

onderzoeksopzet aanbesteding zorg en welzijn - deel 1

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. In het programma is een voorlopige invalshoek voor het onderzoek beschreven. In deze onderzoeksopzet wordt die invalshoek nader afgebakend.

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. De nu voorliggende opzet betreft deel 1. De opzet van deel 2 volgt in het voorjaar van 2015.

deel 1: aanbesteding welzijnswerk

In dit eerste deelonderzoek ligt de focus vooral op de fase na het afsluiten van het contract, waarin de aanbieder moet uitvoeren wat in het contract is overeengekomen en de gemeente de geleverde prestaties moet bewaken. In het eerste deelonderzoek zal de rekenkamer één concrete aanbesteding onderzoeken, te weten de aanbesteding van ‘welzijnswerk’. Er zijn twee redenen waarom de rekenkamer eerst een deelonderzoek specifiek op deze aanbesteding richt. Ten eerste zijn er veel inhoudelijke overeenkomsten tussen de uitgangspunten die het gemeentebestuur hanteert bij welzijnswerk en de uitgangspunten die prominent onderdeel vormen van de decentralisaties in het sociaal domein. Overeenkomsten zijn onder meer het ‘eigen kracht’ principe, het wijkgericht werken in wijkteams en het sturen op effecten (zie verder de toelichting in paragraaf 1-3). Uit het onderzoek naar de aanbesteding van welzijnswerk kunnen daardoor lessen worden getrokken voor het bewaken van prestaties bij de komende nieuwe 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.

deel 2: prestatie-indicatoren drie decentralisaties

De lessen uit deelonderzoek 1 naar het bewaken van de prestaties van ‘welzijn nieuwe stijl’ worden meegenomen in deel 2 van het onderzoek dat gericht is op nieuwe aanbestedingen in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein. 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 beleidsmatige context

welzijnsbeleid

Het gemeentebestuur heeft het beleid voor welzijnswerk vastgelegd in het visiedocument 'krachtig Capelle: visie welzijn nieuwe stijl Capelle', vastgesteld door de raad op 26 maart 2012. Dit visiedocument vormt de inhoudelijke basis voor de aanbesteding.¹ In december 2012 heeft de raad het actieplan welzijn en zorg 2012-2015 vastgesteld. Het actieplan bevat de beleidsvoornemens ten aanzien van de wet maatschappelijke ondersteuning (wmo) en wet publieke gezondheid (wpg). Onder andere door het welzijnswerk wordt uitvoering gegeven aan deze wetten. Voor wat betreft het welzijnswerk is het actieplan tevens een nadere invulling van de uitgangspunten van de visie op welzijnswerk, zoals beschreven in het visiedocument. In het actieplan zijn doelstellingen en uitgangspunten voor het welzijnsbeleid geformuleerd. Die uitgangspunten behelzen onder meer dat inwoners ondersteuning zoveel mogelijk in het eigen netwerk moeten zoeken, dat alleen professionele ondersteuning wordt geboden die noodzakelijk is om weer op eigen kracht verder te kunnen en dat organisaties wijkgericht dienen te werken. Verder is in het plan aangegeven dat in subsidie- en inkooprelaties zal worden gestuurd op effecten en niet op inspanningen. In het plan is aangegeven dat in 2013 wordt gestart met een nieuwe welzijnsaanbieder die jeugd- en jongerenwerk, algemeen maatschappelijk werk, ouderenwerk, buurtbemiddeling en de ondersteuning van vrijwilligers, mantelzorgers en bewoners gaat uitvoeren.

aanbesteding

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 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.

1-4 financiële context

In het actieplan welzijn en zorg is aangegeven dat voor de uitvoering van het welzijnswerk in de periode 2012 tot en met 2015 ieder jaar ruim € 1,9 miljoen beschikbaar is.²

1-5 organisatorische context

De bestuurlijk verantwoordelijkheid voor het welzijnswerk is een gedeelde verantwoordelijkheid van de wethouder veiligheid, leefbaarheid, jeugd en

¹ aanbestedingsdocument voor de EU-2B aanbesteding Welzijnswerk 2013-2016, referentie EU-2B\D40\2011.021, gemeente Capelle aan den IJssel, 29 maart 2012, pag.35.

² gemeente Capelle aan den IJssel, 'Welzijn is gedeelde zorg, Actieplan Welzijn en Zorg 2012-2015', paragraaf 6.4.

volksgezondheid en de wethouder onderwijs, zorg cultuur, sport en duurzaamheid. De ambtelijke verantwoordelijkheid is belegd bij de afdeling Welzijn en Educatie.

2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met 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 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?

3 onderzoeksaanpak

3-1 documentstudie

De rekenkamer zal het onderzoek uitvoeren door middel van een documentstudie.

De rekenkamer zal onder meer de volgende documenten raadplegen:

- beleidsdocumenten die inzicht geven in de doelen die het college met de aanbesteding beoogt
- de overeenkomst(en) die de gemeente met de aanbieder heeft gesloten
- rapportages van de aanbieder aan de gemeente over de geleverde prestaties
- documenten die inzicht geven in de wijze waarop het college de geleverde prestaties van de aanbieder bewaakt.

De rekenkamer zal in het onderzoek meenemen in hoeverre het college zich bij de bewaking van de prestaties van het welzijnswerk breed informeert, dat wil zeggen breder dan het raadplegen van de managementrapportages van de aanbieder.

Indien nodig voor het completeren van de bevindingen zal de rekenkamer interviews houden met ambtenaren die betrokken zijn bij de bewaking van de uitvoering van de overeenkomst.

3-2 normen

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

1. *Welke prestatieafspraken zijn vastgelegd in de overeenkomsten met de aanbieder van welzijnswerk?*

normen:

- in de overeenkomst zijn prestatieafspraken opgenomen
- de prestatieafspraken sluiten logisch aan bij het beleid van de gemeente.
- de prestatieafspraken zijn meetbaar
- in de overeenkomst zijn afspraken opgenomen over wijze en frequentie van rapportage 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

2. *In welke mate beschikt het college over adequate informatie over de geleverde prestaties van de aanbieder?*

norm

- het college beschikt tijdig over de in de overeenkomst afgesproken rapportages
- de rapportages bieden het college voldoende informatie om inzicht te krijgen in de geleverde prestaties

3. *Op welke wijze bewaakt het college dat de geleverde prestaties overeenkomen met de in de overeenkomst vastgelegde prestatieafspraken?*

normen

- het college monitort voldoende of rapportages van de aanbieders adequaat zijn en tijdig worden aangeleverd
- 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
- het college monitort voldoende of de prestaties voldoen aan de in de overeenkomst vastgelegde prestatieafspraken
- het college monitort voldoende of de aanbieder de in de overeenkomst vastgelegde tarieven of budgetten hanteert
- 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. *Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de prestaties van het welzijnswerk?*

normen

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

4 organisatie en planning

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit

- de heer Kees de Waijer (projectleider)
- de heer Laurens Wijmenga

4-2 planning

Deel 1 van het onderzoek is gestart in oktober 2014 en zal, afhankelijk van de scope en diepgang en te volgen wederhoorprocedures, (vooralsnog) in maart 2015 tot een rapportage over deel 1 aan de raad leiden.