprekken. In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat over de afspraak om contact op te nemen met de jongeren die een hulpverleningstraject hebben gevolgd nog niet kon worden gerapporteerd in 2013. Over de afspraak om een forum te realiseren voor de digitale vacaturebank voor vrijwilligers is volgens de gemeente niet gerapporteerd omdat hier volgens de gemeente bestuurlijke afspraken over zijn gemaakt.

4-2-3 controle rapportage

De gemeente heeft op grond van het programma van eisen de bevoegdheid om halfjaarlijks de juistheid van de door de aanbieder gerapporteerde resultaten te controleren (zie paragraaf 3-4). Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt omdat hier volgens de ambtelijke organisatie geen aanleiding toe was.⁴⁸ Naar het oordeel van de rekenkamer monitort de gemeente hiermee onvoldoende de juistheid van de rapportages van Buurtkracht.

4-3 bewaking prestatieafspraken

4-3-1 monitoring prestatieafspraken

Het college monitort niet voldoende of Buurtkracht de beoogde prestaties levert. Het college monitort de prestaties van Buurtkracht namelijk te eenzijdig op basis van de door Buurtkracht zelf aangeleverde rapportages. De monitoring voorziet niet in periodieke audits op de uitvoering. Ook ontbreekt in de monitoring klanttevredenheidsonderzoek nagenoeg geheel. Voor 20 van de 84 prestatieafspraken (24%) uit het programma van eisen ligt Buurtkracht volgens de eigen rapportages niet op schema om die afspraken te realiseren. Onder meer de beoogde stijging van cliënten op de zelfredzaamheidsmatrix, de prestaties van het jongerenwerk en de prestaties met betrekking tot social return blijven achter bij de afspraken.

monitoring via rapportages Buurtkracht

Uit de managementrapportages van Buurtkracht over 2013 blijkt dat Buurtkracht eind 2013 voor 20 van de 84 prestatieafspraken uit het programma van eisen niet op schema ligt om de doelen te bereiken.⁴⁹ Het college monitort of de prestaties voldoen aan de in de overeenkomst vastgelegde prestatieafspraken door middel van de rapportages van Buurtkracht en de ambtelijke bestuursrapportages. Medewerkers van

⁴⁷ Ambtelijke bestuursrapportages behorend bij managementrapportage Buurtkracht over eerste halfjaar 2013, eerste drie kwartalen 2013, over heel 2013 en over eerste halfjaar van 2014.

⁴⁸ Ambtelijk interview met medewerkers van de afdeling Welzijn en Educatie van de gemeente, 18 november 2014.

⁴⁹ Om de omvang van deze tabel te beperken zijn een aantal prestatieafspraken samengevat en geclusterd onder 1 bullet.

de afdeling Welzijn en Educatie hebben toegelicht welke stappen worden doorlopen wanneer de prestaties van Buurtkracht achterblijven bij de afspraken uit de het Programma van Eisen.⁵⁰ Wanneer deze situatie zich voordoet gaat de gemeente hierover in overleg met Buurtkracht. In het geval sprake is van het niet nakomen van de afspraken uit het programma van eisen wordt aan Buurtkracht gevraagd om een nadere toelichting te geven en inzichtelijk te maken welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen. Ook kan het college Buurtkracht vragen verbeteracties te formuleren om alsnog aan de prestaties te voldoen en hierover afspraken maken in het bestuurlijk overleg met Buurtkracht.

In tabel 4-2 is aangegeven van welke prestatieafspraken de voortgang niet op schema ligt en welke stappen het college heeft genomen om te bewerkstelligen dat de prestaties verbeteren. Onder meer de prestatieafspraken over stijging van aantallen personen op de zelfredzaamheidsmatrix en prestatieafspraken over het jongerenwerk liggen niet op schema. In paragraaf 4-3-2 wordt nader ingegaan op de stappen die het college heeft ondernomen naar aanleiding van de prestaties van de aanbieder.

⁵⁰ Ambtelijk interview met medewerkers van de afdeling Welzijn en Educatie van de gemeente, 18 november 2014.

tabel 4-2: prestatieafspraken waarvan de voortgang niet op schema ligt

prestatieafpraak	realisatie	actie college
200 sociaal geïsoleerde bewoners van 18 jaar en ouder dienen 1 stap te zijn gestegen op het domein sociaal netwerk van de zelfredzaamheidmatrix. Minimaal 40 bewoners moeten zijn gestegen van stap 1 naar stap 2.	het aantal bewoners dat is gestegen van stap 1 naar stap 2 loopt achter op schema (eind 2013: 2).	het programma van eisen is aangepast: de eis dat 40 bewoners moeten stijgen van stap 1 naar stap 2 is vervallen. ⁵¹
de opdrachtnemer zorgt ervoor dat er uiterlijk 1-3-2013 een (digitaal en fysiek) loket is voor de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers	het loket is medio mei 2013 geopend.	geen.
opdrachtnemer geeft uitvoering aan de functie vrijetijdspedagoog	door vertrek van de jongerencoach is deze afspraak niet gerealiseerd in 2013.	over de uitvoering van de functie vrijetijdspedagoog zijn in het eerste kwartaal 2014 afspraken met Buurkracht gemaakt. ⁵² Na de zomervakantie 2014 zijn activiteiten gepland. ⁵³
de opdrachtnemer draagt zorg voor het wekelijks openstellen van Capsloc op zes dagen (middag en avond) per week voor inloop en ontmoeting en dit 49 weken per jaar.	de openstelling van Capsloc is van maandag tot en met donderdag van 13.00 tot 22.00 uur.	Er zijn n.a.v. de rapportage over 2013 afspraken gemaakt met Buurkracht over o.a. de openstelling en promotie van Capsloc. N.a.v. de rapportage over het eerste halfjaar van 2014 is afgesproken dat Buurkracht een analyse maakt van de oorzaken en een verbeterplan opstelt. ⁵⁴
minimaal worden maandelijks 2 grotere activiteiten georganiseerd voor meer dan 125 bezoekers	er worden gemiddeld twee grotere activiteiten per maand georganiseerd. Het aantal bezoekers blijft achter bij het gevraagde aantal.	idem. Er is een aantal maatregelen genomen om het aantal bezoekers te vergroten; de website van Capsloc is vernieuwd en er wordt samengewerkt met de jeugdraad van Capelle aan den IJssel om de programmering te verbeteren. ⁵⁵
400 (probleem-)jongeren worden ondersteund. 400 jongeren zijn minimaal 1 stap gestegen op een domein van de ZRM.	in 2013 zijn 61 hulpvragen binnengekomen en 31 jongeren 1 of meer stappen gestegen op de ZRM.	idem.
jaarlijks en voor het eerst uiterlijk op 1 april 2013 een volledige, actuele activiteitenagenda opstellen per wijk (digitaal en folder)	eind 2013 is een eerste activiteitenagenda op de website geplaatst.	Buurkracht is n.a.v. de rapportage over het derde kwartaal van 2013 gevraagd een plan van aanpak op te stellen. ⁵⁶

⁵¹ Aanpassingen Programma van Eisen Buurkracht m.b.t. Zelfredzaamheidmatrix, besluit van het college van B en W van Capelle aan den IJssel 599490, 7 oktober 2014.

⁵² Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurkracht over 2013.

⁵³ Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurkracht over de eerste helft van 2014.

⁵⁴ Managementrapportage Buurkracht 1e half jaar 2014 en ambtelijke bestuursrapportage, besluit van het college van B en W van Capelle aan den IJssel 601687, 4 november 2014.

⁵⁵ Managementrapportage over het jaar 2013 van Buurkracht en ambtelijke bestuursrapportage, besluit van het college van B en W van Capelle aan den IJssel 559875, 11 februari 2014.

⁵⁶ Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurkracht over het derde kwartaal van 2013.

400 personen dienen één stap zijn gestegen op het domein maatschappelijke participatie van de zelfredzaamheidmatrix, waarvan minimaal 100 bewoners van 65 jaar en ouder. En minimaal 40 personen dienen gestegen te zijn van stap 1 naar stap 2.	in 2013 zijn 60 personen 1 of meer stappen gestegen op domein maatschappelijke participatie waarvan elf 65 jaar of ouder waren. Acht personen zijn gestegen van stap 1 naar stap 2.	het programma van eisen is aangepast: de eis dat 40 bewoners moeten stijgen van stap 1 naar stap 2 is vervallen. ⁵⁷
jongerenbuurtbemiddelaars ronden minimaal tien bemiddelingstrajecten per jaar succesvol af. Van het totaal aantal bemiddelingstrajecten door jongeren dient 65% succesvol te zijn afgerond	in 2013 zijn zes zaken aangemeld, waarvan twee succesvol.	in het eerste kwartaal van 2014 is er ambtelijk overleg geweest met buurtkracht over jongerenbuurtbemiddeling. Er zijn afspraken met de gemeente gemaakt over het doorzetten van casussen. ⁵⁸
400 mensen van 65 jaar en ouder zelfredzamer en stijgen tenminste 1 stap op het domein geestelijke gezondheid van de ZRM, waarvan minimaal 40 mensen zijn gestegen van stap 1 naar stap 2. - tenminste 400 mensen van 65 jaar en ouder stijgen 1 stap op het domein ADL- vaardigheden van de ZRM, waarvan minimaal 40 mensen zijn gestegen van stap 1 naar stap 2. 80% van de cliënten met enkelvoudige problematiek stijgen minimaal 1 stap binnen het domein "sociaal netwerk" van de ZRM, waarbij minimaal 15% van de cliënten stijgt van stap 1 naar stap 2.⁵⁹	In 2013 zijn elf personen zijn gestegen op het domein geestelijke gezondheid. tien personen hebben stijging laten zien op het domein ADL vaardigheden.	na overleg met Buurtkracht is het programma van eisen aangepast (een aantal eisen zijn losgelaten of verminderd). ⁶⁰
2/3 van de cliënten met meervoudige problematiek stijgen één stap op minimaal twee leefgebieden op de ZRM. Cliënten stijgen per periode van 3 tot 6 maanden, minimaal 1 stap op de ZRM binnen de domeinen waarop het traject betrekking heeft.	in 2013 is 57% van de cliënten op twee of meer domeinen van de ZRM gestegen. 86% van de cliënten is binnen zes maanden één of meer stappen gestegen op de ZRM.	het college heeft Buurtkracht gevraagd de achterliggende oorzaak te onderzoeken. Dit is gebeurd. Buurtkracht denkt de afspraak eind 2014 te kunnen realiseren. ⁶¹

⁵⁷ Aanpassingen Programma van Eisen Buurtkracht m.b.t. Zelfredzaamheidmatrix, besluit van het college van B en W van Capelle aan den IJssel 599490, 7 oktober 2014.

⁵⁸ Managementrapportage Buurtkracht 1e half jaar 2014 en ambtelijke bestuursrapportage, besluit van het college van B en W van Capelle aan den IJssel 601687, 4 november 2014.

⁵⁹ Vaardigheden die nodig zijn voor algemeen dagelijkse levensverrichtingen. Het gaat hierbij van basale vaardigheden om voor zichzelf te zorgen (eten, wassen, aankleden, naar toilet gaan) tot meer complexe vaardigheden (organiseren van het huishouden, de zorg voor kinderen of andere personen in het huishouden).

⁶⁰ Aanpassingen Programma van Eisen Buurtkracht m.b.t. Zelfredzaamheidmatrix, besluit van het college van B&W van Capelle aan den IJssel 599490, 7 oktober 2014.

⁶¹ Managementrapportage Buurtkracht 1e half jaar 2014 en ambtelijke bestuursrapportage, besluit van het college van B en W van Capelle aan den IJssel 601687, 4 november 2014.

monitoring anders dan via rapportages Buurtkracht

Naast de managementrapportages beschikt de gemeente over andere bronnen van informatie, namelijk ambtelijke en bestuurlijke gesprekken met Buurtkracht. Uit die overleggen komt volgens de gemeente onder meer naar voren dat Buurtkracht de afspraken over social return uit het implementatieplan tot op heden nog niet volledig heeft gerealiseerd. De afspraak om twee uitkeringsgerechtigden aan te nemen als projectassistent bij de sociale wijkteams heeft Buurtkracht gerealiseerd volgens de gemeente, evenals de afspraak om twintig werkervaringsplaatsen aan te bieden. Twee andere afspraken zijn nog niet gerealiseerd.⁶² Ten eerste is de afspraak dat jobcoaches van Sagenn twintig inwoners toeleiden naar betaald werk binnen het Capelse bedrijfsleven nog niet gerealiseerd. Ten tweede is de afspraak om twintig jongeren naar betaald werk te begeleiden nog niet gerealiseerd. Deze afspraken dienen volgens de overeenkomst met Buurtkracht voor 2016 te worden gerealiseerd.

Naast de overleggen onderhouden ambtenaren informeel contact met Buurtkracht, onder andere doordat ambtenaren incidenteel een dag meelopen met medewerkers van Buurtkracht. De gemeente voert echter geen systematische controle uit op de uitvoering, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke audits.

Klanttevredenheidsonderzoeken onder cliënten van Buurtkracht ontbreken nagenoeg geheel. Dit verbaast de rekenkamer, omdat het college (zoals beschreven in paragraaf 2-2-2) in het implementatieplan wel zijn nieuwe stijl heeft aangegeven dat bewoners van Capelle aan den IJssel juist een belangrijke partner zijn voor de gemeente om aan te geven of organisaties de beoogde prestaties hebben geleverd. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat in de bewonersenquête 2013 en in de buurtmonitor 2014 onder meer de klanttevredenheid wordt onderzocht.⁶³ De buurtmonitor 2014 en de bewonersenquête Capelle aan den IJssel 2013 kunnen naar het oordeel van de rekenkamer echter niet worden beschouwd als klanttevredenheidsonderzoek onder de cliënten van Buurtkracht. Beide onderzoeken bevatten geen gegevens over de waardering van het aanbod van Buurtkracht door cliënten. In een email van 21 januari 2015 aan de rekenkamer wijst de gemeente erop dat resultaten van onderzoeken van Buurtkracht zelf naar tevredenheid van de doelgroep niet 'integraal in het bezit zijn van de gemeente, maar wel veelal samengevat in de managementrapportages zijn opgenomen'.⁶⁴ De rekenkamer heeft echter in de managementrapportages over 2013 en de eerste helft van 2014 slechts één passage over klanttevredenheid aangetroffen. Dit betreft de tevredenheid over de vrijwilligersvacaturebank.⁶⁵ Wel bevatten de managementrapportages uitgebreide gegevens over de mate waarin het aanbod de doelgroep bereikt en of de door de gemeente beoogde effecten (zoals stijging op de zelfredzaamheidsmatrix) bereikt zijn. Dit is echter iets anders dan klanttevredenheid meten.

⁶² e-mail gemeente Capelle aan den IJssel, 11 december 2014.

⁶³ I&O Research, 'Bewonersenquête Capelle aan den IJssel 2013', november 2013, en I&O Research 'Buurtmonitor Capelle aan den IJssel 2014', oktober 2014.

⁶⁴ email ambtenaar gemeente Capelle aan den IJssel.

⁶⁵ managementrapportage Buurtkracht over de eerste helft van 2014, pagina 10.

4-3-2 reactie college op achterblijvende prestatieafspraken

Indien de prestaties volgens de rapportages niet voldoen aan de gemaakte afspraken, dan neemt het college niet altijd gepaste stappen. Stappen die het college neemt omvatten het maken van afspraken om prestaties te verbeteren of alsnog te bewerkstelligen. Verder heeft het college op onderdelen de prestatieafspraken aangepast. Het college legt naar aanleiding van achterblijvende prestaties geen financiële of andere sancties op aan Buurtkracht, ook niet in gevallen waarin dit wel gepast zou zijn, zoals bij het niet realiseren van een vrijetijdspedagoog in 2013 en andere achterblijvende prestaties van het jongerenwerk. Het college kan die sancties ook niet opleggen zonder de relatie met de opdrachtnemer te verstoren, omdat de prestatieafspraken met Buurtkracht daartoe geen mogelijkheden bieden. Het aanspreken van Buurtkracht is vooral een aangelegenheid van de ambtelijke organisatie. Niet alle achterblijvende prestatieafspraken worden door het college op bestuurlijk niveau met Buurtkracht aan de orde gesteld. Uit de verslagen van de bestuurlijke gesprekken met Buurtkracht blijkt niet dat er in de bestuurlijke overleggen aandacht is geweest voor het achterblijven van de prestaties met betrekking tot stijging van zelfredzaamheid van cliënten.

achterblijvende effecten zelfredzaamheidsmatrix

Dat Buurtkracht niet op schema lag ten aanzien van de stijging van cliënten op de zelfredzaamheidsmatrix is aan de orde gekomen in het ambtelijk overleggen gedurende 2013.⁶⁶ Uit de verslagen van de bestuurlijke gesprekken met Buurtkracht blijkt niet dat er in deze gesprekken aandacht is geweest voor het achterblijven van de prestaties van Buurtkracht op dit terrein. Naar aanleiding van de rapportage van Buurtkracht over 2013 is afgesproken om samen met Buurtkracht de gemeten resultaten aan de hand van de zelfredzaamheidsmatrix en de bruikbaarheid van het instrument om effecten te meten, te analyseren.⁶⁷ Naar aanleiding van deze analyse heeft het college op 7 oktober 2014 besloten om een aantal afspraken uit het programma van eisen, met betrekking tot de meting aan de hand van de ZRM, aan te passen. Zo wordt onder meer de eis dat 20% van de cliënten moet stijgen van stap 1 naar stap 2 op de zelfredzaamheidsmatrix wordt losgelaten.⁶⁸ Een stijging van stap 1 naar 2 betreft volgens het college namelijk acute problematiek en vraagt in veel gevallen om specialistische (soms intramurale) zorg waarvoor cliënten toegeleid worden naar externe (zorg) partners. Buurtkracht heeft ten aanzien van deze cliënten een doorverwijzende rol. Stijging op de ZRM heeft op dat moment nog niet plaatsgevonden. In het aanbestedingsdocument is overigens ook al vermeld dat de methode voor het aantonen van resultaten per persoon kan worden aangepast in overleg met gemeente. In het aanbestedingsdocument staat: 'De gemeente hecht er belang aan om met opdrachtnemer gezamenlijk een monitor te ontwikkelen dan wel de huidige monitoren aan te passen waarmee resultaten kunnen worden aangetoond.'⁶⁹ Gelet op het bovenstaande oordeelt de rekenkamer dat het college

⁶⁶ Ambtelijk interview met medewerkers van de afdeling Welzijn en Educatie van de gemeente, 18 november 2014.

⁶⁷ Aanpassingen Programma van Eisen Buurtkracht m.b.t. Zelfredzaamheidsmatrix, besluit van het college van B en W van Capelle aan den IJssel 599490, 7 oktober 2014.

⁶⁸ Hierbij moet worden opgemerkt dat de gemeente de rangorde van de niveaus heeft omgedraaid ten opzichte van de in de visie welzijn nieuwe stijl gehanteerde rangorde die in hoofdstuk 2 is beschreven. Dat betekent bijvoorbeeld dat in de prestatieafspraken stap 1 het laagste niveau is, terwijl dit in de visie welzijn nieuw stijl juist het hoogste niveau van zelfredzaamheid aanduidde.

⁶⁹ Aanbestedingsdocument voor EU 2B aanbesteding welzijnswerk 2013-2016, p.13.

gepast heeft gereageerd door op bovengenoemde onderdelen het programma van eisen aan te passen.

achterblijvende prestaties jongerenwerk

De achterblijvende prestaties op het gebied van jongerenwerk worden volgens de ambtelijke bestuursrapportage onder andere veroorzaakt door capaciteitsproblemen bij Buurtkracht.⁷⁰ In 2013 is namelijk een aantal medewerkers vertrokken waarvoor niet direct vervanging beschikbaar was. Daarnaast geeft Buurtkracht aan dat de openstellingen van de jongerenvoorzieningen veel beslag legden op de tijd van het jongerenwerk waardoor er geen ruimte was om jongeren individueel te coachen. Uit de ambtelijke bestuursrapportages blijkt dat de gemeente hier gedurende 2013 ambtelijk aandacht voor gevraagd heeft en afspraken heeft gemaakt met Buurtkracht om de prestaties te verbeteren. Zo moest Buurtkracht de promotie van Capsloc verbeteren en de openingsuren van de inloop van Capsloc uitbreiden. Ook moest Buurtkracht de jeugdraad van Capelle aan den IJssel meer betrekken bij de programmering van Capsloc. Bij de rapportage van Buurtkracht over het eerste halfjaar van 2014 blijkt dat de resultaten nog niet verbeterd zijn. Daarom is met Buurtkracht afgesproken om vóór 15 november 2014 de oorzaken voor het achterblijven van de prestaties op het gebied van jeugd- en jongerenwerk en Capsloc te analyseren en nader te onderbouwen en op basis daarvan voorstellen voor verbeteracties te formuleren. Vervolgens zal in een bestuurlijk overleg tussen gemeente en Buurtkracht voor deze onderwerpen een verbeterplan voor 2015 worden vastgesteld. Dit verbeterplan zal onderdeel van het jaarplan 2015 van Buurtkracht gaan uitmaken. Uit de verslagen van de bestuurlijke gesprekken met Buurtkracht blijkt dat in de bestuurlijke gesprekken van 16 september en 6 oktober 2014 aandacht is besteed aan het achterblijven van de prestaties van Buurtkracht op dit terrein.

Gelet op het feit dat, zoals hierboven beschreven, de achterblijvende prestaties van het jongerenwerk onder meer zijn veroorzaakt door capaciteitsproblemen onder meer door vacatures die nog niet ingevuld waren, was het naar het oordeel van de rekenkamer passend geweest als de gemeente naar aanleiding hiervan een inhouding op de betaling aan Buurtkracht had toegepast, bijvoorbeeld ter grootte van de niet ingezette personeelscapaciteit in het jongerenwerk. Een dergelijke sancties heeft het college echter niet opgelegd. Zoals beschreven in paragraaf 3-3-2 ontbreekt die mogelijkheid ook, omdat de gemeente met Buurtkracht een lump sum financiering is overeengekomen. Op grond van de inkoopvoorwaarden (zie paragraaf 3.3.2) heeft de gemeente wel de bevoegdheid om een boete op te leggen bij niet naleving van de overeenkomst. Hierbij is echter sprake van een juridisch traject waarbij ook de relatie met aanbieder verstoord kan raken.

achterblijvende prestaties social return

Zoals beschreven in 4-3-1 heeft Buurtkracht een deel van de afgesproken prestaties met betrekking tot social return nog niet gerealiseerd. Volgens de gemeente is het zeer lastig om passende vacatures op de arbeidsmarkt te vinden. De gemeente heeft aangegeven de komende maanden in overleg met Buurtkracht te gaan kijken naar de invulling van de afspraken voor social return om aan het eind van de looptijd van de

⁷⁰ Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurtkracht over de eerste helft van 2014.

overeenkomst aan de toezeggingen te hebben voldaan. Aangezien met deze afspraken de prestaties voor social return alsnog kunnen worden gerealiseerd oordeelt de rekenkamer dat het college hiermee gepaste stappen heeft genomen.

overige achterblijvende prestatieafspraken

De prestatieafpraak over het openen van een loket voor mantelzorgers en vrijwilligers is wel gerealiseerd, maar later dan gepland. In de rapportage van Buurtkracht over het eerste kwartaal van 2013 wordt reeds gemeld dat het loket per 1 mei wordt geopend. Actie van het college is dan niet meer aan de orde. Ook de prestatieafpraak ten aanzien het opstellen van een activiteitenagenda later gerealiseerd dan afgesproken, namelijk eind 2013 in plaats van 1 april 2013. Buurtkracht is naar aanleiding van de rapportage over het derde kwartaal van 2013 gevraagd een plan van aanpak op te stellen voor de realisatie van de activiteitenkalender. In de ambtelijke bestuursrapportage over 2013 wordt niet meer terug gekomen op dit plan van aanpak. Buurtkracht heeft in het bestuurlijk overleg van 4 februari 2013 reeds gemeld dat het realiseren van de activiteitenagenda door Buurtkracht 'gefaseerd zal worden ontwikkeld', omdat nog niet alle partijen bereid zijn tot meewerken aan de activiteitenkalender. Ook in de bestuurlijke gesprekken van 6 oktober en 16 september 2014 is de digitale activiteitenagenda aan de orde gekomen.

5 informeren raad

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 4 beantwoord: Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de prestaties van het welzijnswerk? In tabel 5-1 zijn de normen weergegeven die de rekenkamer hanteert bij het beantwoorden van deze vraag. De bevindingen bij deze normen worden beschreven in paragraaf 5-2.

tabel 5-1: normen informatievoorziening gemeenteraad

norm
de raad wordt periodiek geïnformeerd.
de informatie is tijdig.
de informatie biedt inzicht in de mate waarin de prestaties van het welzijnswerk overeenkomen met de prestatieafspraken.

5-2 informatievoorziening gemeenteraad

De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd. De raad is in 2013 vier keer geïnformeerd over de prestaties van Buurtkracht door middel van de rapportages van Buurtkracht en de ambtelijke bestuursrapportages. In 2014 is de raad geïnformeerd over de prestaties van Buurtkracht in het eerste halfjaar. Daarmee is de raad tijdig geïnformeerd. Aangezien de monitoring van het college te eenzijdig is gebaseerd op de rapportages van Buurtkracht zelf, kan het college de raad niet voldoende informeren over de mate waarin Buurtkracht de beoogde prestaties levert.

De rapportages van Buurtkracht over het eerste kwartaal, het eerste halfjaar, het derde kwartaal en geheel 2013, inclusief ambtelijke bestuursrapportages en besluiten van het college naar aanleiding van die rapportages, zijn besproken in de gemeenteraad op respectievelijk 17 juni 2013, 2 oktober 2013, 26 november en 25 februari 2014. Daarna is de gemeenteraad geïnformeerd over Buurtkracht via de collegebesluiten en de reguliere planning en control cyclus.⁷¹

De rapportages van Buurtkracht en de ambtelijke bestuursrapportages van de gemeente vormen de meest uitgebreide bron van informatie voor de gemeenteraad over de naleving van de prestatieafspraken door Buurtkracht. In opzet bieden deze rapportages voldoende inzicht in de mate waarin de prestaties van Buurtkracht overeenkomen met de prestatieafspraken (zie paragraaf 3-4). In de praktijk blijken de rapportages tot en met het derde kwartaal 2013 echter nog onvolledig (zie paragraaf 4-

⁷¹ De begroting, de voor- en najaarsnota en de jaarrekening

2). In laatste managementrapportage die de gemeenteraad heeft ontvangen is de ontbrekende informatie over de prestatieafspraken grotendeels aangevuld.

Het laatste collegebesluit dat de gemeenteraad ontving met betrekking tot Buurtkracht betrof de rapportage van Buurtkracht over het eerste halfjaar van 2014.⁷² Hierbij is alleen het besluit van het college naar de gemeenteraad gestuurd en niet de onderliggende rapportage van Buurtkracht en de ambtelijke bestuursrapportage. Het collegebesluit biedt op hoofdlijnen informatie over de mate waarin de prestaties van Buurtkracht volgens de rapportages overeenkomen met de prestatieafspraken.

Daarmee heeft het college naar het oordeel van de rekenkamer de raad voldoende geïnformeerd over de prestaties voor zover dit mogelijk is op basis van de rapportages van Buurtkracht. Echter, in paragraaf 4-3-1 heeft de rekenkamer vastgesteld dat het college de prestaties van Buurtkracht te eenzijdig monitort op basis van de door Buurtkracht zelf aangeleverde rapportages (geen controle op rapportages, geen audits, geen klanttevredenheidsonderzoek) en dat het college daardoor onvoldoende monitort of Buurtkracht de beoogde prestaties levert. Dat het college zelf over onvoldoende informatie beschikt, impliceert naar het oordeel van de rekenkamer dat het college niet voldoende informatie kan verschaffen aan de raad over de geleverde prestaties van Buurtkracht.

⁷² Managementrapportage Buurtkracht 1e half jaar 2014 en ambtelijke bestuursrapportage, besluit van het college van B&W van Capelle aan den IJssel 601687, 4 november 2014.

bijlagen

bijlagen

bijlage 1 doelstellingen welzijn nieuwe stijl

tabel 5-1: doelstellingen welzijn nieuwe stijl per zelfredzaamheidsniveau, voor de toegangspoort en de regierol van de gemeente

	doelstelling
regierol gemeente	• stimuleren samenwerking tussen maatschappelijke organisaties en tegengaan overlap in het aanbod. • aanscherpen rol van opdrachtgever: regie nemen en resultaatsturing in het sociale domein • samenwerking op basis van coproductie • welzijn nieuwe stijl een plek geven binnen de gemeentelijke organisatie • plan van aanpak Welzijn Nieuwe Stijl interne organisatie • onder de aandacht brengen van WNS.
zelfredzaamheidsniveau 1. mensen zorgen voor zichzelf	• bewoners zijn bekend met het aanbod van voorzieningen en diensten waarin door de gemeente wordt voorzien
zelfredzaamheidsniveau 2. mensen zorgen voor elkaar	• mensen vallen zoveel mogelijk terug op hun eigen netwerk wanneer zij ondersteuning nodig hebben • voorkomen van uitval van mantelzorgers. • vrijwillige inzet is vanzelfsprekend • bedrijven profileren zich door middel van vrijwillige inzet • bewoners worden gestimuleerd zelf activiteiten te organiseren in hun wijk

zelfredzaamheidsniveau 3	• voorzieningen sluiten aan bij de vraag en behoefte van bewoners. • een toegankelijk aanbod van algemene voorzieningen, ook voor kwetsbare groepen. • effectieve en efficiënte samenwerking tussen betrokken maatschappelijke organisaties. • inzet accommodaties voor eigen initiatieven. • goed evenwicht tussen professionele en vrijwillige inzet • vergroten betrokkenheid bewoners, zodat zij zich verbonden voelen en actief zijn in hun wijk.
zelfredzaamheidsniveau 4-A. individuele ondersteuning bij enkelvoudige problematiek	• vraaggericht aanbod met oog voor en stimulering van eigen netwerk. • professionals zijn goed toegerust om vraag achter de vraag te herkennen. • zicht op het effect van individuele interventies.
zelfredzaamheidsniveau 4-B Individuele ondersteuning bij meervoudige problematiek	• huishoudens waarin meervoudige problematiek speelt worden signaleerd en bereikt. • maatschappelijke kosten/baten analyse Eropaf teams in kaart brengen • integrale hulpverlening waarbij één gezin, één plan, één regisseur de leidraad is. • eenduidige regievoering op casuïstiekniveau. • vraaggericht aanbod, uitgaand van eigen kracht. • uitkeringsgerechtigden met meervoudige problematiek zowel mentaal als fysiek 'fit' maken voor de arbeidsmarkt.

de toegangspoort

- één toegang voor vragen rond zorg en welzijn voor alle Capellenaren ouder dan 23 jaar
 - één integraal ondersteuningsarrangement, zoveel mogelijk gericht op welzijn/collectieve voorzieningen.
 - vraag achter de vraag gericht, eigen kracht centraal
 - ketensamenwerking door partners 'achter' het loket
 - Capellenaren, instellingen en de gemeente weten de voorzieningen in Capelle te vinden
-

bijlage 2 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar de aanbesteding welzijnswerk is uitgevoerd in de periode oktober 2014 tot en met februari 2015. Het rapport is gebaseerd op een documentstudie en een interview met de betrokken ambtelijk medewerkers van de gemeente.

aanpassing normen

Ten opzichte van de normen die zijn vermeld in de onderzoeksopzet die aan de gemeenteraad is gestuurd is de volgende norm toegevoegd: *in de overeenkomst zijn afspraken opgenomen over de wijze en frequentie van overleg tussen de aanbieder en het college over de geleverde prestaties*. Deze norm is toegevoegd omdat het overleg tussen de aanbieder en het college belangrijk is voor het college om te bewaken dat de prestaties overeenkomen met de prestaties die met de aanbesteding zijn beoogd.

Ten opzichte van de onderzoeksopzet die aan de gemeenteraad is verstuurd is tevens een norm komen te vervallen: *het college monitort voldoende of de aanbieder de in de overeenkomst vastgelegde tarieven of budgetten hanteert*. In de overeenkomst met de aanbieder is namelijk één vaste jaarlijkse prijs voor de gehele opdracht overeengekomen (zie paragraaf 2-2-1).

documentstudie

De rekenkamer heeft onder meer de volgende documenten geraadpleegd:

- beleidsdocumenten die inzicht geven in de doelen die het college met de aanbesteding beoogt: het visiedocument 'krachtig Capelle: visie welzijn nieuwe stijl Capelle' en het bijbehorende implementatieplan.
- de overeenkomst(en) die de gemeente met de aanbieder heeft gesloten en de documenten die daar onderdeel van vormen; waaronder het programma van eisen van de aanbesteding;
- rapportages van de aanbieder aan de gemeente over de geleverde prestaties;
- ambtelijke bestuursrapportages naar aanleiding van de rapportages van de aanbieder;
- besluiten van het college met betrekking tot de aanbesteding van het welzijnswerk en de rapportages van Buurtkracht;
- verslagen van de bestuurlijke gesprekken tussen de wethouder en Buurtkracht;
- documenten die inzicht geven in de wijze waarop het college de geleverde prestaties van de aanbieder bewaakt.

interview

Op 18 november 2014 heeft een interview plaatsgevonden met de betrokken ambtelijk medewerkers van de afdeling Welzijn en Educatie. Tijdens dit interview zijn onder meer de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- de aanbesteding van het welzijnswerk;
- de wijze van monitoring van de prestaties van Buurtkracht door de gemeente;

- in hoeverre het college zich bij de bewaking van de prestaties van het welzijnswerk breed informeert, dat wil zeggen naast de rapportages en gesprekken met Buurtkracht;
- maatregelen college bij achterblijven prestaties Buurtkracht.

Naar aanleiding van dit gesprek zijn nog enkele vragen gesteld door de rekenkamer die schriftelijk zijn beantwoord door de ambtelijk medewerkers.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 21 november 2014 ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 18 december 2014 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de afdeling Welzijn en Educatie. Na verwerking van de op 21 januari 2015 ontvangen ambtelijke reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze omvat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 12 februari 2015 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 3 geraadpleegde bronnen

gemeentelijke documenten

- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'implementatieplan Welzijn Nieuwe Stijl Capelle 2012-2014', 13 februari 2012.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'krachtig Capelle: visie welzijn nieuwe stijl Capelle', 13 februari 2012.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Productraming bij begroting 2014'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'overeenkomst tussen gemeente Capelle aan den IJssel, Welzijnsorganisatie Perspect, Sagenn Re-integratie BV en Thuiszorg Rotterdam'. Het Aanbestedingsdocument is EU\D40\2011.021 van 29 maart 2012, inclusief bijlagen (o.a. inkoopvoorwaarden gemeente Capelle aan den IJssel).
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurtkracht over het eerste halfjaar van 2013'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurtkracht over het de eerste drie kwartalen van 2013'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurtkracht over 2013'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Ambtelijke bestuursrapportage behorend bij managementrapportage Buurtkracht over het eerste halfjaar 2014'.
- I&O Research, 'Bewonersenquête Capelle aan den IJssel 2013', november 2013.
- I&O Research 'Buurtmonitor Capelle aan den IJssel 2014', oktober 2014.

college en raadsstukken

- College van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel, 'Nieuwe en aanvullende opdrachten Buurtkracht', besluit 496198, 19 februari 2013.
- College van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel, 'Aanpassingen Programma van Eisen Buurtkracht m.b.t. Zelfredzaamheidmatrix', besluit 599490, 7 oktober 2014.
- College van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel, 'Managementrapportage Buurtkracht 1e halfjaar 2013', besluit 534754, 16 september 2013.
- College van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel, 'Managementrapportage 3e kwartaal 2013', besluit 546902, 26 november 2013.
- College van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel, 'Managementrapportage over het jaar 2013 van Buurtkracht en ambtelijke bestuursrapportage', besluit 559875, 11 februari 2014.
- College van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel, 'wjkplannen 2014 Buurtkracht', besluit 586045, 22 juli 2014.
- College van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel, 'Managementrapportage Buurtkracht 1e half jaar 2014 en ambtelijke bestuursrapportage', besluit 601687, 4 november 2014.

- Verslagen van de bestuurlijke overleggen tussen de gemeente Capelle aan den IJssel en Buurtkracht gehouden op 15 oktober en 30 november 2012, 18 januari, 4 februari, 25 maart, 8 oktober, 4 september 2013, 30 juli, 16 september en 6 oktober 2014.

overige bronnen

- Buurtkracht Rijnmond, Offerte Welzijnswerk Capelle in opdracht van de gemeente Capelle Referentienummer: EU-2B\D40\2011.021, inclusief bijlagen, 21 mei 2012.
- Buurtkracht Rijnmond, Jaarplan 2013.
- Buurtkracht Rijnmond, 'Managementrapportage over het eerste halfjaar van 2013'.
- Buurtkracht Rijnmond, 'Managementrapportage over de eerste drie kwartalen van 2013'.
- Buurtkracht Rijnmond, 'Managementrapportage over 2013'.
- Buurtkracht Rijnmond, 'Managementrapportage over het eerste halfjaar van 2014'.
- Ministerie van VWS, 'Brochure Welzijn Nieuwe Stijl', januari 2010.
- Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'processen van sturing', december 2013.
- SCP, 'op weg met de Wmo, evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009', maart 2010.

bijlage 4 lijst van afkortingen

ADL	Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
B en W	Burgemeester en Wethouders
BV	Besloten vennootschap
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wmo	Wet Maatschappelijk Ondersteuning
WNS	Welzijn Nieuwe Stijl
ZRM	Zelfredzaamheidsmatrix

Rekenkamer Capelle aan den IJssel

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Capelle aan den IJssel. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Capelle aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie
Buurtkracht/Loes Janssens
Buurtkracht/Peter Schute

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Capelle aan den IJssel
maart 2015