

# ***grip op inkoop***

*onderzoek naar inkoop en aanbestedingen*



Rekenkamer

**CAPELLE AAN DEN IJSSEL**



# ***grip op inkoop***

*onderzoek naar inkoop en aanbestedingen*



Rekenkamer

**CAPELLE AAN DEN IJSSEL**



## voorwoord

Het inkopen en aanbesteden van leveringen, werken en diensten is in overheidsland niet alleen in financiële zin omvangrijk maar ook aan vele regels gebonden en daardoor vaak uitermate complex. Die regels zijn er natuurlijk niet voor niets. Juist omdat het publiek geld betreft, opgebracht door de belastingbetaler moeten er aan het eind van de dag geen issues meer zijn rond de doelmatigheid en rechtmatigheid van de bestede middelen. Toch blijkt in algemene zin dat vooral met betrekking tot Europese aanbestedingen er juist tal van issues zijn, getuige ook de vele opmerkingen daarover van de controlerende accountants. Ook komt het geregeld voor dat er na de aanbesteding sprake is van vaak forse budgetoverschrijdingen. Vrijwel elke overheidsorganisatie heeft daar helaas eens of zelfs meerdere keren mee te maken gehad.

Zo ook de gemeente Capelle aan den IJssel. Ook hier deden zich bij de bouw van het zwembad forse kostenoverschrijdingen voor. Op zich niet heel verwonderlijk, omdat er altijd factoren zijn waar ten tijde van de aanbesteding geen rekening mee was gehouden. Wat in deze casus vooral opvalt is dat het college al weet had van kostenoverschrijdingen voordat het bestek in de markt werd gezet, zonder daarover de gemeenteraad te informeren. Een dergelijke handelswijze holt naar de mening van de rekenkamer de controlerende rol van de raad uit en dient om die reden ten alle tijden te worden vermeden.

Dat het college hier niettemin niet voor gekozen heeft en ook achteraf niet wenst in te zien dat deze handelswijze onjuist is geweest, acht de rekenkamer zorgelijk. Het is nu aan de gemeenteraad zelf om klip en klaar aan te geven dat het achteraf informeren van kostenoverschrijdingen vanaf nu tot het verleden behoort.

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 Milou Giesen (projectleider) en Guido van Eijck (onderzoeker).

Paul Hofstra  
Directeur Rekenkamer Capelle aan den IJssel



|                                              |           |
|----------------------------------------------|-----------|
| <b>voorwoord</b>                             | <b>3</b>  |
| <b>bestuurlijke nota</b>                     | <b>9</b>  |
| <b>1</b> inleiding                           | 11        |
| <b>2</b> conclusies en aanbevelingen         | 13        |
| <b>3</b> reactie en nawoord                  | 23        |
| 3-1 reactie college van B en W               | 23        |
| 3-2 nawoord                                  | 31        |
| <b>nota van bevindingen</b>                  | <b>37</b> |
| <b>1</b> inleiding                           | 39        |
| 1-1 aanleiding                               | 39        |
| 1-2 verantwoordelijkheden inkoopbeleid       | 39        |
| 1-3 kenmerken van het inkoopbeleid           | 39        |
| 1-4 doel- en vraagstelling                   | 41        |
| 1-4-1 doelstelling                           | 41        |
| 1-4-2 vraagstelling                          | 41        |
| 1-5 afbakening                               | 41        |
| 1-6 leeswijzer                               | 42        |
| <b>2</b> weerbaarheidstraining Rots en Water | 43        |
| 2-1 inleiding                                | 43        |
| 2-2 beleidsmatige en financiële context      | 44        |
| 2-3 aanbesteding en afspraken                | 46        |
| 2-4 aansluiting bij beleid                   | 49        |
| 2-5 verantwoording                           | 51        |
| 2-6 bewaking prestatieafspraken              | 51        |
| 2-7 maatregelen                              | 53        |
| <b>3</b> Wmo-hulpmiddelen                    | 55        |
| 3-1 inleiding                                | 55        |
| 3-2 beleidsmatige en financiële context      | 56        |
| 3-2-1 beleid en regelgeving                  | 56        |
| 3-2-2 financiën                              | 58        |
| 3-3 aanbesteding                             | 58        |
| 3-3-1 vooraf                                 | 58        |
| 3-3-2 opdrachtoomschrijving                  | 59        |
| 3-3-3 verloop van de aanbesteding            | 60        |
| 3-4 vastgelegde afspraken                    | 60        |
| 3-4-1 vooraf                                 | 61        |
| 3-4-2 programma van eisen                    | 61        |
| 3-5 aansluiting bij beleid en regelgeving    | 62        |

|          |                                                              |           |
|----------|--------------------------------------------------------------|-----------|
| 3-5-1    | aansluiting bij regelgeving                                  | 63        |
| 3-5-2    | social return                                                | 64        |
| 3-6      | verantwoording                                               | 64        |
| 3-6-1    | vooraf                                                       | 65        |
| 3-6-2    | gemaakte verantwoordingsafspraken                            | 65        |
| 3-6-3    | nakoming verantwoordingsafspraken                            | 65        |
| 3-7      | monitoring prestaties                                        | 67        |
| 3-7-1    | vooraf                                                       | 67        |
| 3-7-2    | bestaande monitoringsinstrumenten                            | 68        |
| 3-7-3    | toepassing monitoringsinstrumenten                           | 69        |
| 3-8      | maatregelen                                                  | 71        |
| 3-8-1    | vooraf                                                       | 71        |
| 3-8-2    | bestaande sanctiemaatregelen                                 | 72        |
| 3-8-3    | toepassing sanctiemaatregelen                                | 72        |
| <b>4</b> | <b>afvalinzameling</b>                                       | <b>75</b> |
| 4-1      | inleiding                                                    | 75        |
| 4-2      | beleidsmatige en financiële context                          | 76        |
| 4-2-1    | beleid en regelgeving                                        | 76        |
| 4-2-2    | financiën                                                    | 77        |
| 4-3      | aandeelhouderschap                                           | 77        |
| 4-4      | vastgelegde afspraken                                        | 79        |
| 4-4-1    | vooraf                                                       | 79        |
| 4-4-2    | dienstverleningsovereenkomst                                 | 79        |
| 4-5      | aansluiting bij beleid en verordening                        | 83        |
| 4-5-1    | aansluiting bij regelgeving                                  | 83        |
| 4-5-2    | aansluiting bij hoofddoelstelling afvalscheiding             | 83        |
| 4-5-3    | aansluiting bij overige doelstellingen                       | 84        |
| 4-6      | verantwoording                                               | 84        |
| 4-7      | monitoring prestatieafspraken                                | 87        |
| 4-7-1    | monitoring                                                   | 88        |
| 4-8      | maatregelen                                                  | 90        |
| <b>5</b> | <b>bouw sportcomplex Aquapelle</b>                           | <b>91</b> |
| 5-1      | inleiding                                                    | 91        |
| 5-2      | voorgenomen werkwijze en projectbeheersing                   | 92        |
| 5-3      | projectkaders                                                | 95        |
| 5-4      | bewaking projectkaders                                       | 97        |
| 5-4-1    | vooraf                                                       | 98        |
| 5-4-2    | fase VO                                                      | 98        |
| 5-4-3    | fase DO                                                      | 99        |
| 5-4-4    | fase bestek                                                  | 100       |
| 5-5      | aanbesteding                                                 | 101       |
| 5-5-1    | vooraf                                                       | 102       |
| 5-5-2    | aanbesteding verbouwing gemeentehuis                         | 102       |
| 5-5-3    | vergelijking met gekozen aanbestedingsprocedure sportcomplex | 104       |
| 5-5-4    | verloop aanbesteding sportcomplex                            | 105       |
| 5-6      | overeenkomst en prestatieafspraken                           | 108       |
| 5-7      | monitoring bouwproces                                        | 109       |
| 5-8      | oplevering                                                   | 112       |
| 5-9      | sancties                                                     | 113       |



|           |                                                                         |            |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>6</b>  | samenvatting en reflectie casuïstiek                                    | 115        |
| 6-1       | inleiding                                                               | 115        |
| 6-2       | bevindingen samengevat                                                  | 115        |
| 6-3       | aanbestedingsstrategie                                                  | 116        |
| 6-4       | prestatieafspraken                                                      | 117        |
| 6-5       | verantwoording, monitoring en sancties                                  | 118        |
|           | <b>bijlagen</b>                                                         | <b>121</b> |
| bijlage 1 | onderzoeksverantwoording                                                | 123        |
| bijlage 2 | lijst met gebruikte documenten                                          | 124        |
| bijlage 3 | toelichting risico- en beschermende factoren methode 'veilig opgroeien' | 128        |
| bijlage 4 | rechtszaak over de verbouwing van het gemeentehuis in eerste aanleg     | 132        |
| bijlage 5 | afkortingen                                                             | 133        |



***bestuurlijke nota***



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

De gemeente Capelle aan den IJssel koopt jaarlijks voor € 50 tot € 60 mln. aan diensten, leveringen en werken door middel van aanbestedingen. Dit zijn opdrachten die worden gegund aan bedrijven, variërend van de aankoop van softwarepakketten tot schoonmaakdiensten of de bouw van publieke voorzieningen.

De rekenkamer verstaat onder inkoop het gehele traject van het verkrijgen van producten of diensten tot en met de monitoring van de levering ervan. De aanbesteding is een onderdeel van dit traject, gericht op het vinden en contracteren van een opdrachtnemer. Op dit onderdeel van het inkooptraject is de Aanbestedingswet van toepassing. De Aanbestedingswet stelt procedurele eisen aan het aanbestedingstraject. Indien de geraamde opdrachtwaarde van een aanbesteding boven de Europese drempelwaarde komt, is de gemeente verplicht Europees aan te besteden. Voor Europese aanbestedingen gelden uitvoerige regels voor de openbare aankondiging ervan en de selectie van opdrachtnemers.

Voor de gemeente is het cruciaal dat de opdrachtnemer de prestaties levert die de gemeente voor ogen heeft. Dat vraagt om duidelijke afspraken over de te leveren diensten en goede controle op de naleving daarvan.

## 1-2 doel- en vraagstelling

### 1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer te beoordelen in hoeverre het college erin slaagt om de kwaliteit en doeltreffendheid van de inkoop van diensten en werken te waarborgen.

### 1-2-2 vraagstelling

#### centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

*In hoeverre waarborgt het college dat ingekochte diensten en werken de beoogde kwaliteit hebben en dat deze bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen?*

#### deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Maakt het college bij de inkoop van diensten en werken prestatieafspraken die de kwaliteit borgen en aansluiten bij de beleidsdoelstellingen?
- 2 Monitort het college de prestatieafspraken op regelmatige basis en beschikt het college over daarvoor benodigde informatie?
- 3 Neemt het college adequate maatregelen wanneer de prestaties en/of de kwaliteit achterblijven bij de gemaakte afspraken?

### **afbakening**

De rekenkamer richt zich in dit onderzoek op de uitvoering van inkoopcontracten die het college heeft afgesloten. Daarvoor zijn vier aanbestedingen geselecteerd.

**tabel 1-1: geselecteerde casussen**

| <b>aanbesteding</b>                   | <b>type</b> | <b>afdeling</b>      |
|---------------------------------------|-------------|----------------------|
| Wmo-hulpmiddelen                      | dienst      | Publiekszaken        |
| bouw zwembad en sporthal Alkenlaan    | werk        | Facilitaire diensten |
| afvalinzameling en -verwerking        | dienst      | Stadsbeheer          |
| weerbaarheidstraining 'Rots en Water' | dienst      | Samenleving          |

Bij de bespreking van de bouw van het zwembad en sporthal Alkenlaan, ook wel Aquapelle genoemd, heeft de rekenkamer ook de verbouwing van het gemeentehuis betrokken. De casus afvalinzameling en -verwerking is een zogenaamde quasi-inbesteding, waarbij de gemeente aandelen heeft gekocht in het desbetreffende bedrijf.

### **1-3 leeswijzer**

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De nota van bevindingen biedt een feitelijk relaas dat ten grondslag ligt aan deze conclusies. Gezamenlijk vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 hoofdconclusies

- 1 Het college heeft in een aantal aanbestedingen de opdrachtnemers op onjuiste wijze geselecteerd. Bij de onderzochte bouwprojecten verliep de selectie op onverantwoorde wijze, met als risico het contracteren van een slechte aannemer. Ook bij de aanbestedingen van diensten kan de selectie van opdrachtnemers worden verbeterd. De dienstverlening rondom de Wmo-hulpmiddelen was bovendien gericht op het uitsluiten van een specifieke marktpartij. Dit is niet in de geest van de Aanbestedingswet.
- 2 Het college toont ten aanzien van aanbestedingen onvoldoende lerend vermogen. Het aanbestedingstraject dat voorafging aan de verbouwing van het gemeentehuis is nooit geëvalueerd, terwijl dit wel onderdeel is van het beleid en de problemen rond de verbouwing van het gemeentehuis daartoe alle aanleiding gaven. Deze problemen hadden zich ook voor kunnen doen bij de bouw van sportcomplex Aquapelle; dit is niet gebeurd.
- 3 Het college heeft de bouwkosten van het sportcomplex Aquapelle niet goed beheerst, waardoor het mogelijk te veel heeft betaald voor de bouw. Bij afronding van het bestek was het college al op de hoogte van 41% van de uiteindelijke bouwkostenoverschrijding. Desondanks besloot het college het bestek in de markt te zetten zonder te bezuinigen op het ontwerp. Het college heeft daardoor de raad nooit de optie gegeven om te onderzoeken of het sportcomplex met dezelfde functionaliteit voor minder geld gebouwd had kunnen worden.
- 4 Het college heeft bewust informatie achtergehouden toen het de gemeenteraad vroeg om aanvullend krediet voor de bouw van Aquapelle. Het verzweeg dat in de eigen begroting behorend bij het bestek de bouwkosten al werden overschreden. De raad werd voor een voldongen feit gesteld en moest, indien het een zwembad wilde, akkoord gaan met een kredietverhoging van € 3,9 mln. Het college heeft bovendien nagelaten om goed uit te zoeken wat de oorzaak was dat de bouwkosten na aanbesteding 45% hoger waren dan aanvankelijk begroot. De aan de raad gemelde onderbouwing van de prijsstijging was onjuist.
- 5 Het college heeft in aanbestedingen aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering van de opdracht, maar in twee aanbestedingen heeft het deze kwaliteit onvoldoende gewaarborgd. Bij Aquapelle is niet vastgesteld dat het bouwontwerp voldoet aan alle kwaliteitseisen, voordat het project in de markt werd gezet. Bij de quasi-inbesteding van het afvalbeheer zijn geen afspraken over het percentage afvalscheiding en de kosten gemaakt, waardoor het college niet op deze kernzaken kan sturen.
- 6 Het college verzamelt voornamelijk op informele wijze informatie over het verloop van de opdrachten. Er is er op zeer regelmatige basis contact met bijna alle

opdrachtnemers. Op basis van deze informatie is het college tevreden over de invulling van de opdrachten.

- 7 Deze informele sturing maakt het college kwetsbaar omdat het geen formele sanctiemiddelen heeft die het kan inzetten als de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende is. Door het ontbreken of loslaten van verantwoordingsafspraken kan het zicht op de kwaliteit van de dienstverlening bovendien onvoldoende zijn. Dit was het geval bij de Wmo-hulpmiddelen.
- 8 Ook ten aanzien van toezicht en controle na aanbestedingen laat het college beperkt lerend vermogen zien. Aan eerdere aanbevelingen van de rekenkamer om in het welzijnswerk actiever prestaties te monitoren en eventueel te sanctioneren, is (ook in andere domeinen) klaarblijkelijk geen invulling gegeven.

## 2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Het college heeft in een aantal aanbestedingen de opdrachtnemers op onjuiste wijze geselecteerd. Bij de onderzochte bouwprojecten verliep de selectie op onverantwoorde wijze, met als risico het contracteren van een slechte aannemer. Ook bij de aanbestedingen van diensten kan de selectie van opdrachtnemers worden verbeterd. De dienstverlening rondom de Wmo-hulpmiddelen was bovendien gericht op het uitsluiten van een specifieke marktpartij. Dit is niet in de geest van de Aanbestedingswet.*

### **bouwprojecten**

- Bij zowel de aanbesteding voor de bouw van sportcomplex Aquapelle als voor de verbouwing van het gemeentehuis hanteerde het college een aanbestedingsstrategie die bestond uit twee rondes: eerst een selectie van aannemers op basis van minimumeisen en een loting, gevolgd door gunning op basis van de laagste prijs.
- Gunning op basis van de laagste prijs is alleen verantwoord wanneer de aanbiedingen kwalitatief gelijk zijn. Echter, aangezien de selectie mede is gebaseerd op een loting, is deze juist willekeurig. De combinatie van loten en gunnen op laagste prijs is daarom niet passend.
- De aanbestedingen zijn bovendien onzorgvuldig uitgevoerd.
- De rekenkamer heeft in beide aanbestedingen geen bewijzen ontvangen dat de referenties, die moesten aantonen dat de partijen aan de minimumeisen voldoen, zijn gecontroleerd en dat er navraag is gedaan bij de betrokken opdrachtgevers.
- Bij de verbouwing van het gemeentehuis bleek uit de referentieopdrachten niet dat de uiteindelijke opdrachtnemer ervaring had met een verbouwing van 1900 m<sup>2</sup>, terwijl dit één van de minimumeisen was. Mogelijk had deze aannemer op basis van de minimumeisen uitgesloten moeten worden van de opdracht.

### **diensten**

- De weerbaarheidstraining Rots en Water en de Wmo-hulpmiddelen zijn twee aanbestede diensten. Het afvalbeheer is ook een dienst maar is niet aanbesteed, omdat de opdracht is verleend aan een bedrijf waarin de gemeente aandelen heeft; dit is een zogenoemde quasi-inbesteding.
- Hoewel in de aanbesteding van de diensten Rots- en Watertraining en Wmo-hulpmiddelen gekeken is naar de kwaliteit van de opdrachtnemers, zijn aangeleverde referenties niet nagegaan.

- De markt voor Wmo-hulpmiddelen staat te boek als ‘vechtmarkt’, waarin de afgelopen jaren veel aanbieders failliet zijn gegaan. De financiële gezondheid van een partij in deze markt is daarom een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van de geselecteerde opdrachtnemer. Het college heeft echter geen informatie opgevraagd over de financiële gezondheid van de geselecteerde partij – zoals een bankverklaring en gegevens over de bedrijfsresultaten van de voorgaande drie jaar.
  - In de aanbestedingsdocumenten van de Wmo-hulpmiddelen is duidelijk beschreven aan welke kwaliteit de dienstverlening moet voldoen. Daaraan verbonden is een sanctiesysteem dat het college de mogelijkheid geeft om boetes à € 250,- per dag uit te schrijven als cliënten ontevreden zijn en de opdrachtnemer de dienstverlening niet verbetert. Dit kan oplopen tot € 25.000 per gebeurtenis. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat deze sanctie enkel in de aanbesteding is opgenomen omdat de gemeente een specifieke opdrachtnemer wilde ontmoedigen in te schrijven op de opdracht.
  - Het doel van aanbesteden en de daarbij geldende regels van de Aanbestedingswet is dat publieke partijen met een duidelijke opdrachtbeschrijving op een eerlijke en transparante wijze een geschikte opdrachtnemer vinden. Een aanbesteding zo inrichten dat een specifieke partij wordt uitgesloten, is hier niet mee in overeenstemming.
- 2 *Het college toont ten aanzien van aanbestedingen onvoldoende lerend vermogen. Het aanbestedingstraject dat voorafging aan de verbouwing van het gemeentehuis is nooit geëvalueerd, terwijl dit wel onderdeel is van het beleid en de problemen rond de verbouwing van het gemeentehuis daartoe alle aanleiding gaven. Deze problemen hadden zich ook voor kunnen doen bij de bouw van sportcomplex Aquapelle; dit is niet gebeurd.*
- Evaluatie is onderdeel van het aanbestedingsprotocol.
  - Bij de verbouwing van het gemeentehuis ontstonden problemen die dermate groot waren, dat het college ervoor koos de verbouwing stil te leggen. De aannemer bleek de opdracht niet naar behoren te kunnen uitvoeren, waarna deze aan een andere aannemer is gegund.
  - De stuurgroep van de verbouwing van het gemeentehuis was voornemens een brief naar het college te sturen, met daarin de geleerde lessen rondom de aanbesteding van de verbouwing van het gemeentehuis.
  - Toen de rekenkamer deze brief opvroeg, bleek dat deze nooit is opgesteld.
  - Uit navraag van de rekenkamer bleek ook dat de aanbesteding nooit is geëvalueerd.
  - Omdat bij de aanbesteding van de bouw van Aquapelle het college dezelfde aanbestedingsstrategie had als bij de verbouwing van het gemeentehuis (zie conclusie 1), hadden de daar geconstateerde problemen zich ook in dit project kunnen voordoen.
- 3 *Het college heeft de bouwkosten van het sportcomplex Aquapelle niet goed beheerst, waardoor het mogelijk te veel heeft betaald voor de bouw. Bij afronding van het bestek was het college al op de hoogte van 41% van de uiteindelijke bouwkostenoverschrijding. Desondanks besloot het college het bestek in de markt te zetten zonder te bezuinigen op het ontwerp. Het college heeft daardoor de raad nooit de optie gegeven om te onderzoeken of het sportcomplex met dezelfde functionaliteit voor minder geld gebouwd had kunnen worden.*

#### **handelingen voordat het bestek in de markt werd gezet**

- Gedurende het ontwerpen van een gebouw is het van belang dat de gemeente de kwaliteit van het ontwerp blijft toetsen en controleert of het ontwerp binnen de beoogde tijd en budget kan worden ontwikkeld.
- Bij het toetsen van het bestek (de opdrachtoomschrijving zoals die in de markt wordt gezet) heeft het college een schaduwbegroting laten opstellen door een externe partij. Hieruit bleek dat het ontwerp € 1,96 mln. duurder zou zijn dan de begrote € 10,5 mln.
- Dit is voorgelegd aan de stuurgroep, waarin de verantwoordelijke wethouders zitten. In een memo zijn vier scenario's voorgelegd, te weten:
  - aanvullend budget aan de raad vragen;
  - bezuinigen op het ontwerp;
  - aanbesteding opdelen in verschillende deelopdrachten;
  - het budget handhaven, aan te besteden en het resultaat af te wachten.
- De stuurgroep heeft niet gekozen om de raad om budget te vragen omdat geïnteresseerde aannemers in de tussentijd mogelijk konden afhaken. Ook wilde de stuurgroep de hoogte van het uiteindelijke budgetverschil afwachten. Daarnaast werd geschat dat slechts € 700.000 bezuinigd kon worden en dat apart aanbesteden slechts € 200.000 zou opleveren. Voor deze opties is niet gekozen.
- In de stuurgroep is het door de projectgroep aangeraden scenario gekozen: 'het budget handhaven, aan te besteden en het resultaat af te wachten'.

#### **handelingen nadat het bestek in de markt is gezet**

- Nadat het bestek in de markt is gezet, is het krediettekort verder opgelopen. De goedkoopste ingediende offerte was € 4,77 mln. duurder dan de begrote bouwkosten van € 10,5 mln. Het college had 41% van deze prijsstijging voorzien.<sup>1</sup>
- Het college heeft wel ná het in de markt zetten van het bestek de gemeenteraad om aanvullend krediet gevraagd. Er werd gevraagd om een aanvullend krediet van € 3,9 mln. Klaarblijkelijk was er financiële ruimte om een deel van het krediettekort op te vangen. Aan de gemeenteraad werden drie scenario's voorgelegd:
  - het toekennen van het extra budget;
  - onderhandelen met de twee indieners;
  - alleen de sporthal met vier zaaldelen realiseren.
- Het handelingsperspectief voor de raad om (ook) een zwembad te realiseren, is beperkt. Het bezuinigen op het ontwerp is niet als optie voorgelegd aan de raad. Dit is ook logisch. Volgens de Aanbestedingswet mag de gemeente de opdracht na gunning namelijk niet wezenlijk wijzigen. Daarom is het doorvoeren van grote wijzigingen in een bestek dat al aanbesteed is, niet mogelijk.
- Indien de gemeente wel wil bezuinigen op het ontwerp moet het de aanbesteding afbreken, de bezuinigen doorvoeren en opnieuw aanbesteden. Dit is geen aantrekkelijke optie.
- Onderhandelen met de twee aanbieders is risicovol, zo gaf het college aan in het raadsvoorstel. Het levert vertraging op, de prijs kan uiteindelijk hoger uitvallen door marktwerking en onvoldoende bezuinigingsopties, de aannemers kunnen bovendien afhaken waardoor opnieuw moet worden aanbesteed.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> € 1,96 / € 4,77 x 100 = 41%

<sup>2</sup> College Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 'Aanvullend krediet ten behoeve van de realisatie van zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan', 29 mei 2018.

- Het gegeven dat de kredietverhoging van €3,9 mln. beklonken is in collegeakkoord doet hier niet aan af. Immers was op dat moment het handelingsperspectief niet groter, op dat moment was het bestek immers al in de markt gezet.
- 4 *Het college heeft bewust informatie achtergehouden toen het de gemeenteraad vroeg om aanvullend krediet voor de bouw van Aquapelle. Het verzwegen dat in de eigen begroting behorend bij het bestek de bouwkosten al werden overschreden. De raad werd voor een voldongen feit gesteld en moest, indien het een zwembad wilde, akkoord gaan met een kredietverhoging van € 3,9 mln. Het college heeft bovendien nagelaten om goed uit te zoeken wat de oorzaak was dat de bouwkosten na aanbesteding 45% hoger waren dan aanvankelijk begroot. De aan de raad gemelde onderbouwing van de prijsstijging was onjuist.*

#### **achtergehouden informatie**

- De aanbesteding viel, zoals beschreven, uiteindelijk € 4,77 mln. duurder uit dan de begrote bouwkosten, een prijsstijging van 45%.<sup>3</sup> De stuurgroep besloot het benodigde aanvullend budget van € 3,9 mln. aan te vragen bij de gemeenteraad, klaarblijkelijk was er financiële ruimte om een deel van het tekort op te vangen.
- Het college vermeldde in het verzoek aan de raad niet dat het bij het vaststellen van het bestek al wist dat de bouwkosten hoger zouden uitvallen dan begroot. Zoals beschreven in conclusie 3, sloot de begroting bij het bestek € 1,96 mln. hoger dan begroot.
- De raad werd zo ten onrechte voor een voldongen feit gesteld. Indien de raad eerder bij de besluitvorming was betrokken, had zij nog kunnen kiezen tussen een kredietverhoging en bezuinigen op het ontwerp. Inmiddels was bezuinigen op het ontwerp geen reële optie meer (zie ook conclusie 3).
- De druk op de raad om in te stemmen met de budgetverhoging is bovendien opgevoerd door te benadrukken dat de lonen in de bouwsector verder zouden stijgen en opnieuw aanbesteden dus nog duurder zou kunnen uitvallen.
- Ook werd in de raadsbehandeling regelmatig aangehaald dat de kosten voor het ontwerp al een miljoen bedroegen. Niet instemmen met het aanvullende krediet zou volgens die redenering kapitaalvernietiging betekenen.

#### **oorzaak kostenoverschrijding**

- In het verzoek aan de raad verwijst het college naar de normbedragen voor onderwijshuisvesting die recentelijk zijn toegenomen met 40%. Daarmee suggereert het college dat een dergelijke prijsstijging gebruikelijk is. Deze redenering is echter onjuist.
- De normbedragen voor onderwijshuisvesting zijn een middel om te bepalen welk bedrag de gemeente als taakstellend budget wil meegeven aan schoolbesturen voor de bouw van een nieuwe school.
- De VNG raadde aan om de normbedragen bij te stellen, omdat deze op basis van de indexatie van het CBS en de macro-economische verkenningen zijn aangepast en omdat deze methode niet toereikend bleek om de daadwerkelijke bouwkosten van scholen in te schatten.
- De ontwikkeling van normbedragen voor onderwijshuisvesting verklaart niet waarom het college de bouwkosten net voor het in de markt zetten van het bestek een stuk lager inschatte dan ze werkelijk waren.

<sup>3</sup> € 4,77 / € 10,5 = 45%

- Het college begrootte de bouwkosten bij het bestek € 2,81 mln. lager dan de laagste inschrijving op de opdracht.<sup>4</sup> Klaarblijkelijk had het college de bouwkosten niet goed ingeschat.
  - Het college heeft niet goed uitgezocht wat de oorzaak is dat de bouwkosten te laag zijn begroot. Hiervoor had het namelijk een derde partij een second opinion moeten laten uitvoeren op de directie begroting en de inschrijvingen van de marktpartijen.
  - In plaats daarvan vroeg het college het bedrijf dat eerder al de directiebegroting opstelde de begrotingen van het college en de aannemer te vergelijken. Deze partij kan dit echter niet onafhankelijk beoordelen.
- 5 *Het college heeft in aanbestedingen aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering van de opdracht, maar in twee aanbestedingen heeft het deze kwaliteit onvoldoende gewaarborgd. Bij Aquapelle is niet vastgesteld dat het bouwontwerp voldoet aan alle kwaliteitseisen, voordat het project in de markt werd gezet. Bij de quasi-inbesteding van het afvalbeheer zijn geen afspraken over het percentage afvalscheiding en de kosten gemaakt, waardoor het college niet op deze kernzaken kan sturen.*
- In alle onderzochte aanbestedingen heeft het college prestatieafspraken gemaakt met de opdrachtnemers over de te leveren kwaliteit.
    - 3 van de 4 prestatieafspraken bij weerbaarheidstraining Rots en Water bevatten een kwaliteitseis.
    - 37 van de 40 prestatieafspraken bij de Wmo-hulpmiddelen bevatten een kwaliteitseis.
    - 40 van de 70 prestatieafspraken bij het afvalbeheer bevatten een kwaliteitseis.
  - Het bestek voor Aquapelle bevat verwijzingen naar kwaliteitsrichtlijnen zoals ISO en NEN. Ook is er een datum van oplevering afgesproken.
  - Bij een bouwproject is het echter ook belangrijk dat gedurende het bouwproject meermaals getoetst wordt of alle eisen in het ontwerp zijn verwerkt, waarna op basis van deze toets een zogeheten fasedocument of beslisdocument wordt opgesteld. Het college heeft geen procesbeschrijving waarin dit staat beschreven, het werkt met project specifieke plannen van aanpak.
  - In het geval van Aquapelle is deze cyclus van toetsen en opstellen van fasedocumenten niet structureel doorlopen.
  - Het college kon de rekenkamer geen inzicht geven in de toets op het voorlopig ontwerp.
  - Er is geen fasedocument/beslisdocument opgesteld rondom het definitief ontwerp.
  - Bij het bestek is alleen een toets uitgevoerd op het bestek; het ontbreekt aan een overzicht of het bestek aan alle kwaliteitseisen voldoet.
  - Als gevolg hiervan heeft het college niet geborgd dat het bestek aan alle kwaliteitseisen voldoet.
- Bij de quasi-inbesteding van het afvalbeheer heeft de gemeente geen afspraken gemaakt over de kosten. De afstemming over kosten vindt jaarlijks plaats op basis van een begroting opgesteld door Irado die goedgekeurd moet worden door het college.
  - Doordat er geen meerjarenafspraken gemaakt zijn over de kosten, heeft het college hier weinig invloed op. Dit terwijl het college uiteindelijk wel opdraait voor eventuele kostenoverschrijdingen.

<sup>4</sup> € 4,77 mln. - € 1,96 mln. = € 2,81 mln.

- Bij de quasi-inbesteding van het afvalbeheer zijn ook geen afspraken gemaakt over het percentage te scheiden afval. Dit is opmerkelijk, omdat het college zichzelf juist als hoofddoel heeft gesteld om meer afval te gaan scheiden.
- 6 *Het college verzamelt voornamelijk op informele wijze informatie over het verloop van de opdrachten. Er is er op zeer regelmatige basis contact met bijna alle opdrachtnemers. Op basis van deze informatie is het college tevreden over de invulling van de opdrachten.*
- Bij de weerbaarheidstraining is door informeel contact met de opdrachtnemer en schooldirecteuren informatie opgehaald over de voortgang van de opdracht.
  - Ook hebben de betrokken ambtenaren ten aanzien van deze training vragen opgenomen in een enquête onder de jeugd van Capelle aan den IJssel. Hiermee is relevante monitoringsinformatie verzameld.
  - Het college is op basis van deze informatie tevreden over de invulling van deze training.
  - Bij de bouw van Aquapelle hebben de betrokken ambtenaren deelgenomen aan het bouwoverleg en op deze wijze informatie opgehaald over de voortgang van de bouw, het meer- en minderwerk is hier ook afgestemd.
  - Aquapelle is opgeleverd op de vooraf overeengekomen datum en ook de bouwkosten zijn, op basis van het voorlopige overzicht van meer- en minderwerk, niet opgelopen. Het college toont zich tevreden.
  - Er is veel contact met Irado over het afvalbeheer. Volgens de betrokken ambtenaren vindt er tweewekelijks beleidsoverleg plaats en driewekelijks operationeel overleg. Dit is meer dan de het minimum dat overeengekomen is. De betrokken ambtenaren geven aan tevreden te zijn over de samenwerking.
  - Een analyse van de behaalde afvalscheidingspercentages, toont een positieve ontwikkeling die met de huidige samenwerking is ingezet.
  - Er is veel ad hoc contact met de zorgaanbieder van de Wmo-hulpmiddelen. Volgens de betrokken ambtenaren verliep de dienstverlening daardoor in Capelle nog lange tijd naar wens terwijl de partij wel in financiële moeilijkheden verkeerde. De partij is uiteindelijk failliet gegaan.
- 7 *Deze informele sturing maakt het college kwetsbaar omdat het geen formele sanctiemiddelen heeft die het kan inzetten als de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende is. Door het ontbreken of loslaten van verantwoordingsafspraken kan het zicht op de kwaliteit van de dienstverlening bovendien onvoldoende zijn. Dit was het geval bij de Wmo-hulpmiddelen.*

#### **sancties**

- Het college heeft geen sancties opgenomen in de overeenkomsten voor Aquapelle, de weerbaarheidstraining Rots en Water en afvalbeheer. Een uitzondering hierop vormt de boete op het niet nakomen van de social-returnverplichting.
- Bij de bouw van Aquapelle is niet geregeld dat de laatste betaling pas plaatsvindt zodra het gebouw is opgeleverd. Hoewel dit geen sanctie is, is het niettemin een prikkel voor de opdrachtnemer om zijn werk goed en op tijd af te leveren.
- Bij de Wmo-hulpmiddelen is wel een boete opgenomen in de overeenkomst. Deze is echter nooit toegepast, omdat de betrokken ambtenaren de boete disproportioneel vonden. Deze boete bleek alleen in de overeenkomst te zijn opgenomen om een bepaalde partij te ontmoedigen zich in te schrijven voor de opdracht (zie conclusie 1).
- Door het ontbreken van werkbare sancties heeft het college geen stok achter de deur wanneer de opdrachtinvulling niet naar wens verloopt.

#### **verantwoordingsafspraken**

- Het college heeft geen verantwoordingsafspraken gemaakt met de aannemer over de bouw van Aquapelle. Evenmin zijn er afspraken over het bouwoverleg gemaakt.
- Wel heeft het college twee partijen ingehuurd om de bouw te monitoren, namelijk een directievoerder en bouwtoezicht. Ook met deze partijen zijn echter geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de gemeente op de hoogte wordt gehouden.
- Het college heeft geen verantwoordingsafspraken gemaakt rondom de weerbaarheidstraining Rots en Water. De rekenkamer vindt dit overigens begrijpelijk, gezien de beperkte omvang van de opdracht en het gegeven dat niet de gemeente maar de scholen de directe gebruikers zijn.
- Voor het verkrijgen van de informatie over de weerbaarheidstraining en de bouw is het college afhankelijk van de inzet van de betrokken ambtenaren.
- Bij de Wmo-hulpmiddelen en het afvalbeheer zijn wel verantwoordingsafspraken gemaakt.
- Bij het afvalbeheer is afgesproken dat er maandrapportages worden opgesteld.
- Bij de Wmo-hulpmiddelen is verantwoording via losse rapportages (bruikleenovereenkomsten, offertes en kwartaalrapportages) en via twee digitale systemen afgesproken (webapplicatie en online managementinformatiesysteem).

#### **monitoren verantwoordingsafspraken**

- Bij het afvalbeheer zijn gedurende de uitvoering van de overeenkomst de verantwoordingsafspraken versoepeld. De maandrapportages zijn opgeleverd, maar bevatte geen informatie over klachten van bewoners.
- Bij de Wmo-hulpmiddelen zijn na de aanbesteding de verantwoordingsafspraken zo goed als los gelaten.
- Het managementinformatiesysteem met informatie over uitgevoerde opdrachten en klachten is nooit gerealiseerd. Deze eis is al tijdens de aanbestedingsprocedure losgelaten en vervangen door handmatig opgestelde maandrapportages. Deze maandrapportages heeft het college echter nooit ontvangen. Er zijn geen pogingen ondernomen om deze wel te ontvangen.
- Het college heeft de rekenkamer slechts één kwartaalrapportage over uitgevoerd onderhoud kunnen voorleggen. Begin 2019 heeft het college bovendien de eis van kwartaalrapportages losgelaten. Het college stelde op basis van informeel contact dat de dienstverlening naar wens verliep en dat kwartaalrapportages daarom niet meer nodig waren om. De rekenkamer heeft hierover geen besluit gezien.
- De informatie die het college nog wel ontving (te weten ondertekende bruikleenovereenkomsten, offertes en facturen) boden onvoldoende handvatten om de kwaliteit van de opdrachtuitvoering te monitoren.
- Het college had vervolgens onvoldoende zicht op de klanttevredenheid van de cliënten.
- Het college ging er vanuit dat klachten over de Wmo-hulpmiddelen vanzelf zouden komen bovendien. Klachten worden echter bij de opdrachtnemer gemeld en de kwartaalrapportages waarin deze klachten zouden moeten staan werden op verzoek van het college niet meer geleverd.
- Het college heeft twee steekproeven gedaan. Volgens de Verordening maatschappelijke ondersteuning kunnen steekproeven ook gebruikt worden om toe te zien op de kwaliteit van de dienstverlening. Het college beperkte deze steekproeven echter tot een controle van facturen en verkreeg zo geen inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening.

- Het college greep pas in toen cliënten al maanden lang te maken hadden met problemen rond de dienstverlening. Uiteindelijk is de overeenkomst ontbonden.
  - De hulpmiddelen, waarvan de gemeente Capelle eigenaar is, zijn door een alerte ambtenaar uit het depot gehaald. Dit gebeurde net voordat een curator beslag legde op deze middelen, omdat de opdrachtnemer failliet werd verklaard.
- 8 Ook ten aanzien van toezicht en controle na aanbestedingen laat het college beperkt lerend vermogen zien. Aan eerdere aanbevelingen van de rekenkamer om in het welzijnswerk actiever prestaties te monitoren en eventueel te sanctioneren, is (ook in andere domeinen) klaarblijkelijk geen invulling gegeven.
- In 2015 publiceerde de rekenkamer het rapport ‘Stuurkracht op buurtkracht. Sturing op prestaties van aanbesteed welzijnswerk’. De rekenkamer concludeerde dat het college onvoldoende inzicht had in de prestaties van buurtkracht omdat het de juistheid van de rapportages van Buurtkracht niet controleerde.
  - In het rapport wordt tevens vastgesteld dat het college geen klanttevredenheidsonderzoek uitvoert.
  - De aanbeveling van de rekenkamer luidde daarom om in het sociale domein altijd afspraken over klanttevredenheidsonderzoeken te maken.
  - Tevens werd aanbevolen om de vastgelegde afspraken over toezicht, controle en sancties toe te passen indien de situatie daarom vraagt.

#### overeenkomsten

- Zoals in conclusie 7 toegelicht heeft het college niet bij alle onderzochte gevallen verantwoordingsafspraken gemaakt.
- In geen van de gevallen zijn werkbare sancties (afgezien van de boete ten aanzien van de social returnverplichting) opgenomen, laat staan dat deze zijn toegepast.
- Het college liet in 2018 en 2019 klanttevredenheidsonderzoeken uitvoeren onder ontvangers van Wmo-hulpmiddelen. In beide onderzoeken gaven cliënten aan problemen te ondervinden met levertijden van hulpmiddelen. Het college heeft hieraan echter geen consequenties verbonden.
- Het toezicht op de levering van Wmo-hulpmiddelen schoot tekort. Het ontbrak het college op een gegeven moment zelfs geheel aan inzicht in de kwaliteit van de dienstverdeling (zie conclusie 7).

## 2-3 aanbevelingen

De rekenkamer stelt vast dat er binnen de gemeentelijke organisatie rondom inkoop en aanbestedingen een cultuur heerst waarbij veel op informele wijze geregeld wordt. Dit gaat ten koste van een zakelijke benadering. Formele procedures ontbreken vaak of deze worden niet gevolgd, en er wordt niet geëvalueerd. Inkoop gaat over de besteding van publiek geld dat door derden wordt uitgegeven. De rekenkamer hecht er daarom aan dat de gemeente op dit onderwerp een zakelijkere houding ontwikkelt. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

#### aanbestedingen

- 1 Besteed bij aanbestedingen aandacht aan de kwaliteit van de opdrachtnemers, onder andere door:
  - passende geschiktheidseisen en uitsluitingsgronden op te stellen;
  - de opgegeven referenties en tevredenheidsverklaringen inhoudelijk te controleren maar ook bij andere opdrachtgevers na te gaan of de informatie klopt.

- 2 Voorzie aanbestedingsdocumenten van passende verantwoordingsafspraken en sancties. Houd na gunning toezicht op de opdrachten en pas sancties zo nodig toe.
- 3 Zorg dat aanbestedingen altijd geëvalueerd worden en neem dit ook als verplichting op in het beleid en protocol rondom aanbestedingen.

#### **uitvoering bouwopdrachten**

Omdat in de casusselectie een 'werk' is opgenomen, heeft de rekenkamer ook de projectbeheersing in de ontwerpfase van het bouwwerk onderzocht. Hierbij moest de rekenkamer constateren dat er geen algemene procesbeschrijving bestaat voor bouwwerken. De beoogde werkwijze wordt alleen beschreven in een plan van aanpak dat voor het specifieke werk is opgesteld. Hierdoor is een aantal zaken onvoldoende geregeld. De rekenkamer komt daarom met de volgende aanbeveling:

- 4 Ontwikkel een procesbeschrijving voor de gemeentelijke taken rondom grote bouwprojecten die onder andere:
  - de projectbeheersing op het kwaliteitsmanagement, de kostenbeheersing maar ook de andere GROTICK<sup>5</sup>-aspecten borgt;
  - de informatievoorziening aan de raad regelt.

#### **quasi-inbesteding**

De rekenkamer heeft met het afvalbeheer ook een quasi-inbesteding onderzocht. De volgende aanbeveling is gericht op quasi-inbestedingen:

- 5 Zorg dat ook bij quasi-inbestedingen afspraken worden gemaakt met betrekking tot de doelstellingen in het beleid en de kosten, zodat ook hier op deze kernzaken gestuurd kan worden.



<sup>5</sup> GROTICK staat voor geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit. Het is gebruikelijk om grote projecten op deze aspecten te beheersen.

## 3 reactie en nawoord

### 3-1 reactie college van B en W

Wij spreken onze waardering uit voor het uitgevoerde onderzoek. De inzichten leveren een bijdrage aan het verbeteren van inkoop en aanbesteden binnen onze gemeente. In het rapport staan waardevolle aanbevelingen ten aanzien van het proces rondom inkoop en aanbesteden, ook ten aanzien van de ermee samenhangende informatiestromen tussen het college en de raad.

Het door ons vastgestelde inkoopbeleid en aanbestedingsprotocol vormen de basis voor de wijze waarop de aanbestedingen door onze gemeente worden uitgevoerd. De aanbevelingen in het rapport die door ons worden overgenomen, zullen worden opgepakt en meegenomen in de eerstvolgende herziening van het inkoopbeleid en aanbestedingsprotocol.

Wij onderschrijven de conclusies niet. Een belangrijke kanttekening is dat onderzoek is gedaan naar vier concrete aanbestedingen:

- Wmo-hulpmiddelen;
- Bouw zwembad/ sporthal Alkenlaan (Aquapelle);
- Afvalinzameling en -verwerking;
- Weerbaarheidstraining 'Rots en water'.

Bij de bespreking van de bouw van Aquapelle heeft de Rekenkamer ook de verbouwing van het gemeentehuis betrokken. De conclusies kunnen ons inziens dan ook enkel betrekking hebben op de vier onderzochte trajecten en zijdelings op de verbouwing van het gemeentehuis en niet op de algemene inkooppraktijk binnen onze gemeente.

Het valt op dat de Rekenkamer stevige bewoordingen kiest. Woorden als 'onjuist', 'onverantwoord', 'onvoldoende', 'niet-goed' dragen ons inziens niet bij tot een verantwoorde en zakelijke formulering van conclusies.

Voor wat betreft de aanbevelingen zal onder regie van de gemeentelijke inkoopadviseurs organisatiebreed tot uitvoering worden overgegaan van de aanbevelingen die worden overgenomen.

Gelet op de centrale vraag van het onderzoek *'In hoeverre waarborgt het college dat ingekochte diensten en werken de beoogde kwaliteit hebben en dat deze bijdragen aan het realiseren van de kwaliteit en de realisatie van beleidsdoelstellingen'* zijn wij van mening dat in de vier onderzochte aanbestedingen die beoogde kwaliteit ook daadwerkelijk is geleverd, waarmee is bijgedragen aan het realiseren van onze beleidsdoelstellingen. Ons prachtige nieuwe en goed functionerende zwembad-/sporthalcombinatie Aquapelle is daar een goed voorbeeld van, alsmede de continuïteit die te allen tijde is gewaarborgd in de Wmo-dienstverlening. Ook de aanbestedingen afvalinzameling en -

verwerking en de weerbaarheidstraining "Rots en Water" hebben geleid tot kwalitatief goede dienstverlening en dragen bij aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

#### Reactie op de (hoofd)conclusies (incl. toelichting)

##### *Hoofdconclusie 1*

*Het college heeft in een aantal aanbestedingen de opdrachtnemers op onjuiste wijze geselecteerd. Bij de onderzochte bouwprojecten verliep de selectie op onverantwoorde wijze, met als risico het contracteren van een slechte aannemer. Ook bij de aanbestedingen van diensten kan de selectie van opdrachtnemers worden verbeterd. De dienstverlening rondom de Wmo-hulpmiddelen was bovendien gericht op het uitsluiten van een specifieke marktpartij. Dit is niet in de geest van de Aanbestedingswet.*

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

##### Algemeen

Aangeleverde referenties worden gecontroleerd.

De onderzoekers stellen dat de financiële gezondheid van een partij een belangrijk onderdeel is van de kwaliteit van de geselecteerde opdrachtnemer. Wij willen daar op aanvullen dat het opvragen van informatie over de financiële gezondheid van de geselecteerde partij in verhouding moet staan tot de risico's en de omvang van de opdracht, zoals beschreven in de Gids Proportionaliteit. Het beoordelen van de financiële situatie is overigens een momentopname. Een (corona)crisis of andere (externe) invloeden kunnen de financiële positie van een opdrachtnemer onverwacht doen veranderen gedurende de looptijd van het contract. Hiermee worden mogelijke risico's afgedekt, maar worden geen zekerheden ingebouwd.

##### Aquapelle

Het is een bewuste keuze geweest om te kiezen voor een aanbestedingsstrategie die bestaat uit twee rondes: eerst een selectie van aannemers op basis van minimumeisen en een loting, gevolgd door gunning op basis van laagste prijs. Overigens heeft uiteindelijk, door het beperkt aantal inschrijvingen, geen loting plaatsgevonden. Het gunnen van een gedetailleerd en gedegen technisch bestek conform STABU-methodiek op laagste prijs is op grond van artikel 2.114 lid 4 van de Aanbestedingswet toegestaan. In dat geval motiveert de aanbestedende dienst de toepassing van dat criterium in de aanbestedingstukken. De keuze voor een aanbestedingsstrategie met als onderdeel het gunnen op laagste prijs is door ons in de startnotitie en in de selectieleidraad gemotiveerd:

- alle details van de opdracht (kwaliteit, specificaties etc.) bekend waren en eenduidig waren vastgelegd;
- er werden nauwelijks of geen kwaliteitsverschillen in de markt verwacht;
- het ging om een standaard werk.

##### Diensten

In het aanbestedingsdocument voor de Wmo-hulpmiddelen zijn eisen opgenomen die de risico's moesten afdekken met betrekking tot aanbieders die onrealistische aanbiedingen doen. Dit was zeker niet gericht op één specifieke partij, maar om onrealistische aanbiedingen zoveel mogelijk te voorkomen. Van uitsluiting van een specifieke partij, zoals u stelt, is dan ook geen sprake geweest. Wij hebben het risico dat de kwaliteit en daarmee de continuïteit van de dienstverlening in gevaar zou

komen, geminimaliseerd. Het punt van sanctioneren is gedurende de samenwerking nooit bereikt. Als er al eens sprake was van het niet nakomen van afspraken, dan is dit in goed onderling overleg met de cliënt opgelost. Ten tijde van de aanbesteding zijn geen financiële gegevens opgevraagd, omdat op het moment van het opstellen van de aanbestedingsdocumenten daarvoor geen aanleiding was.

#### **Hoofdconclusie 2**

*Het college toont ten aanzien van aanbestedingen onvoldoende lerend vermogen. Het aanbestedingstraject dat voorafging aan de verbouwing van het gemeentehuis is nooit geëvalueerd, terwijl dit wel onderdeel is van het beleid en de problemen rond de verbouwing van het gemeentehuis daartoe alle aanleiding gaven. Deze problemen hadden zich ook voor kunnen doen bij de bouw van sportcomplex Aquapelle; dit is niet gebeurd.*

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

In het Aanbestedingsprotocol is het evalueren van een aanbesteding opgenomen als mogelijkheid, niet als verplichting. Niet alle aanbestedingen worden geëvalueerd. Een gelijksoortige aanbesteding pas starten na een evaluatie van eenzelfde type eerdere aanbesteding is in de tijd ook niet altijd mogelijk, zoals bij het bouwproject Aquapelle. Ook zonder (officiële/schriftelijke) evaluatie nemen wij het geleerde in een nieuw aanbestedingstraject mee. Wij verwijzen ook naar aanbeveling 3.

De verwijzing naar de problemen bij de verbouwing van het gemeentehuis is onterecht. Deze problemen waren terug te voeren op de operationele uitvoering van het werk, niet op de aanbestedingsprocedure.

#### **Hoofdconclusie 3**

*Het college heeft de bouwkosten van het sportcomplex Aquapelle niet goed beheerst, waardoor het mogelijk te veel heeft betaald voor de bouw. Bij afronding van het bestek was het college al op de hoogte van 41% van de uiteindelijke bouwkostenoverschrijding. Desondanks besloot het college het bestek in de markt te zetten zonder te bezuinigen op het ontwerp. Het college heeft daardoor de raad nooit de optie gegeven om te onderzoeken of het sportcomplex met dezelfde functionaliteit voor minder geld gebouwd had kunnen worden.*

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

Wij hebben geen invloed op het kostencomponent in de markt. Een directiebegroting in een beweeglijke markt geeft een mogelijke indicatie over de verwachte inschrijfsom. Wij waren op de hoogte van de directiebegroting en wisten dat deze hoger was dan het door de raad toegekende krediet. Op dat moment was niet te voorzien wat de uiteindelijke mogelijke bouwkostenoverschrijding na inschrijving zou zijn.

Wij hebben na de directiebegroting laten onderzoeken wat eventuele bezuinigingsmogelijkheden waren. De uitkomsten deden afbreuk aan de esthetische en akoestische uitgangspunten.

De Rekenkamer geeft aan dat op basis van de directiebegroting een krediettekort zou ontstaan van € 1,96 miljoen, 41 % van de uiteindelijke bouwkostenoverschrijding en stelt dat de raad daarover geïnformeerd had moeten worden. Onder andere de extern adviseur die de begroting van de architect had gecontroleerd en in november 2017 de

directiebegroting had opgesteld, gaf aan dat de bouwmarkt zeer beweeglijk was. Offertes boven, maar ook onder de directiebegroting, kwamen voor. Ook de gemeente zelf had hier ervaring mee, onder andere bij werken van de afdeling Stadsbeheer en van de unit Vastgoed. De mogelijke bouwkostenoverschrijding van € 1,96 miljoen was dan ook een indicatie. Wij zagen geen aanleiding om het bestek op dat moment niet in de markt te zetten. Gelet op de beweeglijke bouwmarkt achtten wij het raadzaam de resultaten van de aanbesteding af te wachten en de raad te informeren over de daadwerkelijke inschrijvingen met daarin de 'harde' cijfers.

#### **Hoofdconclusie 4**

*Het college heeft bewust informatie achtergehouden toen het de gemeenteraad vroeg om aanvullend krediet voor de bouw van Aquapelle. Het verzweeg dat in de eigen begroting behorend bij het bestek de bouwkosten al werden overschreden. De raad werd voor een voldongen feit gesteld en moest, indien het een zwembad wilde, akkoord gaan met een kredietverhoging van € 3,9 mln. Het college heeft bovendien nagelaten om goed uit te zoeken wat de oorzaak was dat de bouwkosten na aanbesteding 45% hoger waren dan aanvankelijk begroot. De aan de raad gemelde onderbouwing van de prijsstijging was onjuist.*

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

#### Bewust informatie achterhouden voor de gemeenteraad

Wij hebben bij de gevraagde kredietverhoging van € 3,9 miljoen geen aanleiding gezien de directiebegroting te delen, omdat die raming slechts een indicatie was van mogelijke kostenontwikkeling in een beweeglijke bouwmarkt.

Wij hebben in het raadsvoorstel de definitieve inschrijfsom met de raad gedeeld. Aan de raad is een drietal scenario's voorgelegd (BBV 1004212) en gevraagd een besluit te nemen. Hiermee werd de raad op juiste wijze geïnformeerd en in staat gesteld haar budgetrecht te gebruiken. Er is geen sprake van dat de raad voor een voldongen feit werd gesteld.

De suggestie van het doelbewust onthouden van informatie aan de raad, met welk oogmerk dan ook, is ongegrond en daar nemen wij afstand van. De bestuursstijl van ons college kenmerkt zich juist door openheid, transparantie en het delen van informatie.

#### Onvoldoende onderzoek naar de oorzaak van de hogere bouwkosten dan aanvankelijk begroot

Nadat de inschrijvingen bekend waren en duidelijk was dat deze fors hoger uitvielen dan de oorspronkelijke begroting van € 10,5 miljoen is opdracht gegeven om, naast eigen onderzoek, de inschrijvingen te laten analyseren door een externe partij. Uit deze analyses kwamen als belangrijkste oorzaken voor de fors hogere inschrijvingen de marktwerking met stijgende bouwkosten en de ontwerpoverschrijding op het technisch ontwerp naar voren. De stijging van de bouwkosten was een landelijke trend, zoals te lezen is in de vakliteratuur en de analyse van de calculatoren. Dit is aan de raad gemeld. Ook hebben wij nog een toets laten doen door op basis van 'design and build' een bouwkostenraming op te laten stellen, deze raming kwam uit op € 15.935.000,- vergelijkbaar met de ontvangen offertes.

#### Onjuiste onderbouwing prijsstijging

In het voorstel van ons aan de raad om een extra krediet toe te kennen van € 3,9 miljoen, zoals behandeld op 7 juli 2018, hebben wij een onderbouwing gegeven voor de prijsstijging ten opzichte van het oorspronkelijk in 2015 gevoteerde krediet. Naast dat een deskundige de offertes heeft beoordeeld, wordt er verwezen naar vakliteratuur over de stijging van bouwkosten. Hier werd melding gemaakt van prijsstijgingen van 7,5%, fors meer dan de inflatie en een verwachting van verdere prijsstijging. De verwijzing naar de met 40% gestegen normbedragen voor onderwijshuisvesting illustreert dit.

#### **Hoofdconclusie 5**

*Het college heeft in aanbestedingen aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering van de opdracht, maar in twee aanbestedingen heeft het deze kwaliteit onvoldoende gewaarborgd. Bij Aquapelle is niet vastgesteld dat het bouwontwerp voldoet aan alle kwaliteitseisen, voordat het project in de markt werd gezet. Bij de quasi-inbesteding van het afvalbeheer zijn geen afspraken over het percentage afvalscheiding en de kosten gemaakt, waardoor het college niet op deze kernzaken kan sturen.*

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

#### Aquapelle

Bij Aquapelle is wel degelijk vastgesteld dat het bouwontwerp voldoet aan alle kwaliteitseisen. Hiervoor zijn toetsdocumenten opgesteld; een voorlopig ontwerp (VO), een technisch ontwerp (TO) en een definitief ontwerp (DO). De aangeleverde fasedocumenten vonden wij van onvoldoende kwaliteit. Hiertoe hebben wij een externe directiebegroting op laten stellen en een fasedocument opnieuw laten opstellen (DO). Daarnaast is voor elke fase een fasedocument opgesteld. Deze toetsdocumenten zijn besproken in de projectgroep en in de stuurgroep en in de stuurgroep ook vastgelegd.

#### Afvalbeheer

Er wordt jaarlijks door Irado een begroting ingediend. De kostenstructuur bestaat uit twee onderdelen. De exploitatie (inzameling) en de verwerking van het afval. Op het eerste onderdeel, de inzameling, zijn er vaste afspraken over de kosten waar een begroting en verantwoording aan ten grondslag liggen. Deze kosten worden jaarlijks aangepast met een prijscorrectie. Bij de kosten over de verwerking ligt dit anders. Afhankelijk van de hoeveelheid ingezameld afval en het aanbod op het afvalbrengstation wordt hier daadwerkelijk afgerekend op het aantal kilo's. Meer aanbod betekent meer kosten. Ook zijn wij hier afhankelijk van de prijzen die de verwerkingsmarkt hanteert. Op het tweede onderdeel kan daarom inderdaad geen invloed worden uitgeoefend.

Inmiddels is met Irado de afspraak gemaakt dat zij per kwartaal een bestuurlijk (financieel) overzicht maakt met daarin opgenomen de afzonderlijke ingezamelde/verwerkte afvalstromen met de daarbij behorende kosten. Tevens bevat de rapportage een overzicht van de wijzigingen en afwijkingen ten opzichte van de begroting. De rapportage wordt besproken met het college om haar beter op de hoogte te houden van de actuele stand zaken.

Afspraken over het percentage te scheiden afval maken geen onderdeel uit van de opdracht aan Irado. De gemeente is verantwoordelijk voor het afvalbeleid, Irado is hierin ondersteunend.

#### **Hoofdconclusie 6**

*Het college verzamelt voornamelijk op informele wijze informatie over het verloop van de opdrachten. Er is er op zeer regelmatige basis contact met bijna alle opdrachtnemers. Op basis van deze informatie is het college tevreden over de invulling van de opdrachten.*

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

De wijze van informatie verzamelen over het verloop van de opdrachten, formeel of informeel, is maatwerk, afhankelijk van het type opdracht, de omvang van de opdracht etc. Zo is er bij Aquapelle juist niet voor gekozen om op informele wijze informatie over het verloop van de opdrachten te verzamelen. Er was sprake van een stuurgroep, projectgroep en een bouwteam. Ook bij de opdrachtverlening aan Irado zijn er verschillende bestuurlijke momenten geweest waar het college zich formeel heeft laten informeren. Dat ons college voornamelijk op informele wijze informatie verzamelt over het verloop van de opdrachten, gaat dan ook niet op.

#### **Hoofdconclusie 7**

*Deze informele sturing maakt het college kwetsbaar omdat het geen formele sanctiemiddelen heeft die het kan inzetten als de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende is. Door het ontbreken of loslaten van verantwoordingsafspraken kan het zicht op de kwaliteit van de dienstverlening bovendien onvoldoende zijn. Dit was het geval bij de Wmo-hulpmiddelen.*

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

#### **Sancties**

Wij van mening zijn dat niet elk contract een zware, schriftelijke verantwoording over het verloop van een opdracht vraagt. Dit moet maatwerk zijn en de wijze van verantwoording moet worden afgestemd op de omvang en zwaarte van de dienstverlening.

Het toepassen van sancties zal altijd goed afgewogen moeten worden en als uiterste middel moeten worden ingezet. Het opleggen van een sanctie, in welke vorm ook, kan consequenties hebben voor de continuïteit van de dienstverlening en het maatschappelijk belang raken.

Ook bij de gestelde informele sturing zijn er wel degelijk sanctiemiddelen die ingezet kunnen worden. Zo kan een opdrachtnemer in gebreke gesteld worden als de kwaliteit van de dienst of levering achter blijft. Dit is opgenomen in de Inkoopvoorwaarden en in onze model-overeenkomst. Ook wordt door middel van betalingsschema's die zijn opgenomen in de overeenkomst gewaarborgd dat de betaling zo veel als mogelijk en indien proportioneel, achteraf plaatsvindt.

Sancties worden ook daadwerkelijk ingezet. Niet alleen bij het niet-nakomen van de social-return verplichting; inzake de Wmo-hulpmiddelen hebben wij na een formele ingebrekestelling, gevolgd door een overleg met de operationeel directeur van het Hulpmiddelencentrum het contract met het Hulpmiddelencentrum ontbonden en de raad daarover geïnformeerd via een collegebrief. Bij de verbouwing van het

gemeentehuis hebben wij de aannemingsovereenkomst met de bouwer gedeeltelijk ontbonden.

#### Verantwoordingsafspraken

Ten aanzien van de bouw van Aquapelle zijn verantwoordingsafspraken gemaakt in het A-bestek wat onderdeel is van de overeenkomst met de aannemer. Deze afspraken zijn geoperationaliseerd in het eerste bouwoverleg. Dit is ook gedocumenteerd.

#### (Monitoren) verantwoordingsafspraken

In beginsel is sprake van informele sturing ten aanzien van de inzet van Wmo-hulpmiddelen. Niet alle meldingen zijn opgenomen in de registratie. Wij acteren proactief op signalen en gaan direct in gesprek met een aanbieder. Dit voorkomt verdere escalatie en klachten. Onze houding is daarmee oplossingsgericht en daarmee is onze dienstverlening steeds op een hoog niveau gebleven, zoals ook blijkt uit het lage aantal ingediende klachten. Deze werkwijze resulteert in continuïteit van de dienstverlening. Op het moment dat duidelijk werd dat de leverancier zijn verplichting niet na kon komen in verband met landelijke kwaliteitsproblemen is op basis van juridisch advies eerst getracht om met de leverancier tot een oplossing te komen in plaats van direct een boete op te leggen. Toen dit niet leidde tot een betrouwbare en werkbare oplossing zijn sancties ingezet en is de partij in gebreke gesteld. Na ontbinding van de overeenkomst zijn wij direct een tijdelijke overeenkomst met een andere partij aangegaan om hiermee de levering van de hulpmiddelen aan onze Capellenaren te waarborgen. Een goede, betrouwbare dienstverlening aan onze Capellenaren staat voorop en is altijd uitgangspunt geweest. Wij, alsmede de raad, zijn meegenomen in deze stappen.

Toen in 2016 de aanbestedingsdocumenten voor de Wmo-hulpmiddelen werden opgesteld was landelijk nog geen sprake van een adequate monitoring van de dienstverlening in het sociale domein. Inmiddels is sprake van kwaliteitscontrole van de dienstverlening door de GGD, zijn een functionaris rechtmatigheid en een contractbeheerder aangesteld. Een speerpunt van ons college is deze monitoring te optimaliseren en daarmee het zicht op de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

De kwaliteit van de uitvoering van de opdracht voor Wmo-hulpmiddelen wordt gemonitord om zo voldoende zicht te hebben op de klanttevredenheid van cliënten en zonodig bij te sturen. Bruikleenovereenkomsten, offertes, facturen en afieverbonnen worden gecontroleerd. Gelijktijdig wordt gecontroleerd op inhoud van de offertes, zoals mogelijke verschillen tussen opdracht en uitvoering en levertijden die langer zijn als afgesproken met de leverancier. Daarnaast wordt elk jaar een cliëntentevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Ook heeft de gemeente een klachtenprocedure ingericht.

Ten aanzien van Irado geldt dat bij het contract met Irado de gemeente kan meekijken in het klachtensysteem van de leverancier en heeft de gemeente daarnaast een eigen klachtensysteem. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten maakt een klachtenrapportage inmiddels onderdeel uit van de maandelijkse rapportages die de gemeente van Irado ontvangt.

#### **Hoofdconclusie 8**

*Ook ten aanzien van toezicht en controle na aanbestedingen laat het college beperkt lerend vermogen zien. Aan eerdere aanbevelingen van de rekenkamer om in het welzijnswerk actiever prestaties te monitoren en eventueel te sanctioneren, is (ook in andere domeinen) klaarblijkelijk geen invulling gegeven.*

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

De afdeling Publiekszaken voert jaarlijks een algemeen klanttevredenheidsonderzoek uit voor het sociaal domein. Daarnaast voert de leverancier van de Wmo-hulpmiddelen een klanttevredenheidsonderzoek uit. Er was en is voldoende zicht op de levering van Wmo-hulpmiddelen. De leverancier kreeg pas betaald nadat de afleverbonnen in ons bezit waren. Het klanttevredenheidsonderzoek Wmo 2018/2019 waar in het rapport naar wordt verwezen, is een landelijk onderzoek geweest. De praktijk in Capelle was anders. Onze cliënten ondervonden géén problemen met de levertermijn en daarom was op dat moment geen actie van ons nodig.

Ten aanzien van uw opmerking over kennelijk beperkt lerend vermogen van ons college en uw verwijzing in deze naar de aanbevelingen uit een eerder Rekenkamerrapport over actiever monitoren van prestaties en eventueel te sanctioneren in het welzijnswerk, geven wij aan dat in het welzijnswerk wordt gemonitord op management- en bestuursrapportages die gerelateerd zijn aan de prestatieafspraken, de afgesloten dienstverleningovereenkomst, via regelmatige ambtelijke en bestuurlijke overleggen en signalen van partners uit het veld.

#### **Reactie op de aanbevelingen**

##### ***Aanbeveling 1***

*Besteed bij aanbestedingen aandacht aan de kwaliteit van de opdrachtnemers, onder andere door:*

- *passende geschiktheidseisen en uitsluitingsgronden op te stellen;*
- *de opgegeven referenties en tevredenheidsverklaringen inhoudelijk te controleren maar*
- *ook bij andere opdrachtgevers na te gaan of de informatie klopt.*

Passende geschiktheidseisen en uitsluitingsgronden worden al opgesteld en, afhankelijk van het onderwerp van de aanbesteding en in de lijn met de gids proportionaliteit, toegepast. Dit deel van de aanbeveling achten wij dan ook als ondersteuning van ons beleid.

Ook uw aanbeveling om de opgegeven referenties en tevredenheidsverklaringen inhoudelijk te controleren zien wij als ondersteuning van ons beleid. Wel zullen wij de beoordelingen van de referentieprojecten en tevredenheidsverklaringen beter vastleggen en worden opgenomen in het aanbestedingsdossier.

Uw aanbeveling om ook bij andere opdrachtgevers na gaan of informatie klopt, nemen wij over voor zover daar aanleiding toe is en ook praktisch mogelijk is. Het kan namelijk gaan om ander soort opdrachten dan de aanbesteding die op dat moment voor ligt.

##### ***Aanbeveling 2***

*Voorzie aanbestedingsdocumenten van passende verantwoordingsafspraken en sancties. Houd na gunning toezicht op de opdrachten en pas sancties zo nodig toe.*

Wij zien deze aanbeveling als ondersteuning van ons beleid.

#### **Aanbeveling 3**

*Zorg dat aanbestedingen altijd geëvalueerd worden en neem dit ook als verplichting op in het beleid en protocol rondom aanbestedingen.*

Wij nemen deze aanbeveling over voor alle EU aanbestedingen. Op dit moment is een evaluatie als 'zinvol' opgenomen in het aanbestedingsprotocol. De evaluatie wordt aangepast naar een verplicht onderdeel van het aanbestedingsproces voor alle EU aanbestedingen, inclusief een evaluatieformulier dat onderdeel uitmaakt van het aanbestedingsdossier.

#### **Aanbeveling 4**

Ontwikkel een procesbeschrijving voor de gemeentelijke taken rondom grote bouwprojecten die onder andere:

- de projectbeheersing op het kwaliteitsmanagement, de kostenbeheersing maar ook de andere GROTICK-aspecten borgt;
- de informatievoorziening aan de raad regelt.

Wij nemen deze aanbeveling over.

Afspraken die in het plan van aanpak van projecten gemaakt worden, zullen vollediger nagekomen worden ten aanzien van frequentie (elke fase wordt afgesloten met een fasedocument), ten aanzien van inhoud (alle beheeraspecten worden daarin behandeld) en ten aanzien van besluitvorming (vastlegging van besluitvorming in de stuurgroep vergadering).

Wij zullen ons nader beraden op welke informatie in de fasedocumenten eventueel relevant is om (eerder) te delen met de raad.

#### **Aanbeveling 5**

*Zorg dat ook bij quasi-inbestedingen afspraken worden gemaakt met betrekking tot de doelstellingen in het beleid en de kosten, zodat ook hier op deze kernzaken gestuurd kan worden.*

Wij nemen deze aanbeveling over bij volgende quasi-inbestedingen, voor zover relevant.

#### **Ten slotte**

Wij danken u voor het rapport. De aanbevelingen worden door ons gemeente breed opgepakt.

### **3-2 nawoord**

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie, waarin het zoals verzocht, heeft gereageerd op alle conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college is tamelijk opmerkelijk. Het college spreekt expliciet zijn waardering uit voor het onderzoek, het geeft aan dat het rapport waardevolle aanbevelingen bevat en het zegt aanbevelingen over te nemen, die gemeentebreed zullen worden opgepakt. Dat is bevreemdend, omdat de aanbevelingen voortvloeien uit de hoofdconclusies, die géén van alle – waaronder dus ook de positief getoonzette onderdelen – door het college worden

onderschreven. Nadere beschouwing van de reactie op de aanbevelingen leert overigens dat slechts één aanbeveling werkelijk volledig wordt overgenomen. Aan het eind van het nawoord gaat de rekenkamer hier nader op in.

Alvorens in te gaan op de reacties van het college op de hoofdconclusies, wil de rekenkamer eerst stilstaan bij een algemene opmerkingen van het college. Het college geeft aan dat de rekenkamer slechts vier casussen heeft onderzocht en dat daarom de conclusies alleen voor deze casussen zouden gelden en niet van toepassing kunnen zijn op de algemene inkooppraktijk binnen de gemeente. Dit is een misvatting. Als het inkoopbeleid in brede zin op orde is, zouden we dat terug moeten zien in de onderzochte casussen. Om iets over het inkoopbeleid te kunnen zeggen, maakt het dan ook niet of we één, vier of twintig casussen onderzoeken.

#### **conclusies**

Het college gaat uitvoerig in op elke afzonderlijke hoofdconclusie. Het valt de rekenkamer daarbij op dat er vaak veel aanvullende informatie wordt gegeven die niet de kern van de hoofdconclusies raakt of zaken toelicht die reeds bekend zijn bij de rekenkamer en dan ook in de nota van bevindingen staan opgenomen. Tevens worden bevindingen nogal eens ontkend, terwijl in ambtelijk wederhoor de bevindingen door betrokken ambtenaren niet zijn weerlegd en daarmee zijn ondersteund. Ten slotte valt op dat het college geregeld niet ingaat op de onderbouwing van de hoofdconclusies. Op onderdelen geeft de reactie van het college nog aanleiding voor de volgende opmerkingen.

#### **conclusie 1 (selectie opdrachtnemers in aantal gevallen op onjuiste wijze)**

Het college geeft aan dat aangeleverde referenties worden gecontroleerd. De rekenkamer heeft hier in het geval van Aquapelle en het gemeentehuis geen bewijzen voor kunnen vinden en deze geeft het college ook niet in zijn reactie.

Ten aanzien van de gunning op de laatste prijs in het geval van Aquapelle stelt het college dat dit volgens de Aanbestedingswet is toegestaan. Dat is op zich juist, maar dat betekent niet dat het ook verantwoord is; daar richt de hoofdconclusie zich op. Dat het niet per se verstandig is heeft het verloop van de verbouwing van het gemeentehuis geïllustreerd.

Verder ontkent het college dat bepaalde eisen in het aanbestedingsdocument voor de Wmo-hulpmiddelen zijn opgenomen, om een bepaalde marktpartij uit te sluiten. Ambtelijk is dit richting de rekenkamer wel degelijk bevestigd. Ook tijdens ambtelijk wederhoor is dit niet weerlegd.

#### **conclusie 2 (onvoldoende lerend vermogen; geen evaluatie aanbesteding gemeentehuis)**

Het college geeft aan dat evalueren niet als verplichting is opgenomen in het aanbestedingsprotocol. De rekenkamer ziet dit als een bevestiging van de conclusie dat het college onvoldoende lerend vermogen toont. Ook al is het evalueren van een aanbesteding geen harde verplichting, wanneer er twijfels zijn over de kwaliteit van een middels aanbesteding geselecteerde aannemer, is een evaluatie van de aanbesteding op zijn plaats.

***conclusie 3 (bouwkosten Aquapelle niet goed beheerst; raad geen optie voor onderzoek goedkoper complex)***

Het college merkt op dat het geen invloed heeft op de kostencomponent in de markt. Daarom geeft een directiebegroting volgens het college slechts een mogelijke indicatie van de kosten. Het college vond het raadzaam om de 'harde cijfers' af te wachten die voortkomen uit de resultaten van de aanbesteding.

Het college miskent echter het feit dat daarmee de aanbesteding in gang is gezet. Vanaf dat moment was bezuinigen op het ontwerp geen optie meer. Dit terwijl het relatief eenvoudig is om voor het starten van de aanbesteding bezuinigingen op het ontwerp door te voeren. Het afwachten van de resultaten van een aanbesteding is daarom geen goed alternatief voor het acteren op een directiebegroting. Het college had het gegeven dat de directiebegroting reeds € 1,96 miljoen boven de begrote bouwkosten lag, serieus moeten nemen. Begrotingen en ramingen zijn de enige wijze om de kosten bij een ontwerp te beheersen.

Het college geeft ook aan dat het naar aanleiding van de directiebegroting heeft laten onderzoeken wat eventuele bezuinigingsmogelijkheden waren en dat deze afbreuk deden aan de esthetische en akoestische uitgangspunten. De redenering die het college hiermee opwerpt is een andere, namelijk dat het bezuinigen op het ontwerp, ondanks de kostenbesparing, niet wenselijk achtte. De rekenkamer kan zich een voorstelling maken bij een afweging tussen esthetiek en kwaliteit enerzijds en kosten anderzijds, maar is van oordeel dat het college deze overwegingen aan de raad had moeten voorleggen voordat het de aanbesteding startte. In dat geval had het college de raad ook niet voor een voldongen feit gesteld (zie conclusie 4).

***conclusie 4 (voor raad bewust informatie achtergehouden; geen onderzoek hogere bouwkosten)***

De rekenkamer stelt vast dat het college bij het aanvragen bij de raad van aanvullend krediet voor de bouw van Aquapelle verzwegen heeft dat de directiebegroting reeds duurder uitviel dan begroot. Het college ontkent dit niet, maar stelt dat de uitkomst van de directiebegroting niet relevant is. Hiermee bagatelliseert het college de rol van de directiebegroting. Naar het oordeel van de rekenkamer is dit wel degelijk informatie waarvan de raad vroegtijdig op de hoogte gesteld had moeten worden. Zoals hiervoor aangegeven is na het starten van de aanbesteding bezuinigen op het ontwerp geen mogelijkheid meer. Deze optie had de raad dus niet meer, waardoor zij noodgedwongen akkoord moest gaan met een veel duurder complex dan oorspronkelijk begroot.

Het college stelt voorts dat de fors hogere kosten wel degelijk zijn onderzocht. Dat klopt. De rekenkamer stelt in de onderbouwing van de conclusie echter dat dit niet op goede wijze is gebeurd, omdat de desbetreffende partij zelf de directiebegroting had opgesteld. Daarmee ontbreekt het aan een onafhankelijk oordeel op de directiebegroting. Het college gaat hieraan voorbij.

De informatie die het college aan de raad zegt te hebben gegeven over de onderbouwing van de prijsstijging (vakliteratuur, 7,5% prijsstijgingen) kan de rekenkamer niet in het raadsvoorstel terugvinden. Op het oordeel van de rekenkamer, dat de onderbouwing die wel terug te vinden is in de brief aan de raad (normbedragen onderwijshuisvesting 40% gestegen) niet juist is, gaat het college niet in.

**conclusie 5 (in twee aanbestedingen kwaliteit onvoldoende geborgd)**

In hoofdconclusie 5 stelt de rekenkamer onder meer dat het college in aanbestedingen aandacht heeft voor de kwaliteit van de uitvoering van de opdracht. Het college onderschrijft dit positieve oordeel niet.

De rekenkamer geeft echter ook aan dat deze kwaliteit niet altijd voldoende is gewaarborgd. In het geval van Aquapelle heeft de rekenkamer inderdaad vastgesteld dat de gemeente verschillende toetsen heeft uitgevoerd op het ontwerp voor Aquapelle, zoals het college aangeeft. Dit had de rekenkamer al opgenomen in de onderbouwing van de hoofdconclusie. De borging van de kwaliteit had echter beter gekund. Zo is bij het bestek geen fasedocument opgesteld, waarin is toegelicht staat of en welke afwijkingen er zijn op het gebied van bijvoorbeeld kwaliteit. Daarnaast heeft de rekenkamer vastgesteld dat de wel opgestelde fasedocumenten niet aan de vereisten voldeden die het college hieraan zelf gesteld heeft.

Ondanks dat het college deze hoofdconclusie niet onderschrijft, is het college overgegaan op een bestuurlijk kwartaalrapportage over het afvalbeheer door Irado en wordt deze binnen het college besproken. Dat laat onverlet dat gelet op de afhankelijkheid van Irado voor wat betreft de kosten en het scheidingspercentage, er concrete (prestatie)afspraken moeten worden gemaakt. Alleen afspraken over te leveren informatie is niet genoeg.

**conclusies 6 (college verzamelt voornamelijk op informele wijze informatie over verloop opdrachten)**

Een onderdeel van deze conclusie is dat het college tevreden is over de invulling van de opdrachten. Het college onderschrijft dat niet.

Het college stelt voorts dat er wel degelijk formele momenten kunnen zijn waarop het college informatie verzamelt over het verloop van opdrachten. Dat klopt, en deze staan ook in het rapport, maar de conclusie is dat dit voornamelijk op informele wijze gebeurt. In de onderbouwing van de hoofdconclusie staan verschillende voorbeelden. Informele monitoring hoeft overigens geen probleem te zijn, zolang er daarnaast ook een formeel instrumentarium is waarmee een goede kwaliteit van de dienst of werk kan worden afgedwongen. Hoofdconclusie 8 heeft hierop betrekking.

**conclusie 7 (geen formele sanctiemiddelen of worden niet toegepast)**

Het college geeft aan dat het maken van verantwoordingsafspraken en stellen van sancties maatwerk is. De rekenkamer onderschrijft de stelling dat er sprake moet zijn van maatwerk. Zo concludeert de rekenkamer dat in het geval van de Rots en Watertraining weliswaar verantwoordingsafspraken ontbreken, maar dat dit gezien de omvang van de opdracht en de aard van de aanbesteding begrijpelijk is.

Het college geeft voorts veel voorbeelden waarbij wel verantwoordingsafspraken zijn gemaakt. Deze herkent de rekenkamer en in de onderbouwing van de conclusie geeft de rekenkamer ook verschillende voorbeelden. Aan de andere kant moet de rekenkamer ook vaststellen dat meerdere verantwoordingsafspraken zijn losgelaten of dat deze (zonder consequenties) niet worden nagekomen. Hierop gaat het college niet in.

Zo is in de aanbesteding van de Wmo-hulpmiddelen een gedetailleerd pakket aan verantwoordingsinstrumenten en sancties opgenomen. Hiervan is echter niet of

nauwelijks gebruik gemaakt – hetzij omdat deze maatregelen in de praktijk onuitvoerbaar waren, hetzij doordat er geen inspanningen zijn ondernomen om ontbrekende informatie wel te ontvangen. Zo zijn er geen sancties opgelegd, omdat deze disproportioneel en daarom onhoudbaar werden geacht. Met het oog op de verantwoording is in diezelfde aanbesteding een maatwerkapplicatie opgenomen, die echter niet is gerealiseerd. Ook de handmatige rapportages die hiervoor in de plaats zouden moeten komen, is slechts eenmaal geleverd. Bij het afvalbeheer zijn de verantwoordingsafspraken versoepeld, waardoor de klachten van bewoners geen onderdeel meer uitmaakten van de verantwoording. In het geval van de bouw van Aquapelle heeft de rekenkamer helemaal geen afspraken over de verantwoording aangetroffen. Het A-bestek dat het college aanhaalt heeft de rekenkamer nooit ontvangen, waarop bij het ambtelijk wederhoor al is gewezen.

Ten slotte stelt het college ook een beroep te kunnen doen op formele sanctiemiddelen zoals het ontbinden van de overeenkomst. Maar, zoals het college zelf ook aangeeft is dit een ultimatum remedium. Door tussenstappen in te bouwen (zoals een boetesysteem) kan er stapsgewijs geëscaleerd worden en verbetering worden afgedwongen. Het college lijkt dit impliciet ook te onderschrijven, aangezien het aangeeft betalingsschema's te hanteren waarbij betaling pas wordt afgerond als de levering klaar is – iets wat bij de bouw van Aquapelle overigens niet is toegepast.

#### ***conclusie 8 (eerdere rekenkamerconclusies geen bredere invulling)***

Het college stelt dat klachten over bijvoorbeeld levertijden en de klantenservice die Wmo-ontvangers in 2018 en 2019 via klanttevredenheidsonderzoeken uitten geen betrekking hadden op Capelle aan den IJssel. Dit is onjuist, aangezien voor beide onderzoeken zo'n 140 Cappelse ontvangers van hulpmiddelen zijn bevraagd.

Ook gaat het college in zijn reactie op deze hoofdconclusie vrij uitvoerig in op hoe nu in het sociaal domein wordt gemonitord. Daarover gaat de strekking van deze conclusie echter niet. De bevindingen uit het toenmalige rapport en dit rapport betreffen blijkbaar geen geïsoleerde voorvallen, maar lijken te wijzen op weinig zakelijke cultuur binnen de gemeente.

#### ***aanbevelingen***

Het college geeft in zijn reactie aan dat er waardevolle aanbevelingen in het rekenkamerrapport zijn opgenomen. Het wil deze meenemen in de eerstvolgende herziening van het inkoopbeleid en aanbestedingsprotocol. Nadere bestudering van de reactie per aanbeveling leert dat er toch enkele voorbehouden worden gemaakt. Hieronder wordt ingegaan op de aanbevelingen die het college niet geheel lijkt over te nemen.

#### ***aanbeveling 1 (opstellen geschiktheidseisen, uitsluitingsgronden en controle op referenties)***

Het college geeft aan al voor elke aanbesteding passende geschiktheidseisen en uitsluitingsgronden op te stellen. Daarom ziet het college deze aanbeveling als ondersteuning van het beleid. De rekenkamer moet echter vaststellen dat dit niet reeds volledig onderdeel is van het beleid. Dit deel van de aanbeveling komt immers voort uit de constatering dat bij de bouw van het zwembad, de verbouwing van het gemeentehuis en de dienstverlening rondom de Wmo-hulpmiddelen de kwaliteit van de opdrachtnemers niet geheel geborgd was. De rekenkamer hoopt dan ook dat het college actief invulling aan dit deel van de aanbeveling zal gaan geven.

Wat betreft het onderdeel van aanbeveling om ook bij andere opdrachtgevers na te gaan of onder meer referenties kloppen, maakt het college het voorbehoud dat dit niet altijd praktisch mogelijk is omdat het ook om 'ander soort opdrachten' kan gaan. Het college laat na toe te lichten wat het hier precies onder verstaat.

***aanbeveling 2 (opstellen verantwoordingsafspraken, sancties en toepassing ervan)***

Het college geeft aan de aanbeveling te zien als ondersteuning van het beleid. Deze aanbeveling vloeit voort uit in het onderzoek geconstateerde tekortkomingen in de verantwoording en toezicht. De aanbeveling dient dan ook niet worden gelezen als een ondersteuning van het tot nu toe gevoerde beleid, maar als een oproep om het beleid op dit punt te verbeteren. Het college laat in het midden of het dat ook zal gaan doen.

***aanbeveling 3 (verplichting alle aanbestedingen te evalueren)***

Het college neemt een verplichting over om alle EU-aanbestedingen te evalueren. Hiermee wordt slechts gedeeltelijk invulling gegeven aan de aanbeveling van de rekenkamer om alle aanbestedingen te evalueren. Ook van niet EU-aanbestedingen kan immers geleerd worden. Het college geeft overigens geen reden om de evaluatieverplichting alleen voor EU-aanbestedingen te laten gelden.

***aanbeveling 4 (ontwikkel een procesbeschrijving voor grote projecten)***

De rekenkamer is verheugd dat het college deze aanbeveling, hoewel het de bijbehorende conclusies niet onderschrijft, toch geheel overneemt en daarbij ook aandacht gaat besteden aan de informatievoorziening aan de raad.

***aanbeveling 5 (afspraken over kosten en doelen bij quasi-inbestedingen)***

De laatste aanbeveling wordt overgenomen 'voor zover relevant'. Het is niet duidelijk wanneer het wel of niet relevant is. Of het college daadwerkelijk de aanbeveling overneemt, blijft dus in het midden.

Tevens maakt het college het voorbehoud de afspraak voor een volgende quasi-inbesteding toe te passen. De rekenkamer hecht er echter aan dat ook alsnog met Irado afspraken over de doelstellingen van het afvalbeleid en de verwerkingskosten worden gemaakt.

# ***nota van bevindingen***



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

De gemeente Capelle aan den IJssel koopt jaarlijks voor € 50 tot € 60 mln. aan diensten, leveringen en werken door middel van aanbestedingen.<sup>6</sup> Dit zijn opdrachten die worden gegund aan bedrijven, variërend van de aankoop van softwarepakketten tot schoonmaakdiensten of de bouw van publieke voorzieningen.

Voor de gemeente is het cruciaal dat de opdrachtnemer de prestaties levert die de gemeente voor ogen heeft. Dat vraagt om duidelijke afspraken over de te leveren diensten en goede controle op de naleving daarvan. In dit onderzoek stelt de rekenkamer de vraag of de gemeente erin slaagt om de kwaliteit en doeltreffendheid van de inkoop te waarborgen. Sluiten de gemaakte prestatieafspraken aan op de beleidsdoelstellingen? Heeft het college mechanismen ingebouwd om te kunnen toezien op de kwaliteit en, zo nodig, verbetering daarvan af te kunnen dwingen?

## 1-2 verantwoordelijkheden inkoopbeleid

Inkoop vindt plaats volgens een zogeheten 'gecoördineerd inkoopmodel'. Dit houdt in dat het college van Burgemeester en Wethouders het inkoopbeleid en het aanbestedingsprotocol voor de gehele organisatie vaststelt.<sup>1</sup> De afzonderlijke afdelingen voeren de inkoop vervolgens zelf uit onder eindverantwoordelijkheid van de vakwethouder. De afdelingshoofden zien toe op de eisen die aan de inkoop worden gesteld en de borging van het inkoopbeleid. Voor elk inkooptraject wordt hiervoor een speciaal projectteam ingericht dat belast is met de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het inkooptraject. Een adviseur van de taakgroep Inkoop begeleidt dit team.

Omdat inkoop een uitvoerende taak van het college is die onder zijn bestuursbevoegdheid valt, is het aanbestedingsprotocol geen raadsstuk. De gemeenteraad wordt via de openbare besluitenlijst van het college op de hoogte gesteld. Omdat de gemeenteraad geen invloed heeft op het inkoopbeleid en aanbestedingsprotocol, wordt in dit rapport verwezen naar 'het college' in plaats van 'de gemeente'.

## 1-3 kenmerken van het inkoopbeleid

De Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU en de op deze richtlijn gebaseerde Aanbestedingswet schrijven de regels voor waaraan de gemeente zich bij een aanbesteding dient te houden. Het college heeft de gemeentelijke ambities, doelen en uitgangspunten voor de inkoop uiteengezet in het 'Inkoopbeleid 2018'. Zo streeft het

<sup>6</sup> Interview.

college naar een doelmatige en efficiënte inzet van beschikbare middelen en een professionalisering van het inkoopbeleid.<sup>7</sup>

Ook beschrijft het Inkoopbeleid de verschillende wijzen waarop de markt benaderd kan worden. Zoals het overzicht in tabel 1-1 toont, is de gekozen marktbenadering afhankelijk van de omvang en de aard van de opdracht.<sup>8</sup> Het in de tabel genoemde onderscheid tussen werken, diensten en leveringen komt in paragraaf 1-5 aan bod.

**tabel 1-1: de toepassing van marktbenadering in Capelle aan den IJssel**

| marktbenadering        | beschrijving                                                                                                                                                                                                               | diensten en leveringen            | werken                                   |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|
| enkelvoudig onderhands | Er wordt één offerte gevraagd aan een partij die op basis van objectieve criteria geselecteerd is.                                                                                                                         | <50.000                           | < €150.000                               |
| meervoudig onderhands  | Er worden meerdere offertes op basis van een bestek met relevante informatie gevraagd.                                                                                                                                     | ≥50.000 < EU-drempel <sup>9</sup> | ≥ €150.000 < €2.500.000                  |
| nationaal              | De aankondiging voor een opdracht wordt nationaal gepubliceerd. Alle ondernemers kunnen aangeven interesse te hebben. Er worden tenminste drie ondernemers geselecteerd die worden uitgenodigd een offerte uit te brengen. | n.v.t.                            | ≥ € 2.500.000 ≤ EU-drempel <sup>10</sup> |
| Europees               | Als nationaal met de aanvullingen dat de opdracht ook in een publicatieblad van de EU bekend gemaakt wordt en dat er tenminste vijf ondernemers worden geselecteerd om een offerte uit te brengen.                         | ≥ EU-drempel                      | ≥ EU-drempel                             |

De beschrijvingen van de nationale en Europese procedure in tabel 1-2 zijn overgenomen uit het inkoopbeleid van het college. Aanbesteden kan via een openbare en niet-openbare procedure verlopen. Bij een niet openbare aanbesteding verloopt de aanbesteding in twee rondes. In de eerste ronde wordt een vooraf vastgesteld aantal partijen geselecteerd uit alle geïnteresseerden. Dit gebeurt op basis van vooraf bekend gemaakte selectiecriteria. Aan de geselecteerde partijen wordt in de tweede ronde gevraagd een offerte in te dienen.<sup>11</sup> Bij de openbare procedure vindt de aanbesteding plaats in één ronde. De aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt en alle geïnteresseerden kunnen inschrijven en een offerte indienen. Op basis van vooraf bekend gemaakte gunningscriteria wordt de opdracht gegund aan één of meerdere partijen. Het college kan ook geschiktheidscriteria opstellen die bepalen of een partij al dan niet uitgesloten wordt van de opdracht.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, Inkoopbeleid 2018', ongedateerd, p. 8.

<sup>8</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, Inkoopbeleid 2018', ongedateerd, p. 14-15.

<sup>9</sup> Per 1 januari 2020 ligt de EU-drempel voor diensten en leveringen op € 214.000. Dit staat vast voor twee jaar waarna de Europese Commissie de drempelwaarde opnieuw gaat vaststellen.

<sup>10</sup> De EU-drempel voor werken ligt per 1 januari 2020 op € 5.350.000.

<sup>11</sup> Pianoo experticeentrum aanbesteden, artikel 'Niet-openbare procedure', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/niet-openbare-procedure>

<sup>12</sup> Pianoo experticeentrum aanbesteden, artikel 'Openbare procedure', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/openbare-procedure>

## 1-4 doel- en vraagstelling

### 1-4-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer de gemeenteraad en burgers van Capelle aan den IJssel te informeren over de mate waarin het college erin slaagt om de kwaliteit en doeltreffendheid van de inkoop van werken en diensten te waarborgen.

### 1-4-2 vraagstelling

#### centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

*In hoeverre waarborgt het college dat ingekochte diensten en werken de beoogde kwaliteit hebben en dat deze bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen?*

#### deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Maakt het college bij de inkoop van diensten en werken prestatieafspraken die de kwaliteit borgen en aansluiten bij de beleidsdoelstellingen?
- 2 Monitort het college de prestatieafspraken op regelmatige basis en beschikt het college over de daarvoor benodigde informatie?
- 3 Neemt het college adequate maatregelen wanneer de prestaties en/of de kwaliteit achterblijven bij de gemaakte afspraken?

## 1-5 afbakening

De rekenkamer verstaat onder inkoop het gehele traject van het verkrijgen van producten of diensten tot en met de monitoring van de levering ervan. De aanbesteding is een onderdeel van dit traject, namelijk alle handelingen die zich richten op het vinden en contracteren van een opdrachtnemer. Op dit onderdeel van het inkooptraject is de Aanbestedingswet van toepassing.

De rekenkamer richt zich in dit onderzoek op vier inkoopcontracten. Bij de casusselectie heeft de rekenkamer zich beperkt tot opdrachten die al gegund zijn, zodat ook uitvoering van het contract onderzocht kan worden. Ook is gelet op een spreiding in omvang van de opdrachten en over verschillende afdelingen van de gemeente. Tot slot is er gekozen voor een spreiding over verschillende type aanbestedingen. De Aanbestedingswet maakt een onderscheid tussen drie type opdrachten, te weten:

- Werken: bouwkundige en civieltechnische werken, zoals de bouw van een kantoorgebouw of de aanleg van een weg;
- Leveringen: de aanschaf, huur, lease en huurkoop van producten, zoals pennen en stoeptegels of een softwarepakket;
- Diensten: alle inkopen die niet onder 'werken' of 'leveringen' vallen, zoals schoonmaakdiensten, consultancy of beveiliging van kantoren.

In dit onderzoek zijn leveringen buiten beschouwing gelaten. De rekenkamer is tot de in tabel 1-1 vermelde selectie van casussen gekomen.

**tabel 1-2: geselecteerde casus**

| <b>aanbesteding</b>                   | <b>type</b> | <b>afdeling</b>      |
|---------------------------------------|-------------|----------------------|
| Wmo-hulpmiddelen                      | dienst      | publiekszaken        |
| bouw zwembad en sporthal Alkenlaan    | werk        | facilitaire diensten |
| afvalinzameling en -verwerking        | dienst      | stadsbeheer          |
| weerbaarheidstraining 'Rots en Water' | dienst      | samenleving          |

Dit onderzoek richt zich naast het contractbeheer ook op de vraag of de ingekochte werken en diensten bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen. Deze beleidsdoelstellingen verwijzen naar de doelen die zijn opgenomen in het beleid waaronder de inkoop valt: sluiten ingekochte trainingen voor scholieren bijvoorbeeld aan op het jeugdbeleid? De vraag of de inkoop bijdraagt aan de inkoopdoelen (zoals meer aandacht voor het lokale MKB<sup>13</sup>) is daarbij buiten beschouwing gelaten. Vanzelfsprekend verschilt de beleidscontext per besproken casus. De beleidscontext van de bouw van het zwembad en sporthal bleek echter zo afwijkend, dat besloten is in die de casus de onderzoeksvraag aan te passen. Dit is nader toegelicht in de onderzoeksverantwoording.

## **1-6 leeswijzer**

De hoofdstukken twee tot en met vijf behandelen de in tabel 1-2 opgesomde casussen. Omdat deze casussen onderling sterk van elkaar verschillen, is ervoor gekozen geen uniforme hoofdstukindeling te hanteren, maar deze af te stemmen op de inhoud van het betreffende hoofdstuk. Dit betekent dat de hoofdstukken verschillen van opbouw. Hoofdstuk zes biedt een reflectie op de overeenkomsten en verschillen tussen de besproken casussen.

### **schuingedrukte teksten**

Elk hoofdstuk start met een korte inleiding waarin de in dat hoofdstuk behandelde onderzoeksvraag en het bijbehorende normenkader zijn vermeld. Paragrafen beginnen met een cursieve tekst die een korte conclusie van de betreffende paragraaf bevat.

### **gekleurde kaders**

In de nota zijn roze en geel gekleurde tekstblokken te vinden. De roze tekstblokken bevatten extra informatie of uitleg over feiten die van belang zijn voor de oordeelsvorming in het rapport. De geel gekleurde tekstblokken bevatten minder essentiële informatie die nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen of instrumenten.

<sup>13</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopbeleid 2018', ongedateerd, pp. 8.

## 2 weerbaarheidstraining Rots en Water

### 2-1 inleiding

In het kader van het jeugdbeleid heeft de gemeente de weerbaarheidstraining 'Rots en Water' ingekocht. Dit is een zogeheten psychofysieke training die als doel heeft de sociale en communicatieve vaardigheden van scholieren te vergroten door middel van spel en fysieke oefeningen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inkoop en de monitoring van de uitvoering van deze training. Daarbij wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Maakt het college bij de inkoop van diensten en werken prestatieafspraken die de kwaliteit borgen en aansluiten bij de beleidsdoelstellingen?
- 2 Monitort het college de prestatieafspraken op regelmatige basis en beschikt het college over de daarvoor benodigde informatie?
- 3 Neemt het college adequate maatregelen wanneer de prestaties en/of de kwaliteit achterblijven bij de gemaakte afspraken?

De volgende normen zijn opgesteld:

**tabel 2-1: normen**

| onderwerp                              | normen                                                                                                                                                                                | paragraaf |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| prestatieafspraken<br>en (deelvraag 1) | De prestatieafspraken zijn in lijn met de doelen van het achterliggende beleid en richten zich op het borgen van de kwaliteit.                                                        | 2-3       |
|                                        | De prestatieafspraken zijn specifiek en meetbaar.                                                                                                                                     | 2-4       |
|                                        | Het college heeft afspraken met de opdrachtnemers gemaakt over hoe en wanneer deze zich moeten verantwoorden over het nakomen van de prestatieafspraken.                              | 2-5       |
| monitoring<br>(deelvraag 2)            | Het college controleert of het de rapportages van de opdrachtnemer ontvangt en treedt op als dit niet zo is.                                                                          | 2-6       |
|                                        | Het college toetst de voortgang van de opdrachten aan de prestatieafspraken.                                                                                                          | 2-6       |
| vervolgstappen<br>(deelvraag 3)        | Indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte prestatieafspraken treft het college maatregelen die logischerwijs kunnen leiden tot verbetering van de prestaties en/of kwaliteit. | 2-7       |

De beleidsmatige en financiële context staat beschreven in paragraaf 2-2. In paragraaf 2-3 wordt het verloop van de aanbesteding weergegeven, gevolgd door de toetsing of de aanbesteding binnen het beleid past. De verantwoording die de opdrachtnemer over de aanbesteding heeft afgelegd staat in paragraaf 2-5 en de bewaking van de gemeente van de prestatieafspraken in paragraaf 2-6. De eventuele vervolgstappen staan in de zevende en laatste paragraaf.

## 2-2 beleidsmatige en financiële context

Het jeugdbeleid heeft als algemeen doel dat alle Capelse kinderen en jongeren gezond, veilig en kansrijk opgroeien. Het beleid kent daarnaast verschillende subdoelen zoals “alle Capelse jeugdigen zijn in staat om alledaagse hobbels bij het opgroeien te nemen”, met als speerpunten seksueel gezond gedrag, het verbeteren van de sociaal-economische gezondheid en minder alcoholgebruik en roken. Onderdeel van het beleid is om ‘risicogebieden’ binnen de gemeente extra aandacht te geven. Het uitvoeringsplan ‘Veilig opgroeien’ zet daarvoor in op de versterking van beschermende factoren (zoals ‘gezonde opvattingen en duidelijke normen’) en het tegengaan van risicofactoren (zoals ‘vervreemding en opstandigheid’). In totaal is iets meer dan € 5 ton per jaar beschikbaar voor de gehele jeugdnota; ongeveer € 3 ton hiervan wordt beschikbaar gesteld voor het uitvoeringsplan.

Het jeugdbeleid van Capelle aan den IJssel staat beschreven in de ‘Jeugdnota 2017 – 2020’.<sup>14</sup> De nota heeft als algemeen doel “dat alle Capelse kinderen en jongeren gezond, veilig en kansrijk opgroeien”.<sup>15</sup> Daarbij stelt de gemeente verschillende subdoelen en speerpunten. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

**tabel 2-2: subdoelen en speerpunten uit de ‘Jeugdnota 2017-2020’**

| doelen                                                                                                | speerpunten                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Capelse jeugdigen ontwikkelen hun talenten en hebben een positieve identiteit.                     | 1.1 talentontwikkeling en 1.2 ontwikkeling van een positieve identiteit en burgerschap                  |
| 2. Capelse jeugdigen zijn in staat om alledaagse hobbels bij het opgroeien te nemen                   | 2.1 seksueel gezond gedrag en 2.2 betere sociaal- economische gezondheid en 2.3 minder alcohol en roken |
| 3. Capelse ouders beschikken over voldoende opvoedvaardigheden, zijn en worden betrokken en doen mee. | 3.1 meer ouderbetrokkenheid en 3.2 opvoedvaardigheden                                                   |
| 4. Capelse jeugdigen hebben invloed op wat hen aangaat.                                               | 4.1 verstreken van formele participatie en 4.2 ideeën over opvoeden van ouders en kinderen zelf         |
| 5. Capelse jeugdigen groeien op in een veilige en stimulerende omgeving.                              | 5.1 een veilige omgeving en 5.2 een stimulerende omgeving                                               |

De linker kant van tabel 2-2 somt de verschillende doelen van de ‘Jeugdnota’ op. Rechts daarvan staan de speerpunten binnen deze doelstelling. De gemeente licht per speerpunt toe wat zij daaronder verstaat, wat zij daar daarmee wil bereiken en hoe. Het onderstaande kader toont ter illustratie de uitwerking van een speerpunt.

### **speerpunt 2.2 ‘betere sociaal-economische gezondheid’**

In de beleidsnota staat dat elke jongere wel eens een dip ervaart, maar dat wanneer dat langer duurt, er een probleem kan ontstaan. Van de Capelse jongeren geeft 15% aan depressieve gevoelens te hebben, 10% van de jongeren loopt rond met zelfmoordgedachten. De gemeente duidt deze relatief hoge percentages met kennis van het RIVM dat slechts een derde van de depressiegevallen bij jongeren bekend is bij instanties. Ook onderstreept de gemeente dat het belangrijk is dat de jeugd leert hoe zij met tegenslagen kunnen omgaan en hoe ze stemmingswisselingen beter onder controle

<sup>14</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, Jeugdnota 2017-2020 ‘Wie de Jeugd heeft .....’, vastgesteld in de raad op 7 november 2016, pp. 3.

<sup>15</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, Jeugdnota 2017-2020 ‘Wie de Jeugd heeft .....’, vastgesteld in de raad op 7 november 2016, pp. 3.

kunnen houden. De gemeente stelt zich ten doel dat de sociaal-emotionele gezondheid van jongeren toeneemt. Daartoe gaat zij de volgende acties ondernemen:

- Positief-lessen op basisscholen: lessen waarin kinderen leren om positieve dingen tegen elkaar te zeggen en positief met elkaar om te gaan.
- Positieflessen op middelbare scholen: voor middelbare scholieren wordt de nadruk op mentale vitaliteit en sociale vaardigheden gelegd, o.a. door te leren positief te denken.
- Verschillende activiteiten binnen het kader 'Project Gezond in de Stad' dat zich richt op het in beeld krijgen en tegengaan van depressiviteit onder jongeren in de vier aandachtbuurten. Het college stelt de precieze activiteiten in 2016 vast.
- De eerstelijnsactiviteiten van het Centrum Jeugd en gezin worden gecontinueerd en indien nodig geïntensiveerd.<sup>16</sup>

Binnen het jeugdbeleid wordt extra aandacht besteed aan zogenoemde risicogebieden; ook wel aandachtbuurten genoemd, zoals in het kader hierboven. Dit zijn wijken waar volgens de gemeente naar verhouding veel probleemgedragingen en risicofactoren voorkomen en waar weinig beschermende factoren aanwezig zijn. Deze beschermende en risicofactoren zijn in het uitvoeringsplan niet nader toegelicht. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat het college hiervoor de 'communities that care'-methode gebruikt, in Nederland bekend als de 'veilig opgroeien'-methode. Deze methode hanteert de vier domeinen gezin, school, individu en vrienden, en buurt. Daarbinnen zijn risico- en beschermende factoren vastgesteld. Voorbeeld van een beschermende factor bij een individu zijn 'gezonde opvattingen en duidelijke normen', terwijl 'vervreemding en opstandigheid' te boek staat als een risicofactor. Een overzicht van de risicofactoren staat in onderstaande tabel. Bijlage 3 bevat een nadere toelichting op deze factoren.<sup>17</sup>

**tabel 2-3: beschermende en risicofactoren binnen de methode 'veilig opgroeien'**

| domein               | risicofactoren                                   | beschermende factoren                      |
|----------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| gezin                | geschiedenis probleemgedrag                      | sociale binding in het gezin               |
|                      | problemen met gezinsmanagement                   | mogelijkheden voor positieve betrokkenheid |
|                      | conflicten                                       | beloningen voor positieve betrokkenheid    |
|                      | ouders gedogen roken, drinken en blowen          |                                            |
| school               | leerachterstanden                                | mogelijkheden voor positieve betrokkenheid |
|                      | gebrek aan binding                               | beloningen voor positieve betrokkenheid    |
| individu en vrienden |                                                  | leervaardigheid                            |
|                      | vervreemding en opstandigheid                    | gezonde opvattingen en duidelijke normen   |
|                      | impulsief gedrag                                 | sociale vaardigheden                       |
|                      | sensatiezoekend gedrag                           | vermogen om hulp te vragen                 |
|                      | vroeg begin van gewelddadig gedrag               | flexibel en veerkrachtig karakter          |
|                      | vroeg begin met roken, drinken en blowen         | religie                                    |
|                      | omgang met vrienden die roken, drinken en blowen |                                            |
|                      |                                                  |                                            |

<sup>16</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, Jeugdnota 2017-2020 'Wie de Jeugd heeft .....', vastgesteld in de raad op 7 november 2016, pp. 24.

<sup>17</sup> Verwey Jonker instituut, ZonMW en Communities that Care, 'Communities that Care in Nederlandse steden, Resultaten van een vierjarig experimenteel onderzoek', Utrecht: september 2012, pp. 11-13.

|       |                                                           |                                            |
|-------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| buurt | omgang met vrienden die spijbelen                         |                                            |
|       | gebrek aan binding met de wijk                            | mogelijkheden voor positieve betrokkenheid |
|       | verloedering                                              | beloningen voor positieve betrokkenheid    |
|       | hoge mate van doorstroming in de wijk                     | veiligheid                                 |
|       | verkrijgbaarheid van drugs en wapens                      | sociale cohesie                            |
|       | maatschappelijke normen die antisociaal gedrag bevorderen |                                            |
|       | armoede                                                   |                                            |

Het college heeft met behulp van een enquête vastgesteld dat de Florabuurt, de Hoeken, Hoven en Wiekslag, de Rondelen en Schollebaar Zuid als risicogebieden gelden. De aanpak en prioriteiten voor deze gebieden staan beschreven in het uitvoeringsplan 'Veilig opgroeien'.<sup>18</sup> Dit uitvoeringsplan hangt onder de eerdergenoemde 'Jeugdnota' en is vastgesteld door het college.<sup>19</sup> Het doel van het uitvoeringsplan is om de prioriteiten en de aanpak binnen de methode 'veilig opgroeien' vast te stellen.

Het uitvoeringsplan richt zich op alle domeinen van de methode. De rekenkamer richt zich in dit onderzoek bovenal op de maatregelen binnen het domein kind (in tabel 2-3 individu en vrienden genoemd). In dit domein worden namelijk onder andere 'op maat trainingen' ingezet zoals de Rots en Watertraining.

In totaal is er voor het uitvoeringsplan iets meer dan drie ton beschikbaar. In het uitvoeringsprogramma wordt in totaal € 125.000 begroot voor diverse trainingen. In totaal is er voor het gehele jeugdnota ongeveer € 520.000 per jaar begroot.<sup>20</sup>

## 2-3 aanbesteding en afspraken

*Het college bood de training Rots en Water aan in het kader van het uitvoeringsplan 'Veilig opgroeien'. Het college heeft de training middels een meervoudig onderhandse aanbesteding ingekocht. Het doel van deze training is om bepaalde probleemgedragingen, zoals geweld, diefstal en pesten, te voorkomen. In het aanbestedingsdocument is een programma van eisen opgenomen. Hierin staat onder andere dat de training uit tien bijeenkomsten dient te bestaan en dat leerlingen na afloop de principes van Rots en Water dienen te kunnen toepassen. Er is een informatiemiddag geweest waarbij drie potentiële aanbieders aanwezig waren. Uiteindelijk heeft één partij een offerte ingediend. Daarop heeft het college vastgesteld dat deze partij voldeed aan de voorwaarden en is de opdracht op 24 augustus 2018 definitief gegund.*

In het kader van het uitvoeringsplan 'Veilig Opgroeien' is een menu opgesteld met daarop alle voor scholen beschikbare trainingen. De betrokken ambtenaren geven aan dat de inhoud van het menu wordt afgestemd op de behoeftes van de scholen. Scholen met meer dan vijftig leerlingen uit de vastgestelde risicogebieden, kunnen de trainingen aanvragen. Het college ging over tot een meervoudig onderhandse

<sup>18</sup> College Capelle aan den IJssel, uitvoeringsplan 'Veilig opgroeien 2016-2019', juni 2016.

<sup>19</sup> Het uitvoeringsplan is uiteindelijk door omstandigheden eerder vastgesteld dan het jeugdbeleid, het hangt echter wel onder het jeugdbeleid.

<sup>20</sup> In 2017 en 2018 was er € 579.000 per jaar beschikbaar, dit was omdat toen het project gezondheid in de stad nog liep.

aanbesteding van de Rots en Watertraining toen bleek dat deze zo populair was dat scholen voor meer dan € 50.000 euro aan trainingen hadden aangevraagd.<sup>21</sup>

In mei 2018 is een startnotitie opgesteld voor de aanbesteding van de Rots en Watertraining. Daarin staat beschreven dat deze dienst geraamd wordt op ongeveer € 175.000 en een looptijd heeft van september 2018 tot en met december 2020.<sup>22</sup>

Vervolgens is een aanbestedingsdocument opgesteld waarin de opdracht in hoofdlijnen staat omschreven: “Voor het project Veilig Opgroeien worden Rots en Watertrainingen ingezet als interventie ten behoeve van het verminderen van de volgende probleemgedragingen:

- geweld en diefstal (hieronder vallen vechten, vernieling, in aanraking komen met de politie en stelen)
- pesten.”<sup>23</sup>

Verder staat beschreven dat de trainingen bedoeld zijn voor basisschoolkinderen. Zij leren er vaardigheden die hen helpen om te gaan met conflicten en in te schatten hoe zij in verschillende sociale situaties moeten handelen. Onderdeel van de training is ook overleg met docenten van de school, zodat kennis over de training wordt overgedragen en eventuele signalen worden gedeeld. Tot slot is enkel de Rots en Watertraining ontwikkeld door het Gadaku Instituut, toegestaan. Varianten zijn volgens het aanbestedingsdocument niet toegestaan.

In het aanbestedingsdocument staat ook een Programma van Eisen (PvE). Hierin staan eisen aan de werkzaamheden. De eerste gestelde eis is social return. Dit houdt in dat 5% van de opdrachtwaarde besteed moet worden aan een (leer)werkplek voor iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt, maatschappelijke activiteiten of opdracht sociale werkvoorziening. De overige gestelde eisen staan in onderstaande tabel.

**tabel 2-4: Programma van Eisen**

**A. algemene eisen aan de werkwijze:**

1. Rots en Watertraining geven van elk tenminste tien bijeenkomsten aan groepen van maximaal 25 leerlingen, inclusief voor- en nagesprek met de directeur van de school, nabespreking van elke bijeenkomst met de docent(en) van de groep en een bijeenkomst voor ouders
2. indien de groep uit meer dan 25 leerlingen bestaat, wordt deze gedurende de eerste acht bijeenkomsten opgesplitst in twee subgroepen. De negende en tiende bijeenkomst worden dan gebruikt voor een gezamenlijke afsluiting van de training voor de twee afzonderlijke getrainde subgroepen
3. indien een leerling en/of leerlingen gedrag vertoont/vertonen dat het groepsproces verstoort, dient u dit te bespreken met de docent van de groep en eventueel de directeur van de school
4. na afloop van de training zijn leerlingen in staat om de principes van de Rots en Watertraining toe te passen.

<sup>21</sup> Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden wordt één partij benaderd voor een opdracht, bij meervoudig aanbesteden zijn dit drie partijen. De gemeente kan vervolgens kiezen tussen de verschillende aanbieders.

<sup>22</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, startnotitie 'Inkoop Rots en Water trainingen' versie 1.4, juni 2018.

<sup>23</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, aanbestedingsdocument 'Rots en Water trainingen, Veilig opgroeien, referentie MO\D40\2018.017', 1 juni 2018.

#### **B. specifieke eisen:**

1. De opdrachtnemer dient tenminste zes van de twaalf keer per jaar deel te nemen aan de kwartaalbijeenkomsten van de drie Preventieteams Veilig Opgroeien. Het betreft de Preventieteams voor de wijken Schollevaar en Schenkel en het Preventieteam voor de gecombineerde wijken Middelwatering en Oostgaarde. Gedurende deze bijeenkomsten worden signalen met betrekking tot kinderen in de aandachtsgebieden besproken. Een bijeenkomst duurt twee uur en vindt overdag plaats. De uitnodiging voor de bijeenkomsten is afkomstig van de opdrachtgever.
2. De aanbestedende dienst kan de inschrijver die de economisch meest voordelige inschrijving heeft uitgebracht verzoeken om een bewijs van bevoegdheid voor het geven Rots en Watertrainingen voor elke trainer die je van plan bent in te zetten bij de uitvoering van de opdracht.
3. De aanbestedende dienst zal de opdrachtnemer verzoeken om een Verklaring omtrent gedrag - niet ouder dan zes maanden - te overleggen voor elke trainer die de opdrachtnemer van plan is in te zetten bij de uitvoering van de opdracht.

#### **C. eisen aan de betaling**

1. De opdrachtnemer voert de werkzaamheden, gedurende de looptijd van de opdracht, uit op basis van een vastgestelde prijs. Deze prijs is gebaseerd op de prijsopgave zoals vermeld in de offerte welke opdrachtnemer naar aanleiding van deze aanbesteding uitbracht.
2. Facturering kan maandelijks of per kwartaal plaatsvinden aan de hand van tot dan afgeronde trainingen. In overleg kan facturering plaatsvinden aan de hand van afgeronde fase van trainingen.

Er zijn drie partijen uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst op 8 juni 2018. Dit waren de drie partijen die de training in het eerdergenoemde 'menu' voor scholen al aanboden.<sup>24</sup> Naar aanleiding van de sessie is op 19 juni 2018 een nota van inlichtingen<sup>25</sup> verstuurd. Van de drie partijen heeft één partij een offerte uitgebracht. Deze offerte voldeed aan de gestelde eisen. Op 11 juli 2018 is het voornemen tot gunnen aan deze partij bekend gemaakt. Op 24 augustus 2018 waren alle benodigde documenten binnen en is de opdracht definitief gegund.<sup>26</sup> Omdat er slechts één partij had ingeschreven, is de tabel met de gunningsfactoren niet ingevuld. Het college was voornemens de prijs, de werkervaring en de referenties mee te laten wegen in de uiteindelijke gunning.<sup>27</sup> De rekenkamer stelt vast dat nu de tabel niet ingevuld is, de referenties niet nagetrokken zijn.<sup>28</sup> Daar staat wel tegenover dat het college al wel ervaring had met de desbetreffende opdrachtnemer in het kader van het eerder genoemde 'menu' voor scholen. De rekenkamer heeft de factoren en de maximum te behalen score in onderstaande tabel opgenomen.

<sup>24</sup> Interview.

<sup>25</sup> Een nota van inlichtingen is een document waarin het college vragen beantwoordt over de opdracht. Dit document is onderdeel van de aanbestedingsstukken.

<sup>26</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, rapportage aanbestedingen meervoudig onderhands: Rots en watertrainingen, ongedateerd.

<sup>27</sup> In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat strikt genomen "werkervaring" en "referenties" in een aanbesteding niet als gunningcriterium worden gehanteerd aangezien het daarbij gaat om geschiktheidseisen.

<sup>28</sup> De referenties zijn wel ontvangen door de gemeentelijke organisatie.

tabel 2-5: gunningstabel 'Rots en Water' met criteria en maximale score

| factor                                                                                         | maximale punten<br>per criterium | maximale score |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------|
| 1. prijs                                                                                       | 100                              | 100            |
| 2. overzicht werkervaring en vervolgopleiding(en)<br>per trainer (max. 2 trainers tellen mee): |                                  | 200            |
| • docent basisonderwijs                                                                        | 50                               |                |
| • Rots en Water trainer                                                                        | 50                               |                |
| • therapeut / coach                                                                            | 50                               |                |
| • afgeronde vervolgopleiding Rots en Water                                                     | 50                               |                |
| 3. referenties van basisscholen (max. 5 tellen mee)                                            | 50                               | 50             |
| <b>totaal</b>                                                                                  |                                  | <b>350</b>     |

Alvorens het college is overgegaan op de gunning, heeft het wel eerst alle benodigde stukken opgevraagd, zoals bijvoorbeeld de bewijzen van bevoegdheden en de verklaringen omtrent gedrag. Daarna is de raamovereenkomst ondertekend op 28 augustus 2018.<sup>29</sup> Het is een raamovereenkomst, omdat het aantal gegeven trainingen afhankelijk is van de afname door scholen. Het aantal door de opdrachtnemer te verzorgen Rots en Watertrainingen stond op dat moment dus nog niet vast.

## 2-4 aansluiting bij beleid

*De Rots en Watertraining beoogt enkele beschermende factoren bij kinderen te bevorderen en risicofactoren te verkleinen. Dit is in lijn met het uitvoeringsplan. Daarnaast sluit de training aan bij het in het jeugdbeleid opgenomen doel om ouders te betrekken. Meerdere afspraken zien toe op de kwaliteit van de dienstverlening, maar twee van de vier 'algemene prestatieafspraken' zijn niet specifiek en niet meetbaar. Als gevolg daarvan kan het college niet goed controleren of de afspraken worden nagekomen. Tot slot valt het op dat het college geen afspraken heeft gemaakt over de wijze waarop de opdrachtnemer verantwoording dient af te leggen.*

In het PvE zijn prestatieafspraken opgenomen over de uitvoering van de opdracht (zie het kopje 'algemene eisen aan de werkwijze' in tabel 2-4). Bij deze afspraken heeft de rekenkamer getoetst in hoeverre de afspraken specifiek (de afspraak is zo geformuleerd dat hier geen misverstand over kan bestaan) en meetbaar zijn (er is een controleerbare norm vastgesteld). Ook is gekeken of er kwaliteitseisen en verantwoordingsafspraken zijn vastgelegd en of de inkoop in lijn is met het achterliggende beleid.

De in tabel 2-4 genoemde 'specifieke eisen' en 'betalingseisen' gaan niet direct over de uitvoering en zijn daarom niet in deze analyse meegenomen. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk eisen zijn gesteld aan de kwaliteit (bijvoorbeeld door middel van een bewijs van bevoegdheid van de trainer) en de verantwoording (zo moet de trainer aanwezig zijn bij bijeenkomsten van de preventieteam).

<sup>29</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, raamovereenkomst 'Rots en water trainingen, Veilig Opgroeien, gemeente Capelle aan den IJssel, 28 augustus 2018.

Onderstaande tabel laat de uitkomst zien van de analyse op de 'algemene eisen aan de werkwijze' uit het PvE.

**tabel 2-6: toetsing van de prestatieafspraken**

| prestatieafpraak                                                                                                                                                                                                                                                                                | specifiek | meetbaar | kwaliteitseis | afspraken<br>verantwoording |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|---------------|-----------------------------|
| 1. Rots en Water training geven van elk tenminste tien bijeenkomsten aan groepen van maximaal 25 leerlingen, inclusief voor- en nagesprek met de directeur van de school, nabespreking van elke bijeenkomst met de docent(en) van de groep en een bijeenkomst voor ouders                       | ja        | ja       | ja            | geen                        |
| 2. Indien de groep uit meer dan 25 leerlingen bestaat, wordt deze gedurende de eerste acht bijeenkomsten opgesplitst in twee subgroepen. De negende en tiende bijeenkomst worden dan gebruikt voor een gezamenlijke afsluiting van de training voor de twee afzonderlijke getrainde subgroepen. | ja        | ja       | ja            | geen                        |
| 3. Indien een leerling en/of leerlingen gedrag vertoont/vertonen dat het groepsproces verstoort, dient u dit te bespreken met de docent van de groep en eventueel de directeur van de school.                                                                                                   | nee       | nee      | nee           | geen                        |
| 4. Na afloop van de training zijn leerlingen in staat om de principes van de Rots en Watertraining toe te passen.                                                                                                                                                                               | nee       | nee      | ja            | geen                        |

In tabel 2-6 is te zien dat twee van de vier prestatieafspraken niet meetbaar en specifiek zijn. De derde afspraak uit tabel 2-6 vermeldt namelijk niet wat gedrag is dat het groepsgedrag verstoort, waardoor niet valt te controleren of dit is gebeurd. Bij de vierde afspraak zijn de principes van de Rots en Watertraining niet toegelicht, waardoor niet duidelijk is wanneer aan deze afspraak is voldaan. Verder valt op dat bij geen van de te leveren, afspraken over verantwoording zijn gemaakt.

De rekenkamer heeft ook getoetst in hoeverre de afspraken aansluiten bij het beleid. In dit geval is dat de 'Jeugdnota 2017-2020' (zie tabel 2-2) en het uitvoeringsprogramma met daarin de beschermende en risicofactoren (zie tabel 2-3). Aangezien het uitvoeringsprogramma trainingen op maat vermeldt voor kinderen (waaronder Rots en Watertraining), is het evident dat het inkopen van deze training in lijn is met het uitvoeringsprogramma.<sup>30</sup> De rekenkamer stelt vast dat de training logisch aansluit op het streven om de volgende risicofactoren tegen te gaan, namelijk 'vervreemding en opstandigheid', 'impulsief gedrag' en 'vroeg begin van roken, drinken en blowen' dan wel omgang met vrienden die dat doen. Ook kan het bijdragen aan de beschermingsfactoren 'sociale vaardigheden' en 'flexibel en veerkrachtig karakter'. Daarnaast sluit de training aan bij het in de 'Jeugdnota' vermelde doel "Capelse ouders beschikken over voldoende opvoedvaardigheden, zijn en worden betrokken en doen mee" en de onderliggende speerpunt 'meer ouderbetrokkenheid' (zie tabel 2-2 voor de verschillende doelden en speerpunten).

<sup>30</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, uitvoeringsplan Veilig Opgroeien 2016-2019, juni 2016, pp.4.

## 2-5 verantwoording

*Ambtenaren onderhouden informeel contact met de opdrachtnemer en schooldirecteuren. Zo wordt toch zicht op de uitvoering van de opdracht gehouden, ondanks het ontbreken van formele afspraken hierover. Gelet op de beperkte financiële omvang van de opdracht en het gegeven dat de gemeente zelf niet de directe gebruiker is van de dienst, vindt de rekenkamer dit voldoende. De afspraken schrijven namelijk wel voor dat de opdrachtnemer contact onderhoudt met directeur en docenten van de scholen. Ten aanzien van de social returnverplichting heeft het college alle verantwoordingsstukken ontvangen.*

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, heeft het college geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de opdrachtnemer verantwoording dient af te leggen over de uitvoering van de opdracht. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat er intensief en informeel contact is tussen de verantwoordelijke ambtenaren en de opdrachtnemer. Daardoor is er altijd bekend op welke scholen de trainingen lopen. De betrokken ambtenaren geven aan dat ze zeer tevreden zijn over de Rots en Watertrainingen en het informele contact met de trainer.<sup>31</sup> Omdat hier geen verslaglegging van is, heeft de rekenkamer dit niet kunnen verifiëren.

Het Programma van Eisen voorziet wel in afspraken over het contact tussen de trainer en de gebruikers, namelijk de schooldirecteuren. Met hen wordt onder meer een voor- en nagesprek gehouden. Betrokken ambtenaren geven aan dat er voldoende zicht is op de uitvoering van de trainingen, omdat er regelmatig contact is met zowel de trainer als schooldirecteuren. Gelet op de beperkte financiële omvang van de opdracht en het gegeven dat de gemeente zelf niet de directe gebruiker is van de dienst, vindt de rekenkamer dit voldoende. De betrokken ambtenaren vulden aan dat wanneer het informeel contact tekort zou schieten, dat reden zou zijn om invulling te geven aan een alternatief verantwoordingssysteem. Daarbij is het volgens de betrokken ambtenaren wel belangrijk dat de administratieplicht van de opdrachtnemer in relatie tot de kosten van de dienstverlening blijven.<sup>32</sup>

De opdrachtnemer diende ook te voldoen aan de social returnverplichting. Bij de gemeente is één ambtenaar belast met social return.<sup>33</sup> Deze ambtenaar adviseert het college over het percentage van de opdrachtsom dat aan social return besteed moet worden, ondersteunt de opdrachtnemer bij het opstellen van een uitvoeringsplan en monitort de voortgang. De opdrachtnemer moet hiervoor bewijsstukken aanleveren.<sup>34</sup> De rekenkamer heeft het uitvoeringsplan en de ingediende stukken ontvangen van de verantwoordelijk ambtenaar.

## 2-6 bewaking prestatieafspraken

*Uit de facturen blijkt dat er in 2018 in totaal 34 klassen de Rots en Watertraining hebben gevolgd, in 2019 waren dat dertig klassen. Het college heeft besloten om in de vierjaarlijkse enquête over het jeugdbeleid vragen op te nemen over de effecten van de Rots en Watertraining. De rekenkamer acht het waarschijnlijk dat dit inzicht geeft in de mate waarin de afspraak dat kinderen de Rots en Waterprincipes kunnen toepassen, is nagekomen. Dit is echter niet met zekerheid vast te stellen, omdat deze eis niet specifiek en meetbaar is – er is namelijk niet*

<sup>31</sup> Interview.

<sup>32</sup> Interview.

<sup>33</sup> Vanaf juli 2019 zijn dit twee ambtenaren.

<sup>34</sup> Interview.

*duidelijk opgeschreven wat de Rots en Waterprincipes precies zijn. Uit de enquête is daarnaast gebleken dat de leerlingen de training waarderen met een rapportcijfer zeven. De opdrachtnemer heeft tot slot voldaan aan de social returnverplichting.*

De eisen in de aanbesteding bevatten geen methode om te bewaken of de prestatieafspraken worden opgevolgd, anders dan de informatie die de gemeente van schooldirecteuren krijgt. Daarnaast kan het college uit de factuurgegevens afleiden in hoeveel klassen er trainingen zijn gegeven. In 2018 waren dit 34 klassen, in 2019 waren dit er dertig. Uit deze gegevens is echter niet af te leiden of de eisen die aan de trainingen zijn gesteld, zoals dat ze dienen te bestaan uit 10 bijeenkomsten, zijn nagekomen.

Het college heeft ervoor gekozen om de vierjaarlijkse enquête (onderdeel van het uitvoeringsplan 'Veilig Opgroeien') uit 2019 te benutten om inzicht te krijgen in de effecten van de training.<sup>35</sup> De enquête bevat twaalf vragen over de Rots en Watertraining. 489 respondenten uit het primair onderwijs hebben de enquête ingevuld en 1.003 uit het voortgezet onderwijs. De gestelde vragen staan in onderstaand kader.

**enquêtevraag:**

- Heb je deelgenomen aan de Rots en Watertraining ?

**stellingen**

Door de Rots en Watertrainingen:

- voel ik mij veiliger op school
- weet ik nu beter wat ik kan doen in lastige of gevaarlijke situaties
- houd ik meer rekening met de grens van een ander
- heb ik meer zelfvertrouwen gekregen
- heb ik meer zelfbeheersing gekregen
- praat ik makkelijker over mijn gevoelens
- kan ik beter voor mezelf opkomen
- kan ik beter omgaan met mijn klasgenoten
- kan ik beter omgaan met de meeste juffen/meesters
- denk ik vaker na over waar ik goed in ben
- denk ik na over mijn toekomst
- let ik vaker op mijn lichaamstaal

**enquêtevraag:**

- Welk cijfer geef je de Rots en Watertraining?

Doordat niet is toegelicht wat de principes van Rots en Water precies zijn, kan de rekenkamer niet verifiëren of het college met de enquête in kaart heeft gebracht of de deelnemers de principes kunnen toepassen. De rekenkamer acht het wel waarschijnlijk, omdat in onderzoek naar de Rots en Watertraining terug te vinden is

<sup>35</sup> De rekenkamer heeft de resultaten van de enquête ontvangen. De resultaten zijn in juli 2019 gegenereerd. De enquête meet derhalve voornamelijk het effect van de trainingen in 2018.

dat gewerkt wordt vanuit zelfbewustzijn, zelfvertrouwen en zelfreflectie.<sup>36</sup> Deze onderwerpen komen terug in de enquête van het college. Daarnaast blijkt dat respondenten de training een gemiddeld rapportcijfer 7 gaven.

Wat betreft de social returnverplichting blijkt uit de bewijsstukken dat er een stagiaire heeft meegelopen. Daarnaast heeft de trainster vrijwilligerswerk gedaan voor de stichting Welzijn en het Kinderlab. Bij deze organisaties zijn een voorlichting over Rots en Water en een workshop voor vrijwilligers gegeven.

## **2-7 maatregelen**

*Het college heeft ten aanzien van de Rots en Watertraining als enige formele maatregel opgenomen dat zij de opdrachtnemer in gebreke kan stellen. Voor het niet invullen van de social returnverplichting kan een boete opgelegd worden. Het college is echter zeer tevreden over de Rots en Watertrainingen en de invulling van de social returnverplichting. Er is daarom voor het college geen aanleiding geweest om maatregelen te treffen, de rekenkamer gaat daarin mee.*

Er zijn in het contract geen maatregelen voorgeschreven die het college kan treffen indien de opdracht niet volgens afspraak wordt uitgevoerd. De betrokken ambtenaren geven aan dat, indien iets niet naar wens zou verlopen, een gesprek de aangewezen stap is om hier iets aan te doen. Indien het college niet tot een oplossing kan komen met de opdrachtnemer is het uiteindelijk mogelijk om de opdrachtnemer in gebreke te stellen. Bij deze opdracht is dat echter niet aan de orde geweest. Het college is erg tevreden over de Rots en Watertrainingen.

Tot slot bestaat er wel een mogelijkheid om een boete op te leggen indien de social returnverplichting niet is vervuld. Aan deze verplichting werd echter voldaan.

<sup>36</sup> Reits, Mertens, Van Londen & Dekovic, Veranderingen in sociale veiligheid, competentiebeleving en depressieve gevoelens van basisschoolkinderen die aan het interventieprogramma Rots en Water deelnemen: een vergelijkstudie, in tijdschrift Klinische Psychologie, 2019, 49 (1), pp. 38 – 57.



## 3 Wmo-hulpmiddelen

### 3-1 inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamer haar bevindingen over de Europese aanbesteding van Wmo-hulpmiddelen zoals rolstoelen, scootmobielen en aanpassingen aan de woning.<sup>37</sup>

De zorgaanbieder die deze aanbesteding won, fuseerde in 2019 met enkele andere marktpartijen tot het Hulpmiddelencentrum. Na de fusie ontstonden al snel problemen met onder meer de digitale systemen die de facturering verzorgden, de levering van hulpmiddelen en de bereikbaarheid van de klantenservice. De problemen bleken zo ernstig dat dit in april 2020 uitmondde in een faillissement. Capelle aan den IJssel was één van de ongeveer honderd gemeenten die een overeenkomst met het Hulpmiddelencentrum hadden afgesloten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten behartigt hun belangen bij de afwikkeling van het faillissement.<sup>38</sup>

De vraag of het college effectief heeft opgetreden ten aanzien van het faillissement en de aanloop daar naartoe, valt niet binnen de scope van dit onderzoek. Wel gaat de rekenkamer in op de vraag of het college in de aanbesteding voldoende mechanismen had ingebouwd en benut om de kwaliteit van de dienstverlening te monitoren. Dat gebeurt aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Maakt het college bij de inkoop van diensten en werken prestatieafspraken die de kwaliteit borgen en aansluiten bij de beleidsdoelstellingen?
- 2 Monitort het college de prestatieafspraken op regelmatige basis en beschikt het college over daarvoor benodigde informatie?
- 3 Neemt het college adequate maatregelen wanneer de prestaties en/of de kwaliteit achterblijven bij de gemaakte afspraken?

Daarbij zijn de volgende normen opgesteld:

<sup>37</sup> In 2016 gold dat gemeentediensten boven een bedrag van € 209.000 exclusief btw Europees moesten aanbesteden, zie: Europese Commissie, 'wijziging van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de toepassingsdrempels inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten', 24 november 2015. Bij een Europese aanbestedingsprocedure publiceert de gemeente de aankondiging voor de opdracht op een openbaar platform. Zie ook: Pianoo, *Europese standaardprocedure*, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/mogelijke-procedures/europese-standaardprocedures>.

<sup>38</sup> VNG, Vragen en antwoorden Faillissement Hulpmiddelencentrum (HMC), geraadpleegd via: <https://vng.nl/artikelen/vragen-en-antwoorden-faillissement-hulpmiddelencentrum-hmc>.

**tabel 3-1: normen**

| onderwerp                              | nomen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | paragraaf                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| prestatieafspraken<br>en (deelvraag 1) | De prestatieafspraken zijn in lijn met de doelen van het achterliggende beleid en regelgeving,<br>en richten zich op het borgen van de kwaliteit.<br>De prestatieafspraken zijn specifiek en meetbaar.<br>Het college heeft afspraken met de opdrachtnemers gemaakt over hoe en wanneer deze zich moeten verantwoorden over het nakomen van de prestatieafspraken. | 3-4<br>3-5<br>3-4<br>3-6 |
| monitoring<br>(deelvraag 2)            | Het college controleert of het de rapportages van de opdrachtnemer ontvangt en treedt op als dit niet zo is.<br>Het college toetst de voortgang van de opdrachten aan de prestatieafspraken.                                                                                                                                                                       | 3-6<br>3-7               |
| vervolgstappen<br>(deelvraag 3)        | Indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte prestatieafspraken treft het college maatregelen die logischerwijs kunnen leiden tot verbetering van de prestaties en/of kwaliteit.                                                                                                                                                                              | 3-8                      |

De beleidsmatige en financiële context staat beschreven in paragraaf 3-2. Paragraaf 3-3 gaat over het verloop van de aanbesteding en paragraaf 3-4 over de afspraken die daarbij zijn vastgelegd. Paragraaf 3-5 bevat een toets van de mate waarin de aanbesteding aansluit op het beleid. In paragraaf 3-6 en 3-7 worden afspraken over verantwoording respectievelijk monitoring beschreven. In paragraaf 3-8 staan tot slot de vervolgstappen centraal die het college kan nemen indien de prestaties niet aan de afspraken voldoen.

### 3-2 beleidsmatige en financiële context

*Het college is op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor de levering van Wmo-hulpmiddelen, zoals rolstoelen, scootmobielen en trapliften, aan mensen die daar aanspraak op maken. De regels hiervoor zijn vastgelegd in de Verordening maatschappelijke ondersteuning. Dit onderzoek beslaat de periode vanaf november 2016, toen de hier besproken aanbesteding werd gepubliceerd. Het gemeentelijke beleid ten aanzien van Wmo-hulpmiddelen bevatte in die periode geen andere doelen dan het nakomen van de wettelijke verplichtingen. De jaarlijkse kosten voor de levering van hulpmiddelen bedragen zo'n € 1 mln. en worden grotendeels betaald uit het Gemeentefonds.*

#### 3-2-1 beleid en regelgeving

Gemeenten zijn sinds de invoering van de Wet voorzieningen gehandicapten begin jaren negentig verantwoordelijk voor de verstrekking van hulpmiddelen als rolstoelen, scootmobielen of aanpassingen aan de woning zoals een traplift.<sup>39</sup> Inmiddels is deze verplichting vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die in zijn huidige vorm in 2015 in werking trad. Een belangrijk streven van die wet is om mensen door middel van de juiste ondersteuning in staat te stellen zo lang mogelijk thuis te blijven wonen. Een traplift of rolstoel kan daarbij helpen.

<sup>39</sup> Destijds deelden gemeenten die verantwoordelijkheid met het GAK, de voorloper van het UWV.

Zodra een cliënt (of een vertegenwoordiger, zoals de huisarts of een familielid) een ondersteuningsaanvraag indient, start het college een onderzoek.<sup>40</sup> Aan de hand van de elf leefdoelstellingen uit de zogeheten zelfredzaamheidsmatrix (waaronder huisvesting, lichamelijke gezondheid en financiën) stelt een medewerker van de gemeente vast wat de persoonlijke situatie van de aanvrager is en of diegene in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening vanuit de Wmo – dat kan een hulpmiddel zijn, maar ook huishoudelijke hulp. Een groot deel van de mensen die werkzaam zijn bij de unit Wmo van de gemeente heeft een achtergrond in de medische dienstverlening.<sup>41</sup>

De regels ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning in Capelle aan den IJssel zijn vastgelegd in de Verordening maatschappelijke ondersteuning Capelle aan den IJssel 2015. De rekenkamer heeft dit document als uitgangspunt genomen bij de beoordeling van de gemaakte afspraken (zie paragraaf 3-5). De verordening is nader uitgewerkt in de volgende beleidsstukken:

- 'Beleidsregels Wmo individuele voorzieningen gemeente Capelle aan den IJssel 2012': bevat regels ten aanzien van de toewijzing van hulpmiddelen door het college;
- 'Besluit Wmo Individuele voorzieningen gemeente Capelle aan den IJssel 2012': bevat de bedragen ten aanzien van individuele hulpmiddelen, evenals een uitwerking van de bevoegdheden van het college.

In de periode waarin de aanbesteding werd gepubliceerd, gold daarnaast het 'Overgangsbeleid Wmo 2015-2016'. Uitgangspunt van dit beleid was de implementatie van de Wmo en het daarin opgenomen streven om de zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Het beleid ten aanzien van hulpmiddelen wordt hierin behandeld onder de noemer 'maatwerkvoorzieningen', waaronder ook de huishoudelijke hulp valt (deze vorm van hulp is geen onderdeel van de hier besproken aanbesteding). Het document bevat geen specifiek beleid ten aanzien van de Wmo-hulpmiddelen. Wel zijn de onderstaande richtlijnen opgenomen ten aanzien van maatwerkvoorzieningen (zie kader).

**richtlijnen t.a.v. maatwerkvoorzieningen uit het 'Overgangsbeleid Wmo 2015-2016'**

Voor de toedeling van maatwerkvoorzieningen gelden de volgende richtlijnen:

- Het college bepaalt toegangscriteria voor maatwerkvoorzieningen.
- Medewerkers van de gemeente verrichten het onderzoek, stemmen daarbij indien nodig af met aanbieders en bepalen de toegang tot maatwerkvoorzieningen.
- Capellenaren waarbij is vastgesteld dat een maatwerkvoorziening aan de orde is, hebben conform de Wmo 2015 keuzevrijheid. Zij moeten de keuze hebben uit verschillende door de gemeente gecontracteerde aanbieders dan wel in staat zijn zelf met behulp van een persoonsgebonden budget de benodigde ondersteuning in te kopen.
- Er wordt resultaatgericht gewerkt, waarbij de gemeente in aanvang uitgaat van individuele opdrachtverlening aan een uitvoerende partij.
- Zorgaanbieders werken binnen een programma van eisen en hebben deels vrijheid ondersteuning in te zetten naar hun eigen inzicht (resultaatgerichte budgetten).
- Er vindt geen urenverantwoording plaats, maar verantwoording op behaalde resultaten.
- De gemeente stimuleert aanbieders samen te werken om tot de best passende en integrale ondersteuning te komen.

<sup>40</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Capelle aan den IJssel 2015', 17 november 2014.

<sup>41</sup> Interview.

### 3-2-2 financiën

De jaarrekening van de gemeente vermeldt in 2019 een kostenpost van € 1,56 mln. voor de Wmo-hulpmiddelen.<sup>42</sup> Daarvan komt zo'n € 1 mln. voor rekening van de levering van hulpmiddelen. Tabel 3-2 toont de verdeling van dit bedrag over de verschillende typen hulpmiddelen. De bedragen verschillen per jaar, omdat het aantal mensen dat hulpmiddelen nodig heeft fluctueert. Op het moment van schrijven heeft de gemeente tussen de 700 en 800 Wmo-hulpmiddelen uitstaan.<sup>43</sup>

**tabel 3-2: kosten Wmo-hulpmiddelen**

| voorziening                          | 2017*               | 2018                  | 2019                |
|--------------------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| rolstoelen                           | € 281.707,41        | € 562.181,66          | € 476.854,38        |
| vervoer (waaronder scootmobielen)    | € 295.256,86        | € 403.205,94          | € 365.711,08        |
| woningaanpassingen en -voorzieningen | € 69.114,86         | € 67.989,17           | € 102.583,39        |
| <b>totaal</b>                        | <b>€ 646.079,13</b> | <b>€ 1.033.376,77</b> | <b>€ 945.148,85</b> |

\* 2017 is een weergave van de kosten vanaf 1 april, de ingangsdatum van het contract.

Financiering komt grotendeels uit de jaarlijkse rijksbijdrage via het Gemeentefonds. Daarnaast betalen ontvangers van maatwerkvoorzieningen (waaronder ook huishoudelijke hulp valt) een eigen bijdrage aan het Centraal Administratiekantoor (CAK). In 2019 bedroeg de maandelijkse eigen bijdrage maximaal € 17,50 per huishouden. In totaal ontving de gemeente dat jaar zo'n € 400.000 aan eigen bijdragen.<sup>44</sup>

### 3-3 aanbesteding

*De Wmo-hulpmiddelen werden eind 2016 Europees aanbesteed. Als 'koopgemeente' heeft Capelle aan den IJssel het grootste deel van de hulpmiddelen in eigen bezit. De aanbesteding bevatte daarom naast de levering en het onderhoud van hulpmiddelen ook het beheer van het depot waarin deze zijn opgeslagen. De opdracht had een omvang van minimaal € 1.057.000 en maximaal € 1.400.000 en een looptijd van twee jaar, met de optie om dit met twee jaar te verlengen. Er zijn naar aanleiding van de aanbesteding twee offertes ingediend, die werden beoordeeld op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Betrokken ambtenaren hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om informatie op te vragen over de financiële gezondheid van de geselecteerde partij.*

#### 3-3-1 vooraf

De opdracht voor de verstrekking van Wmo-hulpmiddelen werd op 25 november 2016 gepubliceerd.<sup>45</sup> Het betrof een openbare Europese aanbesteding. Inschrijvers konden tot 13 december 2016 vragen indienen. Antwoorden daarop werden gepubliceerd in de nota van inlichtingen. Voor een tweede ronde vragen verscheen een tweede nota van inlichtingen. Deze documenten gelden als integraal onderdeel van het aanbestedingsdocument waarop inschrijvers hun offertes baseren.

<sup>42</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, jaarrekening 2019, ongedateerd.

<sup>43</sup> Interview.

<sup>44</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, jaarrekening 2018, ongedateerd; Gemeente Capelle aan den IJssel, jaarrekening 2019, ongedateerd.

<sup>45</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbestedingsdocument Wmo hulpmiddelen. Referentie EU\ID53\2016\028', 25 november 2016.

### 3-3-2 opdrachtomschrijving

Capelle aan den IJssel is een zogeheten 'koopgemeente'.<sup>46</sup> Dit houdt in dat de gemeente het grootste deel van de hulpmiddelen in eigendom heeft. Wel huurt het college hulpmiddelen voor kinderen, vanuit de gedachte dat zij hier snel weer uitgroeien. Voor de aanbesteding betekent dit dat de opdrachtnemer ook verantwoordelijk is voor het beheer van het depot waarin de hulpmiddelen staan opgeslagen. Indien er hulpmiddelen nodig zijn die niet in het depot staan, dient de opdrachtnemer deze op kosten van het college aan te schaffen. Tabel 3-3 geeft een overzicht van de werkzaamheden die in de aanbesteding zijn opgenomen:

**tabel 3-3: werkzaamheden aanbesteding Wmo-hulpmiddelen**

#### **werkzaamheden**

- Het leveren dan wel herverstrekken van gebruiksklare (nieuwe of gebruikte) handbewogen rolstoelen, elektrische rolstoelen, scootmobielen, fietsen, tilliften, sportvoorzieningen alsmede bad-, douche- en toilethulpmiddelen. De uitvoering geschiedt op grond van de indicatie van opdrachtgever en conform het gestelde in het programma van eisen.
- Het volledig uitvoeren van de passing en selectie van een Wmo-hulpmiddel, waarbij het uitgangspunt is de goedkoopst adequate voorziening.
- Er dient sprake te zijn van samenwerking in de selectie. Consulente(n) van de afdeling Wmo en/of de behandelaars van de cliënt, dienen bij de passing aanwezig te kunnen zijn. Passing dient bij voorkeur aan huis, dan wel aan het adres waar de klant verblijft of valideert binnen de gemeentegrenzen van opdrachtgever, te geschieden. Bij uitzondering en na overleg met opdrachtgever mag hiervan worden afgeweken. Opdrachtgever besluit welk Wmo-hulpmiddel wordt geleverd.
- De instructie en begeleiding ten behoeve van gebruikers overeenkomstig de eisen en wensen zoals beschreven in dit aanbestedingsdocument.
- De nazorg, zoals onderhoud en reparatie, garantie, verzekeren en deponering, ten behoeve van gebruikers overeenkomstig de eisen en wensen zoals beschreven in dit aanbestedingsdocument;
- Het volledig herverstrekking gereed maken en in depot nemen en houden van Wmo-hulpmiddelen, in eigendom van de gemeente, ten tijde dat er geen gebruik van wordt gemaakt.
- Het in stand houden en continu verbeteren van een interne klachtenafhandeling.
- Het afsluiten van een nadere onderhoudsovereenkomst van zowel het bij contractgang uitstaande Wmo-hulpmiddelenbestand, de nieuw geleverde Wmo-hulpmiddelen als herverstrekingen;
- Opdrachtnemer dient in staat te zijn tot het verlenen van extra service, zoals bijvoorbeeld rijvaardigheidslessen, proefplaatsingen ed.

Het college heeft de waarde van de opdracht vastgesteld op minimaal € 1.057.000 en maximaal € 1.400.000 inclusief btw. Deze range was gebaseerd op de prijs van de eerdere aanbestedingen, aangevuld met een marge daaronder en -boven.<sup>47</sup> De gemeente laat weten dat zij een minimumprijs hanteerde, omdat de markt voor Wmo-hulpmiddelen te boek staat als een vechtmart. Een klein aantal partijen schrijft tegen steeds lagere prijzen in op aanbestedingen. Op korte termijn levert dit het college economisch voordeel op, maar op langere termijn blijven er steeds minder aanbieders over waaruit het kan kiezen. Een minimumprijs moest voorkomen dat aanbieders te scherp zouden begroten.

<sup>46</sup> Interview.

<sup>47</sup> Interview.

### 3-3-3 verloop van de aanbesteding

Naar aanleiding van de aanbesteding zijn twee offertes ingediend. De opdracht werd gegund aan de firma Jens Beenhakker B.V., dat in 2019 met enkele andere aanbidders opging in het Hulpmiddelencentrum (zie ook paragraaf 3-8). De offertes werden beoordeeld op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding. 'Kwaliteit' verwees daarbij onder meer naar dienstverlening en de mate waarin de opdrachtnemer mensen motiveert om hulpmiddelen zelf aan te schaffen in plaats van een beroep te doen op de gemeente. Inschrijvers kregen punten toegewezen op elk van de onderdelen die in tabel 3-4 zijn vermeld. De inschrijver met het hoogste aantal punten won de aanbesteding.

**tabel 3-4: gunningscriteria aanbesteding**

| criterium | specificatie                                          | weegfactor |
|-----------|-------------------------------------------------------|------------|
| prijs     | prijs                                                 | 4          |
| kwaliteit | innovatie                                             | 1,5        |
|           | logistiek proces                                      | 1          |
|           | expertise                                             | 2          |
|           | tegemoetkoming cliënten i.c.m. operationele processen | 1,5        |

De inschrijvers dienden ook twee referenties toe te sturen. De rekenkamer heeft deze referenties ontvangen maar kan niet beoordelen of deze ook zijn nagetrokken.

Op basis van het aanbestedingsdocument kan de aanbestedende dienst bewijsstukken opvragen die inzicht geven in de financiële gezondheid van de geselecteerde partij – zoals een bankverklaring en gegevens over de bedrijfsresultaten van de voorgaande drie jaar.<sup>48</sup> De rekenkamer heeft geen bewijsstukken ontvangen waaruit blijkt dat deze informatie is opgevraagd, terwijl dit relevante informatie had kunnen zijn. Ambtenaren geven immers zelf aan dat de hulpmiddelenmarkt een 'vechtmarkt' is waar zeer krappe marges eerder regel dan uitzondering zijn.<sup>49</sup> Uit gegevens die vrij kwamen na het faillissement van het Hulpmiddelencentrum bleek bovendien dat het bedrijf al sinds 2014 financiële problemen had waarvan haar opdrachtgevers niet op de hoogte waren.<sup>50</sup>

De opdracht ging in op 1 april 2017 en had een duur van twee jaar, met de optie om dit stilziggend te verlengen met maximaal twee keer een jaar. Binnen de aanbesteding trokken de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel gezamenlijk op, met als doel één opdrachtnemer te selecteren. De beide gemeenten sloten elk afzonderlijk een raamovereenkomst af.

### 3-4 vastgelegde afspraken

*Het aanbestedingsdocument bevat een zeer gedetailleerd programma van eisen. Daarin staan in totaal veertig eisen ten aanzien van de werkzaamheden, onder meer over vergoedingen,*

<sup>48</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbestedingsdocument Wmo hulpmiddelen. Referentie EU\D53\2016\028', 25 november 2016, pp. 20.

<sup>49</sup> Interview.

<sup>50</sup> RTL Nieuws, 'Hoe rolstoelgigant het Hulpmiddelencentrum over de kop ging', verkregen via:

<https://www.rtlnieuws.nl/economie/business/artikel/5132216/faillissement-hulpmiddelencentrum-jens-beenhakker-reconstructie>.

reparaties bij calamiteiten en onderhoud. De rekenkamer constateert dat alle opgenomen eisen voldoende specifiek zijn om misverstanden over de betekenis ervan te voorkomen. Van de veertig eisen zijn er 35 meetbaar en bevatten er 37 een kwaliteitsnorm. Ook is in de aanbesteding een social returnverplichting opgenomen ter hoogte van vijf procent van de opdrachtwaarde. Het grootste deel van de vastgelegde eisen is meetbaar en bevat een norm aan de hand waarvan de kwaliteit van de dienstverlening beoordeeld kan worden.

#### 3-4-1 vooraf

Het aanbestedingsdocument bevat een programma van eisen met daarin veertig eisen: 39 eisen ten aanzien van de uitvoering en één eis die verplicht tot een investering in social return (zie paragraaf 3-5-2). Deze eisen zijn ook onderdeel van de raamovereenkomst die het college en de opdrachtnemer hebben ondertekend.<sup>51</sup> Tot slot is er een 'werkafsprakenboek', dat enkele maanden na ingang van het contract is opgesteld. Dit document wordt omschreven als een praktische vertaling van de eisen en is onderdeel van de gesloten overeenkomst.<sup>52</sup> De rekenkamer beschouwt het programma van eisen zoals opgenomen in het aanbestedingsdocument als uitgangspunt in de beoordeling van de gemaakte afspraken.

#### 3-4-2 programma van eisen

In dit onderzoek zijn de eisen in het aanbestedingsdocument beoordeeld op de mate waarin deze specifiek ('de afspraak is zo geformuleerd dat hier geen misverstand over kan bestaan') en meetbaar ('er is een controleerbare norm vastgesteld') zijn. Ook is nagegaan of de afspraken een kwaliteitseis bevatten, wat betekent dat er een kwaliteitsnorm is geformuleerd waaraan de afspraak moet voldoen. Tabel 3-5 toont het resultaat van deze inventarisatie.

**tabel 3-5: aantal specifieke, meetbare en kwaliteitseisen in het programma van eisen**

| aantal eisen | waarvan specifiek | waarvan meetbaar | waarvan met kwaliteitseis |
|--------------|-------------------|------------------|---------------------------|
| 40           | 40                | 35               | 37                        |

De rekenkamer constateert dat alle eisen in de aanbesteding specifiek zijn. Ook is het grootste deel van de eisen meetbaar en bevat het een kwaliteitsnorm. Figuur 3-1 toont een voorbeeld van een eis waarop deze drie kwalificaties van toepassing zijn.

**figuur 3-1: een van de eisen uit de aanbesteding 'Wmo-hulpmiddelen'**

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. | <p><u>Reactietijd calamiteiten:</u></p> <p>Opdrachtnemer garandeert dat de reactietijd bij calamiteiten maximaal 1 uur is. Hiermee wordt bedoeld dat binnen 1 uur een reparateur aanwezig is bij de gebruiker. Onder een calamiteit verstaan de partijen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) een niet verwachte gebeurtenis die een ernstige belemmering in de mobiliteit van de gebruiker veroorzaakt, bijvoorbeeld in de woning of woonomgeving zonder directe hulp; of</li> <li>b) een storing die zich onderweg voordoet en waardoor de gebruiker met het hulpmiddel de woning of de bestemming niet meer kan bereiken.</li> </ul> |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>51</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Raamovereenkomst Wmo hulpmiddelen gemeente', 24 januari 2017.

<sup>52</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Werkafsprakenboek levering en dienstverlening Wmo-hulpmiddelen. Versie 01.02', 14 mei 2018, pp 4.

Zoals het voorbeeld in figuur 3-1 zijn de veertig opgenomen eisen zeer specifiek en bevatten deze vaak meerdere afspraken. Zo bevat de eis ten aanzien van de herverstreking van hulpmiddelen afspraken over bijvoorbeeld de technische vereisten en de kosten die de opdrachtnemer hiervoor in rekening mag brengen. In de bespreking van het programma van eisen maakt de rekenkamer daarom een onderscheid tussen de eis en de daarin gemaakte *afspraken*. De volgende alinea's geven een overzicht van het type afspraken dat in deze eisen is opgenomen.

Ten eerste bevatten negentien eisen een afspraak over kosten en vergoedingen. Zo mogen cliënten hun hulpmiddel binnen drie maanden kosteloos omruilen als het ongeschikt blijkt. Een deel van de afspraken over vergoedingen bevat daarnaast een onderscheid tussen hulpmiddelen *binnen* en *buiten* het kernassortiment:

- Hulpmiddelen *binnen* het kernassortiment zijn aanwezig in de depots van de gemeente of de opdrachtnemer (zie ook paragraaf 3-3). Hierover is bijvoorbeeld vastgelegd dat de kosten voor herverstreking uit het depot nooit hoger mogen zijn dan de aankoop van een nieuw hulpmiddel.
- Hulpmiddelen *buiten* het kernassortiment moeten worden gekocht of, in het geval van hulpmiddelen voor kinderen, gehuurd. Er is bijvoorbeeld vastgelegd dat voor gekochte hulpmiddelen een kortingspercentage geldt en dat de huurprijs inclusief kosten voor bijvoorbeeld transport en aanpassingen moet zijn.

Ten tweede bevatten acht eisen afspraken over klantenondersteuning, bijvoorbeeld over de bereikbaarheid voor vragen en klachten en een calamiteitenlijn. Ook zijn er afspraken vastgelegd over garanties op geleverde hulpmiddelen en een landelijke servicedekking voor reparaties aan hulpmiddelen die buiten de gemeentegrenzen kapotgaan (zie figuur 3-1).

Ten derde bevatten elf eisen afspraken over de kwaliteit van de geleverde hulpmiddelen. Zo moeten herverstrekte hulpmiddelen voldoen aan de kwalificaties 'technisch in goede staat' en 'uitstraling nieuw'. Cliënten dienen bij levering zowel mondelinge als schriftelijke uitleg te krijgen over de werking van het hulpmiddel en de serviceverlening.

Ten vierde bevatten elf eisen een afspraak over onderhoud en de inzet van personeel. Zo moet een 'full service onderhoudscontract' onderdeel uitmaken van alle geleverde hulpmiddelen en moeten deze daarnaast verzekerd zijn. Reparaties moeten tijdig worden aangekondigd, en indien nodig moet de cliënt de beschikking krijgen over een vervangend hulpmiddel. Personeel dat rechtstreeks contact heeft met gebruikers dient onpartijdig te adviseren, wat betekent dat het geen waardeoordeel mag uiten over hulpmiddelen of toezeggingen mag doen.

Tot slot bevatten het programma van eisen afspraken ten aanzien van rapportage, monitoring en overleg. Hierop wordt nader ingegaan in de paragrafen 3-6 en 3-7.

### **3-5 aansluiting bij beleid en regelgeving**

*De Verordening maatschappelijke ondersteuning bevat drie artikelen die van toepassing zijn op de aanbieders van Wmo-hulpmiddelen. Deze artikelen bevatten regels ten aanzien van kwaliteit, klachtenregelingen en cliëntenmedezeggenschap. In totaal hebben 24 eisen uit het aanbestedingsdocument (indirect) betrekking op deze regels. De rekenkamer constateert dat het*

*programma van eisen daarmee logisch aansluit op de regelgeving. Ook is er een social-returnverplichting opgenomen in de aanbesteding, wat in lijn is met het aanbestedingsprotocol.*

### 3-5-1 aansluiting bij regelgeving

Het programma van eisen is gebaseerd op de wettelijke taak die de gemeente heeft rond de verstrekking van hulpmiddelen. Deze taak ligt vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning en is lokaal uitgewerkt in de Verordening maatschappelijke ondersteuning (zie paragraaf 3-2-1). Het programma van eisen is hierop gebaseerd, maar betrokken ambtenaren geven aan dat het ook een organisch gegroeid document waarin ervaringen uit eerdere aanbestedingen van Wmo-hulpmiddelen zijn verwerkt.<sup>53</sup>

De rekenkamer heeft de verordening als uitgangspunt genomen om te beoordelen in hoeverre het programma van eisen aansluit op de wet- en regelgeving. In totaal telt de verordening zeven artikelen die direct van toepassing zijn op de werkzaamheden van de opdrachtnemer. Tabel 3-6 geeft een overzicht van het aantal vastgelegde eisen per artikel uit de verordening.

**tabel 3-6: aantal eisen dat betrekking heeft op de Verordening maatschappelijke ondersteuning**

| artikel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | aantal eisen |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Artikel 17.1.</b> Aanbieders zorgen voor een goede kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen, door: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. het afstemmen van voorzieningen op de persoonlijke situatie van de cliënt;</li> <li>b. het afstemmen van voorzieningen op andere vormen van zorg;</li> <li>c. erop toe te zien dat beroepskrachten tijdens hun werkzaamheden in het kader van het leveren van voorzieningen handelen in overeenstemming met de professionele standaard;</li> </ul>                                | 18           |
| <b>Artikel 21.</b> Klachtregeling <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Aanbieders stellen een regeling vast voor de afhandeling van klachten van cliënten ten aanzien van alle voorzieningen.</li> <li>2. Onverminderd andere handhavingsbevoegdheden ziet het college toe op de naleving van de klachtregelingen van aanbieders door periodieke overleggen met de aanbieders, en een jaarlijks cliëntervaringsonderzoek.</li> </ul>                                                                                                                                                              | 5            |
| <b>Artikel 22.</b> Medezeggenschap bij aanbieders van maatschappelijke ondersteuning <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Aanbieders dienen te beschikken over een regeling voor de medezeggenschap van cliënten over voorgenomen besluiten van de aanbieder welke voor de gebruikers van belang zijn ten aanzien van alle maatwerkvoorzieningen.</li> <li>2. Onverminderd andere handhavingsbevoegdheden ziet het college toe op de naleving van de medezeggenschapsregelingen van aanbieders door periodieke overleggen met de aanbieders en een jaarlijks cliëntervaringsonderzoek.</li> </ul> | 1            |

<sup>53</sup> Interview.

In totaal zijn er 24 afspraken vastgelegd die (indirect) betrekking hebben op bovenstaande regels uit de verordening. In het bijzonder de eisen ten aanzien van kwaliteit van voorzieningen en deskundigheid van beroepskrachten zijn uitvoerig opgenomen. Zo zijn er afspraken vastgelegd over individuele aanpassingen aan hulpmiddelen en rijvaardigheidslessen voor cliënten die dat nodig hebben. Ook de richtlijnen voor klachtenprocedure en de bereikbaarheid voor vragen en klachten zijn vastgelegd.

De verordening vermeldt tot slot dat aanbieders een regeling moeten treffen ten aanzien van de medezeggenschap van cliënten die maatwerkvoorzieningen ontvangen. De gemeente laat weten dat hiervoor de Adviesraad Sociaal Domein wordt geraadpleegd. Dit is een vertegenwoordigingsorgaan van alle inwoners die ondersteuning ontvangen binnen het sociaal domein: binnen de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet.<sup>54</sup> In het programma van eisen komt dit onderwerp terug in de eis dat de aanbieder een jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek afneemt en de vragenlijst hiervoor afstemt met een zogeheten ‘Wmo-adviesraad’.

### 3-5-2 social return

Het aanbestedingsdocument vermeldt een social returnverplichting ter grootte van vijf procent van de opdrachtwaarde exclusief btw. Dit is geen onderdeel van het Wmo-beleid, maar past binnen de doelstellingen uit het gemeentelijk aanbestedingsprotocol.<sup>55</sup> Gedurende het aanbestedingsproces is deze, naar aanleiding van ingediende vragen, omlaag bijgesteld naar twee procent van de opdrachtwaarde.<sup>56</sup> Dit bedrag kan worden ingezet op de volgende onderwerpen:

- arbeidsparticipatie;
- maatschappelijke activiteiten;
- opdracht sociale werkvoorziening.

### 3-6 verantwoording

*In het programma van eisen verlangt het college van de opdrachtnemer twee digitale verantwoordingssystemen: een webapplicatie om het depot te kunnen raadplegen en een online managementinformatiesysteem dat inzicht geeft in bijvoorbeeld uitgevoerde opdrachten en klachten. Een derde eis met betrekking tot verantwoording, zijn kwartaalrapportages met daarin informatie over uitgevoerd onderhoud. Ten vierde dient de opdrachtnemer offertes, facturen en door cliënten ondertekende bruikleenovereenkomsten te delen.*

*De webapplicatie met gegevens over het depot is direct in gebruik genomen en liet het college meekijken met de afhandeling van aanvragen en leveringen. Via deze weg diende de opdrachtnemer ook offertes, facturen en bruikleenovereenkomsten in. De eis van een managementinformatiesysteem lijkt gedurende het aanbestedingsproces echter te zijn vervallen. Het is onduidelijk welke eisen het college vervolgens aan de verantwoording stelde. De nota van inlichtingen die tijdens het aanbestedingsproces verscheen, vermeldt dat het college genoeg nam met handmatig opgestelde maandrapportages. Die toezegging lijkt later te zijn vervallen. Na de inwerkingtreding van het contract is een werkafsprakenboek opgesteld*

<sup>54</sup> Interview en Capelle aan den IJssel, ‘Verordening Adviesraad sociaal domein Capelle aan den IJssel 2018’, 18 december 2017.

<sup>55</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Aanbestedingsprotocol 2018’, 9 april 2019. Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Inkoopbeleid 2018’, ongedateerd. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de social returnverplichting daarnaast voortkomt uit het protocol social return.

<sup>56</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Nota van inlichtingen in het kader van de Europese aanbesteding Wmo hulpmiddelen met referentienummer EU\ID53\2016\028’, 19 december 2016.

*met daarin een praktische vertaling van de gemaakte afspraken. Dit document vermeldt een concrete datum waarop het online managementsysteem gereed moet zijn.*

*Het online managementinformatiesysteem is uiteindelijk niet gerealiseerd. Evenmin kon het college maandrapportages voorleggen. De rekenkamer heeft daarnaast slechts één van de vereiste kwartaalrapportages met informatie over onderhoud ontvangen. De rekenkamer concludeert daarom dat niet volledig is voldaan aan de verantwoordingsafspraken. Door het ontbreken van het managementinformatiesysteem en de maandrapportages die daarvoor in de plaats kwamen, had het college geen zicht op bijvoorbeeld ingediende en afgehandelde klachten. Evenmin heeft het college stappen ondernomen om deze informatie wel boven tafel te krijgen.*

### **3-6-1 vooraf**

Het programma van eisen bevat diverse manieren waarop de opdrachtnemer over de werkzaamheden moet rapporteren. Deze paragraaf biedt een uiteenzetting van de afspraken die hierover in de aanbesteding zijn opgenomen. Daarna volgt een beschouwing van de mate waarin deze opzet in de praktijk is toegepast.

### **3-6-2 gemaakte verantwoordingsafspraken**

Het programma van eisen vermeldt twee wegen waarlangs de opdrachtnemer de gemeente op de hoogte houdt van kosten en werkzaamheden: via losse rapportages en via twee digitale systemen.

In het programma van eisen vermeldt het college twee digitale rapportagesystemen waarin de opdrachtnemer moet voorzien, te weten:<sup>57</sup>

- een webapplicatie die de gemeente inzicht geeft in de actuele stand van het depot;
- een online managementinformatiesysteem dat onder meer informatie moet bevatten over het depot, facturen, het klantenbestand en ingediende klachten. Deze moet binnen drie maanden beschikbaar zijn en vervangt vanaf dat moment andere vormen van periodieke rapportage.

Daarnaast zijn drie eisen opgenomen ten aanzien van handmatige rapportage.<sup>58</sup> Dit dient te gebeuren door middel van:

- bruikleenovereenkomsten die door cliënten zijn ondertekend en als voorwaarde dienen voor de betaling van facturen;
- offertes en facturen voor nieuw aan te schaffen of gehuurde hulpmiddelen, ofwel hulpmiddelen buiten het kernassortiment;
- kwartaalrapportages met daarin een overzicht van het uitgevoerde onderhoud.

### **3-6-3 nakoming verantwoordingsafspraken**

Ambtenaren die betrokken waren bij de aanbesteding hebben het geëiste online managementinformatiesysteem gedurende het aanbestedingstraject laten vallen, blijkt uit documenten die onderdeel uitmaken van de overeenkomst met de opdrachtnemer.<sup>59</sup> Dit gebeurde nadat marktpartijen vraagtekens plaatsten bij de haalbaarheid van de bouw van zo'n nieuw systeem. In plaats daarvan nam het college genoegen met handmatig opgestelde maandrapportages in Excel. In weerwil van die

<sup>57</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbestedingsdocument Wmo hulpmiddelen. Referentie EU\53\2016\028', 25 november 2016, pp. 38.

<sup>58</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbestedingsdocument Wmo hulpmiddelen. Referentie EU\53\2016\028', 25 november 2016, pp. 33-34.

<sup>59</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota van inlichtingen in het kader van de Europese aanbesteding Wmo hulpmiddelen met referentienummer EU\53\2016\028', pp. 22; Gemeente Capelle aan den IJssel, '2e Nota van inlichtingen in het kader van de Europese aanbesteding Wmo hulpmiddelen met referentienummer EU\53\2016\028', pp. 16.

toezegging bleek het managementinformatiesysteem later toch onderdeel uit te maken van het programma van eisen. Nadat het contract was ingegaan, stelden de opdrachtgever en -nemer een ‘werkafsprakenboek’ op. Dit document gold als onderdeel van de overeenkomst en werd omschreven als “een praktische vertaling van de eisen en afspraken”. Volgens dit document moest het online management-informatiesysteem voor 1 juli 2017 operationeel zijn.<sup>60</sup>

Het online managementinformatiesysteem is uiteindelijk niet gerealiseerd.<sup>61</sup> Evenmin konden betrokken ambtenaren echter de maandrapportages voorleggen die daarvoor in de plaats hadden moeten komen. Het ontbreken van deze rapportages had als gevolg dat het college geen zicht had op ingediende en afgehandelde klachten, aangezien het online managementinformatiesysteem hierin had moeten voorzien. Het college heeft bovendien geen stappen ondernomen om deze informatie alsnog boven tafel te krijgen. Navraag van de rekenkamer leert dat de betrokken ambtenaren in de veronderstelling leefden dat klachten hen vanzelf zouden bereiken.<sup>62</sup> Dit verbaast de rekenkamer, aangezien de afspraken juist zo zijn geformuleerd dat klachten bij de opdrachtnemer binnenkwamen, die daarover vervolgens diende te rapporteren.<sup>63</sup>

De opdrachtnemer stelde wel een webapplicatie beschikbaar (ook aangeduid als ‘portal’). In tegenstelling tot het hierboven beschreven managementinformatiesysteem, betrof dit een al bestaande applicatie. Deze stelde ambtenaren in staat om met een vertraging van 24 uur mee te kijken met aanvragen en leveringen van individuele hulpmiddelen. In dit systeem uploadde de opdrachtnemer door cliënten ondertekende bruikleenovereenkomsten. Op basis daarvan nam het college facturen in behandeling. De rekenkamer heeft aan de hand van enkele voorbeelden vastgesteld dat ambtenaren zo inderdaad toegang hadden tot informatie over afgehandelde orders, bruikleenovereenkomsten, offertes en facturen.

In aanvulling op dit portal verplichtte de overeenkomst de opdrachtnemer om kwartaalrapportages te leveren met daarin overzichten van alle onderhoudswerkzaamheden. De rekenkamer heeft één rapportage over de eerste drie maanden van 2018 ontvangen. Het betreft een Exceldocument met daarin een overzicht van leveringen, innames en onderhoud. Het college kon geen andere kwartaalrapportages voorleggen. De rekenkamer stelt daarom vast dat niet is voldaan aan de afspraken ten aanzien van rapportage over onderhoudswerkzaamheden.<sup>64</sup>

Niettemin verzochten betrokken ambtenaren de opdrachtnemer begin 2019 om geen rapportages meer te leveren – de werkzaamheden verliepen namelijk naar tevredenheid en het opstellen van de rapportages was arbeidsintensief.<sup>65</sup> De rekenkamer heeft hiervan geen officieel besluit gezien en kan deze redenering bovendien niet volgen. Ambtenaren maakten zichzelf zo immers afhankelijk van de webapplicatie die alleen individuele orders toont. De rekenkamer betwijfelt of deze applicatie geschikt is om overzicht te houden. Dat wordt bevestigd door de opdrachtgever zelf. Die omschreef het portal in een brief aan een betrokken

<sup>60</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Werkafsprakenboek levering en dienstverlening Wmo-hulpmiddelen. Versie 01.02’, 14 mei 2018, pp. 4 en 22.

<sup>61</sup> Interview.

<sup>62</sup> Interview.

<sup>63</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Aanbestedingsdocument Wmo hulpmiddelen. Referentie EU\ID53\2016\028’, 25 november 2016, pp. 37-38.

<sup>64</sup> E-mail.

<sup>65</sup> Interview.

ambtenaar als slechts een bron van “additionele informatie en vervangt geen managementrapportage”.<sup>66</sup>

Zo rijst het beeld dat al tijdens de aanbesteding onduidelijkheid ontstond over de gemaakte verantwoordingsafspraken. Het programma van eisen vermeldt een uitvoerig rapportagesysteem dat in zijn totaliteit een volledig beeld zou geven van onder meer betalingen, onderhoudswerkzaamheden en klachten. Toen bleek dat het gewenste online managementinformatiesysteem er niet zou komen, heeft het college nagelaten om nieuwe afspraken vast te leggen die een volledige informatievoorziening konden waarborgen. Betrokken ambtenaren hebben bovendien nagelaten om de afspraken die er wel waren na te leven. Als gevolg daarvan was het college niet op de hoogte van klachten en meldingen van mensen die hulpmiddelen ontvingen.

### 3-7 monitoring prestaties

*In het programma van eisen en het raamcontract is een stevig monitoringsinstrumentarium opgenomen waarmee het college kan toezien op de geleverde kwaliteit. Er is een periodieke overlegstructuur, de mogelijkheid om steekproeven te nemen, een jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek en een reeks verplichte certificaten en keurmerken. De rekenkamer constateert echter dat het college deze instrumenten niet volledig heeft benut.*

*De rekenkamer stelt vast dat het college, door persoonlijke inzet van betrokken ambtenaren, weliswaar intensief betrokken was bij de dagelijkse gang van zaken bij de opdrachtnemer. Het college had echter onvoldoende zicht op ontwikkelingen die structureler waren dan het niveau van dag-tot-dag. Zo heeft er minder formeel (en gedocumenteerd) overleg plaatsgevonden dan afgesproken. Door toedoen van de problemen die in 2019 bij de opdrachtnemer ontstonden, heeft er vanaf dat moment enkel nog operationeel overleg op ad-hoc-basis plaatsgevonden. De mogelijkheid om steekproeven af te nemen, is enkel benut om facturen te controleren en niet om toe te zien op de kwaliteit van de dienstverlening. In 2019 zijn er bovendien helemaal geen steekproeven uitgevoerd. Er zijn daarnaast twee klanttevredenheidsonderzoeken afgenomen. In beide onderzoeken uitten cliënten onder meer kritiek op de lange levertijden. De rekenkamer concludeert dat deze signalen niet tot ingrijpen hebben geleid.*

#### 3-7-1 vooraf

In het voorgaande is besproken hoe de opdrachtnemer dient te rapporteren over de werkzaamheden. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de instrumenten die het college heeft om toe te zien op naleving van de afspraken en de mate waarin deze benut zijn. Hierin wordt ook artikel 17 uit de Verordening Wet maatschappelijke ondersteuning meegenomen. Zoals is te zien in het onderstaande kader, vermeldt de verordening dat het college door middel van periodiek overleg, klanttevredenheids-onderzoek en steekproeven dient toezien op de geleverde kwaliteit.

#### **artikel 17. Kwaliteitseisen maatschappelijke ondersteuning**<sup>67</sup>

1. Aanbieders zorgen voor een goede kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen, door:
  - a. het afstemmen van voorzieningen op de persoonlijke situatie van de cliënt;
  - b. het afstemmen van voorzieningen op andere vormen van zorg;

<sup>66</sup> Hulpmiddelencentrum, brief aan gemeente Capelle aan den IJssel, 29 oktober 2019.

<sup>67</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Verordening wet maatschappelijke ondersteuning Capelle aan den IJssel 2015', 17 november 2014.

c. erop toe te zien dat beroepskrachten tijdens hun werkzaamheden in het kader van het leveren van voorzieningen handelen in overeenstemming met de professionele standaard;

2. Het college kan in het Besluit bepalen welke verdere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen.

3. Onverminderd andere handhavingsbevoegdheden ziet het college toe op de naleving van deze eisen door periodieke overleggen met de aanbieders, een jaarlijks cliënten/ervaringsonderzoek, en het zo nodig in overleg met de cliënt ter plaatse controleren van de geleverde voorzieningen.

### 3-7-2 bestaande monitoringsinstrumenten

In het programma van eisen zijn afspraken vastgelegd over periodiek overleg tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Het overleg vindt plaats volgens de in figuur 3-2 weergegeven overlegstructuur, met de mogelijkheid om meer overlegmomenten af te spreken.

**figuur 3-2: overlegstructuur**

| Niveau       | Frequentie                                                              | Onderwerpen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Strategisch  | 2x per jaar                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- contractvoortgang</li> <li>- kwaliteit/efficiency verbeteringen</li> <li>- ontwikkelingen in de branche</li> </ul>                                                                                                                                                                                 |
| Tactisch     | 4x per jaar (of zoveel vaker als door opdrachtgever nodig wordt geacht) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kwaliteit dienstverlening en onderhoud</li> <li>- verbeterpunten</li> <li>- actiepunten</li> <li>- managementrapportages</li> <li>- operationele zaken</li> <li>- kwaliteitsverbeteringen</li> <li>- kwaliteitsonderzoeken</li> <li>- evt. extra opdrachten</li> <li>- klachtenanalyses</li> </ul> |
| Operationeel | zonodig dagelijks                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- afwijkingen/klachten</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Zoals in bovenstaande figuur is te zien, moet het overleg op verschillende niveaus plaatsvinden. Naast ad-hoc operationeel overleg, is er de mogelijkheid om tijdens tactische en strategische overlegmomenten structurelere ontwikkelingen of vraagstukken te bespreken. De voorgenomen overlegstructuur stelt het college zo in staat de vinger aan de pols te houden.

Om toe te zien op de kwaliteit schrijft het programma van eisen daarnaast voor dat de opdrachtnemer jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uitvoert onder ontvangers van Wmo-hulpmiddelen.<sup>68</sup> De gemeente eist dat minimaal negentig procent van de ondervraagden 'tevreden' tot 'zeer tevreden' is over de geleverde dienstverlening. Een slechte score kan aanleiding zijn voor het ontbinden van het contract. Ook biedt de raamovereenkomst het college de mogelijkheid om steekproeven te nemen en zo te

<sup>68</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbestedingsdocument Wmo hulpmiddelen. Referentie EU\D53\2016\028', 25 november 2016, pp. 36.

controleren of de opdrachtnemer de afspraken uit het programma van eisen nakomt.<sup>69</sup> Aan slechte uitkomsten van deze tevredenheidsmetingen zijn bovendien sancties verbonden. Paragraaf 3-8 gaat hier nader op in.

Het programma van eisen vermeldt ook enkele certificaten en keurmerken waarover de opdrachtnemer of haar medewerkers moeten beschikken. Daaronder zijn het jaarlijks af te geven keurmerk voor tilliften Stigah, de Code Veilig Vervoer Rolstoelinzittenden en een Verklaring Omtrent Gedrag voor medewerkers die bij mensen thuis komen.<sup>70</sup> Het college heeft het recht om deze op te vragen.<sup>71</sup>

Tot slot is in de afspraken een social returnverplichting opgenomen ter hoogte van 2% van de opdrachtwaarde. De opdrachtgever dient de invulling daarvan te registreren via een systeem van de gemeente. De gemeentelijke accountmanager social return controleert de volledigheid van de registratie.

### **3-7-3 toepassing monitoringsinstrumenten**

#### **overlegstructuur**

De rekenkamer heeft notulen ontvangen van vier overlegmomenten in 2017 en vier in 2018. Daaruit blijkt dat de afgesproken overlegfrequentie (zie figuur 3-2) niet is gehaald. In 2018 heeft er minder overleg plaatsgevonden dan de zes overlegmomenten die zijn afgesproken. Ook in 2017 vond er minder overleg plaats, wat mogelijk te verklaren is doordat de samenwerking pas op 1 april van dat jaar inging.

Na de fusie tot het Hulpmiddelencentrum, begin 2019, ontstonden er problemen met leveringen en facturatie (zie paragraaf 3-8). Sindsdien heeft er helemaal geen tactisch of strategisch overleg plaatsgevonden. De betrokken ambtenaren geven aan dat er in die periode voor is gekozen alle aandacht te vestigen op de dienstverlening aan cliënten. Dit houdt in dat er in 2019 enkel ad hoc – en dus geen tactisch of strategisch – overleg heeft plaatsgevonden.

Uit de notulen blijkt ook dat het in figuur 3-2 gemaakte onderscheid tussen strategisch en tactisch overleg niet is aangehouden. In het overleg kwamen uiteenlopende onderwerpen aan bod kwamen – zoals problemen rond levertijden of facturen, en klachten die de gemeente bereikt hebben. Ook concrete punten uit het programma van eisen passeerden de revue – zoals monteurs die tegen de afspraken in oordelen over geleverde hulpmiddelen of te lange wachttijden bij de klantenservice.<sup>72</sup>

De rekenkamer kan niet beoordelen hoe vaak het operationeel overleg heeft plaatsgevonden, omdat dit veelal ad hoc gebeurde en hiervan geen notulen zijn bijgehouden.<sup>73</sup> De rekenkamer betwijfelt echter of deze overlegvorm het in 2019 weggevallen periodieke overleg kon vervangen als instrument om toe te zien op de geleverde kwaliteit. Ambtenaren wijzen er op dat door dit ad-hoc-overleg per saldo

<sup>69</sup> Deze steekproef (evenals de daarbij behorende boeteclausule, zie paragraaf 1-8-1) is opgenomen onder artikel 10-vergoedingen uit het in raamcontract en is van toepassing op alle eisen die in het aanbestedingsdocument zijn vastgelegd. Zie: Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota van inlichtingen in het kader van de Europese aanbesteding Wmo hulpmiddelen met referentienummer EU\53\2016\028', pp. 23

<sup>70</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbestedingsdocument Wmo hulpmiddelen. Referentie EU\53\2016\028', 25 november 2016, pp. 35-36.

<sup>71</sup> Interview.

<sup>72</sup> Jens Beenhakker BV en Wmo loket gemeente Capelle aan den IJssel, 'Notulen overleg', 14 juni 2017 en 25 oktober 2017.

<sup>73</sup> Interview.

meer overleg plaatsvond dan op voorhand afgesproken. De rekenkamer begrijpt dat de zorg aan kwetsbare mensen prioriteit krijgt zodra blijkt dat de zorgaanbieder in zwaar weer verkeert en erkent het belang van korte lijnen met de opdrachtnemer. Niettemin ziet de rekenkamer het als een tekortkoming dat het college enkel nog op ad hoc basis overlegde toen de problemen bij de opdrachtnemer al aan het licht waren gekomen. Een formele overlegstructuur, inclusief verslaglegging waar op teruggegrepen kan worden, is juist van belang als de kwaliteit van de dienstverlening aan kwetsbare mensen in het geding is.

#### **steekproeven**

Het college heeft de mogelijkheid om toe te zien op de uitvoering van de afspraken door middel van steekproeven. Een administratief medewerker van de unit Wmo heeft in totaal twee steekproeven uitgevoerd: één in 2017 en één in 2018.<sup>74</sup> De rekenkamer heeft de resultaten ingezien van een steekproef uit het eerste kwartaal van 2018. Daarin zijn 21 ingediende offertes en facturen bekeken. Bij acht daarvan stelde de gemeente vragen over gemaakte kosten. Naar aanleiding van deze steekproef is € 280 aan onterecht in rekening gebrachte kosten teruggeboekt. Hoewel die uitkomst reden zou kunnen zijn om de steekproef te herhalen, zijn er in 2019 geen nieuwe steekproeven uitgevoerd.

De rekenkamer betwijfelt of het college met deze vorm van steekproeven voldoende toeziet op de geleverde kwaliteit. Andere documenten ten aanzien van de Wmo-hulpmiddelen geven namelijk een veel ruimere invulling aan deze steekproeven dan enkel de controle van facturen. Zoals te lezen is in het kader aan het begin van deze paragraaf, vermeldt artikel 17.3 van de verordening dat de gemeente “zo nodig in overleg met de cliënt ter plaatse” kan controleren of de geleverde voorzieningen aan de eisen voldoen.

Hetzelfde geldt voor de raamovereenkomst die voor deze aanbesteding is opgesteld. Paragraaf 3-8-2 gaat nader in op het stevige sanctiesysteem dat onderdeel uitmaakt van het programma van eisen en dat deels is gebaseerd op de uitkomsten uit deze steekproeven. Een resultaat van “95% of lager dan volgens afspraak” kan een reden zijn om een boete uit te schrijven.<sup>75</sup> Het is de rekenkamer echter onduidelijk hoe de steekproeven in de gekozen vorm (dus puur gericht op betalingen) inzicht kunnen geven in naleving van de gemaakte afspraken.

#### **monitoring via een klanttevredenheidsonderzoek**

Zowel de Verordening maatschappelijke ondersteuning (artikel 17.3) als de Wet maatschappelijke ondersteuning (artikel 2.5.1) verplichten het college een jaarlijks ervaringsonderzoek onder cliënten af te nemen.<sup>76</sup> Er zijn twee tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, afgenomen in het eerste kwartaal van 2018 en 2019 onder ontvangers van Wmo-hulpmiddelen.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Interview.

<sup>75</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Raamovereenkomst Wmo hulpmiddelen’, 6 april 2017, artikel 10.

<sup>76</sup> Artikel 2.5.1. van de Wmo vermeldt: “Het college onderzoekt hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en publiceert jaarlijks voor 1 juli de uitkomsten hiervan”. De tekst uit de Verordening maatschappelijke ondersteuning staat vermeld in paragraaf 3-7-1.

<sup>77</sup> Right onderzoek en advies, ‘Klanttevredenheidsonderzoek regio Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel’, 30 maart 2018 en Right onderzoek en advies, ‘Cliënttevredenheidsonderzoek regio Capelle - Krimpen aan den IJssel’, 9 mei 2019.

De klanttevredenheidsonderzoeken geven geen eenduidig inzicht in de vraag of de verplicht gestelde negentig procent 'tevreden' tot 'zeer tevreden' ondervraagde personen wordt gehaald. De algemene tevredenheid in Capelle aan den IJssel is in het rapport namelijk weergegeven op basis van een gemiddeld rapportcijfer. De gemiddelde tevredenheid kwam in 2018 uit op een 7,5 uit 10. Ter illustratie: het onderdeel 'passing en levering' scoort met een gemiddelde van 8,0 goed, terwijl de 'levertijd van het hulpmiddel' met een 5,9 ver beneden de gestelde norm scoort. Ambtenaren hebben de opdrachtnemer om een toelichting gevraagd, maar geen verdere gevolgen aan de score verbonden.<sup>78</sup> Dat hierin geen verbetering is gekomen, blijkt uit het feit dat cliënten een jaar later opnieuw kritiek uitten op de lange levertijden.

#### **certificaten**

Betrokken ambtenaren geven aan dat er geen reden is geweest om certificaten zoals de VOG voor personeel en bewijs van de Code Veilig Vervoer Rolstoelinzittenden op te vragen.<sup>79</sup> De rekenkamer vindt dat een afwachtende houding, zeker gezien het hier over de omgang met kwetsbare mensen gaat.

#### **registratie social return**

De verplichtingen ten aanzien van social return zijn ruim nagekomen en gerapporteerd, blijkt uit gegevens die de rekenkamer heeft ingezien. Het dossier is daarmee naar tevredenheid afgesloten.<sup>80</sup>

### **3-8 maatregelen**

*In het programma van eisen en het raamcontract zijn diverse sanctiemechanismes opgenomen. Zo kan het college boetes uitdelen op basis van slechte resultaten bij een steekproef. Een slechte score uit een klanttevredenheidsonderzoek geldt als reden om het contract te ontbinden. Deze sanctiemiddelen zijn niet ingezet. Dat is mede te verklaren doordat zowel de steekproeven als het klanttevredenheidsonderzoek in de vorm waarin ze zijn uitgevoerd andere zaken meten dan in het programma van eisen is vermeld. Mogelijk was er wel reden om sancties op te leggen, aangezien de opdrachtnemer na de fusie in april 2019 in financiële problemen kwam en leveringen en reparaties in het geding kwamen. Het duurde echter tot eind 2019 voordat het college formele maatregelen nam. Betrokken ambtenaren geven desgevraagd aan dat er binnen de organisatie onzekerheid was over de proportionaliteit van het boetesysteem en dat er daarom geen boetes zijn opgelegd. De boete was in de aanbesteding opgenomen met als doel een partij waarmee het college slechte ervaringen had te ontmoedigen in te schrijven. De rekenkamer vindt dit een oneigenlijke gang van zaken, aangezien dit niet de functie van het programma van eisen is.*

#### **3-8-1 vooraf**

De raamovereenkomst en het programma van eisen bevatten maatregelen die het college kan treffen als de opdracht niet volgens afspraak wordt uitgevoerd. Volgens de gemeentelijke inkoopvoorwaarden inkoopbeleid kan de gemeente een opdrachtnemer in gebreke stellen als blijkt dat deze de verplichtingen niet nakomt. Als dit geen verbetering brengt, kan de gemeente het contract ontbinden.<sup>81</sup> In de aanbesteding van

<sup>78</sup> Interview.

<sup>79</sup> Interview.

<sup>80</sup> Interview.

<sup>81</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopvoorwaarden 2014 Leveringen en Diensten', 1 november 2014, pp. 17.

de Wmo-hulpmiddelen zijn daarnaast extra mogelijkheden opgenomen op basis waarvan de het college boetes kan opleggen of het contract kan ontbinden. Hieronder volgt een uiteenzetting van de maatregelen die het college tot zijn beschikking heeft en de mate waarin deze zijn ingezet. Daarbij staat de rekenkamer in het bijzonder stil bij de problemen die in 2019 aan het licht kwamen bij het gefuseerde Hulpmiddelencentrum en het faillissement dat volgde in april 2020.

### **3-8-2 bestaande sanctiemaatregelen**

#### **boeteclausules**

Artikel 10.3 van de raamovereenkomst bevat een boeteclausule die voortbouwt op de eerder beschreven steekproef (zie paragraaf 3-7-2). Met de steekproeven kan de gemeente toezien op naleving van de gemaakte afspraken. Bij een behaalde score van 95 procent of lager volgt een boete van € 250 per dag, met een maximum van € 25.000 per individuele gebeurtenis.

Het programma van eisen vermeldt daarnaast dat de gemeente een externe partij mag inschakelen als de opdrachtnemer drie keer tekortschiet in het volgens de afgesproken termijnen selecteren, passen, onderhouden of leveren van hulpmiddelen. Gemaakte kosten mag de gemeente op de opdrachtnemer verhalen.

Tot slot is er een boeteclausule opgenomen met betrekking tot de social returnverplichting (zie 3-5-2). Indien deze niet (volledig) wordt nagekomen, leidt dat tot een onmiddellijk opeisbare boete van 125% van het openstaand bedrag.

#### **contractontbinding**

De gemeentelijke inkoopvoorwaarden bieden de mogelijkheid om onder specifieke omstandigheden het contract te ontbinden – bijvoorbeeld wanneer niet aan de afspraken wordt voldaan of bij een faillissement van de opdrachtnemer.<sup>82</sup> In het programma van eisen is daaraan toegevoegd als reden voor contractontbinding een slechte uitkomst uit een klanttevredenheidsonderzoek (zie paragraaf 3-7-1). Indien minder dan negentig procent van de ondervraagde personen tevreden tot zeer tevreden is, kan de gemeente eenzijdig besluiten het contract aan te passen of te ontbinden.

### **3-8-3 toepassing sanctiemaatregelen**

Ambtenaren geven aan dat de samenwerking met het Hulpmiddelencentrum tot medio 2019 goed verliep. In de loop van dat jaar kwamen er echter problemen aan het licht. Volgens betrokkenen volgde dit op de fusie waarbij Jens Beenhakker B.V. op 1 april 2019 fuseerde met het Hulpmiddelencentrum.<sup>83</sup>

Het gefuseerde Hulpmiddelencentrum kreeg al snel te maken met ICT-problemen.<sup>84</sup> Dat resulteerde in niet verstuurd facturen en als gevolg daarvan cashflow-problemen. Geldgebrek leidde weer tot leveringsproblemen, omdat hulpmiddelen niet besteld konden worden. Ongeruste cliënten konden niet terecht bij de klantenservice, omdat deze onderbemand was en kampte met een technische storing – zij kregen te

<sup>82</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopvoorwaarden 2014', 1 november 2014.

<sup>83</sup> Hulpmiddelencentrum, brief aan relaties, ongedateerd.

<sup>84</sup> Interviews.

horen dat zij zouden worden teruggebeld, wat vervolgens niet gebeurde.<sup>85</sup> Het college kwam de problemen op het spoor doordat cliënten zelf contact opnamen met de gemeente. Uit het aantal klachten en de ernst daarvan bleek dat er grote problemen waren met de dienstverlening.<sup>86</sup> Zoals in paragraaf 3-6 is beschreven, ging het college ervan uit dat cliënten bij problemen zelf hun weg naar de gemeente zouden vinden, terwijl de afspraken juist voorschreven dat de klachtenafhandeling via de opdrachtnemer verliep.

Op 12 september 2019 stuurde het Hulpmiddelencentrum een algemene brief naar alle gemeenten waarvoor zij werkte, met daarin een toelichting op de ontstane problematiek.<sup>87</sup> Op 29 oktober 2019 volgde een brief van de operationeel directeur van het Hulpmiddelencentrum aan de verantwoordelijk ambtenaar in Capelle aan den IJssel met een extra toelichting op de na de fusie ontstane situatie.<sup>88</sup>

Naar aanleiding van deze twee brieven en contact met enkele leveranciers van het Hulpmiddelencentrum, ging het college op 15 november 2019 per brief over tot een formele ingebrekestelling en de dringende oproep om de verplichtingen na te komen. Daarbij verwees de betrokken ambtenaar naar een reeks verplichtingen die de opdrachtnemer sinds het eerste kwartaal van 2019 niet was nagekomen:<sup>89</sup>

- 1 Leveringen en herverstrekingen van onder meer rolstoelen, scootmobielen en woningaanpassingen die niet volgens gezette termijnen verliepen ;
- 2 Herstelwerkzaamheden die niet volgens gezette termijnen verliepen;
- 3 Digitale bruikleenovereenkomsten die niet binnen de gezette termijnen zijn geleverd;
- 4 Digitale facturen die niet binnen de gezette termijnen zijn geleverd.

Toen bleek dat de brief niet resulteerde in verbetering, vond op 17 februari 2020 overleg plaats met de operationeel directeur van het Hulpmiddelencentrum. Ook dat bracht geen verbetering. Op 7 april 2020 volgde daarom per brief de ontbinding van het contract.<sup>90</sup> Meerkosten die de gemeente had gemaakt doordat een andere partij was ingeschakeld, zijn daarbij verhaald op de opdrachtnemer.

Vier dagen daarvoor, op 3 april 2020, sprak de rechtbank van Rotterdam het faillissement van het Hulpmiddelencentrum uit.<sup>91</sup> De curatoren die het faillissement afhandelen, sloten daarop het depot van het Hulpmiddelencentrum af. Dankzij de alertheid van een ambtenaar konden de hulpmiddelen van de gemeente tijdig worden ingezameld. Daardoor kan de gemeente de hulpmiddelen nu in samenwerking met een andere aanbieder alsnog aan haar cliënten leveren. Andere gemeenten hebben geen toegang tot hun eigen hulpmiddelen tot het faillissement is afgewerkt.<sup>92</sup>

Hoewel waarschijnlijk niemand de crisis rond het Hulpmiddelencentrum kon voorspellen, verbaast het de rekenkamer dat het college pas in actie kwam nadat de

<sup>85</sup> Interview; Hulpmiddelencentrum, brief aan relaties, 12 september 2019.

<sup>86</sup> Reactie ambtelijk wederhoor.

<sup>87</sup> Hulpmiddelencentrum, brief aan relaties, 12 september 2019.

<sup>88</sup> Hulpmiddelencentrum, brief aan gemeente Capelle aan den IJssel, 29 oktober september 2019.

<sup>89</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, brief 'Ingebrekestelling', 15 november 2019.

<sup>90</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, brief 'ontbinding raamovereenkomst met het Hulpmiddelencentrum', 7 april 2020.

<sup>91</sup> Centraal Insolventieregister, Jens Beenhakker B.V., geraadpleegd via: <https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/10.rot.20.131.F.1300.1.20>.

<sup>92</sup> Interview.

opdrachtnemer in september zelf per brief had aangegeven dat er problemen waren. In paragraaf 3-7-3 is al beschreven dat het college in 2019 de monitoring van de werkzaamheden vrijwel helemaal opschortte om zo alle aandacht te kunnen laten uitgaan naar de cliënten. Ook in de hierboven genoemde brief uit november 2019 meldt een betrokken ambtenaar dat sinds het eerste kwartaal van dat jaar een deel van de verplichtingen niet werd nagekomen. Dat het college pas half november 2019 formele stappen nam, oogt tegen die achtergrond weinig doortastend.

#### **andere sanctiemogelijkheden**

Er is geen gebruik gemaakt van de in de raamovereenkomst opgenomen mogelijkheid om een boete uit te schrijven. Deze clause stelt de gemeente in staat om een boete te heffen van € 250,- per dag voor elke gebeurtenis die in strijd is met de gemaakte afspraken. Het college vermeldt in zijn brief aan het Hulpmiddelen centrum echter deze boete uit coulance niet op te leggen.<sup>93</sup>

Een betrokken ambtenaar antwoordt op vragen van de rekenkamer dat er al bij het opstellen van het programma van eisen twijfels bestonden of deze boeteregeling proportioneel was en stand zou houden voor de rechter. De reden dat deze boete toch in het raamcontract werd opgenomen, was om zo indirect een eerdere aanbieder waarmee het college slechte ervaringen had te weren. Hoge boetes voor slechte dienstverlening (zoals lange aanrijtijden of te trage reparaties) zou deze partij moeten ontmoedigen om op de aanbesteding in te schrijven, omdat die partij op dat moment niet aan die eisen zou kunnen voldoen.<sup>94</sup> De rekenkamer vindt dit een oneigenlijke gang van zaken aangezien dit niet de functie van het programma van eisen is. Door de opname van een onuitvoerbaar sanctiesysteem, ontbrak het de facto bovendien aan een mechanisme om daadwerkelijk verbetering in de dienstverlening af te dwingen. Na het faillissement van het Hulpmiddelen ging het college alsnog in zee met de aanbieder die eerder buiten de deur werd gehouden, omdat dit bedrijf de weggevalen dienstverlening kon opvangen.<sup>95</sup>



<sup>93</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, brief 'Ingebrekestelling', 15 november 2019.

<sup>94</sup> Interview.

<sup>95</sup> Interview.

## 4 afvalinzameling

### 4-1 inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamer haar bevindingen over de quasi-inbesteding van de verwerking van huishoudelijk afval, zoals groente-, fruit- en tuinafval, oud papier of kunststof. In tegenstelling tot de aanbestedingen die elders in dit onderzoek aan bod komen, is deze opdracht door middel van een zogeheten ‘quasi-inbesteding’ gegund aan een bedrijf waarvan de gemeente tevens aandeelhouder is. Niettemin vervult het college een rol van opdrachtgever en het bedrijf die van opdrachtnemer en dienen afspraken te worden vastgelegd en nagekomen. Dit hoofdstuk behandelt de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Maakt het college bij de inkoop van diensten en werken prestatieafspraken die de kwaliteit borgen en aansluiten bij de beleidsdoelstellingen?
- 2 Monitort het college de prestatieafspraken op regelmatige basis en beschikt het college over daarvoor benodigde informatie?
- 3 Neemt het college adequate maatregelen wanneer de prestaties en/of de kwaliteit achterblijven bij de gemaakte afspraken?

Daarbij zijn de volgende normen opgesteld:

**tabel 4-4-1: normen**

| onderwerp          | nomen                                                                                                                                                                                | paragraaf |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| prestatieafspraken | De prestatieafspraken zijn specifiek en meetbaar.                                                                                                                                    | 4-4       |
| (deelvraag 1)      | De prestatieafspraken zijn in lijn met de doelen van het achterliggende beleid en richten zich op het borgen van de kwaliteit.                                                       | 4-5       |
|                    | Het college heeft afspraken met de opdrachtnemers gemaakt over hoe en wanneer deze zich moeten verantwoorden over het nakomen van de prestatieafspraken.                             | 4-6       |
| monitoring         | Het college controleert of het de rapportages van de opdrachtnemer ontvangt en treedt op als dit niet zo is.                                                                         | 4-6       |
| (deelvraag 2)      | Het college toetst de voortgang van de opdrachten aan de prestatieafspraken.                                                                                                         | 4-7       |
| vervolgstappen     | Indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte prestatieafspraken treft het collegemaatregelen die logischerwijs kunnen leiden tot verbetering van de prestaties en/of kwaliteit. | 4-8       |
| (deelvraag 3)      |                                                                                                                                                                                      |           |

Om te kunnen beoordelen of de gemaakte afspraken in lijn zijn met het beleid, is kennis nodig over de beleids- en financiële context. Deze staan beschreven in paragraaf 4-2. Paragraaf 4-3 gaat in op de keuze voor het aandeelhouderschap in plaats van een aanbesteding, gevolgd door twee paragrafen over de vastgelegde afspraken en de mate waarin deze aansluiten op het beleid. Paragraaf 4-6 staat stil bij

de verantwoording die de opdrachtnemer aflegt en paragraaf 4-7 bij de wijze waarop de gemeente erop toeziet of de afspraken worden nageleefd. De laatste paragraaf bespreekt of er eventuele vervolgstappen hebben plaatsgevonden.

#### **4-2 beleidsmatige en financiële context**

*De gemeente heeft een wettelijke taak om huishoudelijk afval in te zamelen en te verwerken. Deze taak is uitgewerkt in de Afvalstoffenverordening. Daarnaast heeft de gemeente de beleidsdoelstellingen ten aanzien van het afvalbeheer uitgewerkt in het 'Afvalactieplan'. Daarin stelt de gemeente zich als doel om in 2020 zestig procent van het huishoudelijk afval te scheiden. Dit is uitgewerkt in een aantal subdoelen per afvaltype, zoals GFT-afval en kunststof. Het beleidsplan bevat geen informatie over kosten. Het jaarverslag van de gemeente vermeldt dat het afvalbeheer zo'n € 8 mln. per jaar kost.*

##### **4-2-1 beleid en regelgeving**

De Wet milieubeheer vormt het wettelijke kader van het gemeentelijke afvalbeheer. Artikel 10.21 van de Wet milieubeheer schrijft voor dat gemeenten huishoudelijk afval inzamelen. In de wet staat ook dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat eens per zes jaar een afvalbeheerplan opstelt met daarin sectorplannen voor verschillende afvalstromen. In de hier onderzochte periode gold het 'Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, tweede herziening' ('LAP-2'). Eén van de doelstellingen daarin is het recyclen van zestig procent van het huishoudelijk afval.<sup>96</sup> Deze doelstelling bevat geen boetes of andere handhavingsinstrumenten om naleving van dit scheidingspercentage door gemeenten af te dwingen. Wel heeft er een forse stijging plaatsgevonden van de afvalstoffenbelasting die de rijksoverheid bij gemeenten in rekening brengt: van € 13,21 per ton verbrand restafval in 2018 naar € 32,12 in 2019.<sup>97</sup> Voor gemeenten is er dus een financiële prikkel om zo min mogelijk restafval te produceren en in plaats daarvan zo veel mogelijk te scheiden.

De gemeente legt de lokale regels voor het inzamelen en aanbieden van afval vast in de Afvalstoffenverordening.<sup>98</sup> Het afvalbeleid en de bijbehorende doelstellingen heeft de gemeente vastgelegd in het 'Afvalactieplan 2015-2020'. Dit document vermeldt als hoofddoel een scheidingspercentage van zestig procent van het huishoudelijk afval in 2020. Dit is in lijn met het landelijke streven. Daarbij dient te worden opgemerkt dat men bij de vaststelling van de beleidsdoelen nog uitging van bronscheiding. Afval wordt daarbij gescheiden ingezameld, waardoor het scheidingspercentage afhankelijk is van de mate waarin burgers hun afval gescheiden aanbieden. Later stapte de gemeente over op nascheiding, waarbij de afvalverwerking de herbruikbare stoffen (zoals plastic en biogas) na inzameling uit het afval filtert. In de wijken zijn daarnaast inzamelpunten voor de gescheiden inzameling van glas, papier, gft, textiel en kunststof. Bij de milieustraat kunnen achttien soorten afval gescheiden worden aangeboden.

<sup>96</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021. Naar een materiaalketenbeleid. Tekst na tweede wijziging', 3 december 2014.

<sup>97</sup> Belastingdienst, tabellen tarieven milieubelasting, geraadpleegd via:

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige\\_belastingen/belastingen\\_op\\_milieugrondslag/tarieven\\_milieubelastingen/tabellen\\_tarieven\\_milieubelastingen](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen).

<sup>98</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Afvalstoffenverordening gemeente Capelle aan den IJssel 2012', 12 december 2011.

Het Afvalactieplan telt twaalf activiteiten. In feite bevatten deze een combinatie van beleidsdoelstellingen en aangekondigde projecten. Daaronder zijn nagestreefde scheidingspercentages voor afzonderlijke afvalstromen, zoals oud papier en GFT, evenals enkele niet-gespecificeerde doelstellingen als 'een moderne afvalinzamelstructuur' en 'duurzaamheid'. Ook zijn hierin enkele programma's opgenomen, zoals een lesprogramma om scholieren over recycling te leren. Deze programma's worden hier buiten beschouwing gelaten. Tabel 4-2 geeft een overzicht van de in het Afvalactieplan vermelde beleidsdoelstellingen.

**tabel 4-4-2: beleidsdoelen uit het 'Afvalactieplan 2015-2020'**

**doelstellingen**

- 1 minimaal 60% bronscheiding van huishoudelijke afvalstoffen in 2020;
- 2 oud papier en karton: een toename van 32 kg naar 42 kg in 2020, op een scheidingspotentieel van 75 kg per inwoner;
- 3 GFT-afval: een toename van 41 kilogram naar 51 kg in 2020, of 65% van het scheidingspotentieel à 79 kg GFT per inwoner;
- 4 kunststof: een toename van 23 kg naar 40 kg in 2020, op een scheidingspotentieel van 32 kg;
- 5 textiel: een toename van 5 kilogram naar 10 kilogram in 2020, op een scheidingspotentieel van 15 kg;
- 6 een adequate dienstverlening naar bewoners;
- 7 Een moderne afvalinzamelstructuur;
- 8 milieuverantwoorde verwerking en recycling van afvalstoffen;
- 9 duurzaamheid;
- 10 doelmatigheid.

#### 4-2-2 financiën

Het Afvalactieplan bevat geen informatie over kosten van het gevoerde beleid. Uit het jaarverslag blijkt dat de totale kosten van het afvalbeheer in 2019 € 8,2 mln. waren.<sup>99</sup> De gemeente betaalt dit grotendeels uit de inkomsten uit de afvalstoffenheffing. In 2019 was dit een bedrag van € 6,8 mln. Daarnaast ontvangt de gemeente binnen het programma NEDVANG ('Nederland van afval naar grondstof') een vergoeding voor ingezameld kunststof en oud papier de afvalstoffenheffing. In 2019 was dit een bedrag van € 915.000.<sup>100</sup> Tot slot ontvangt de gemeente dividend over de aandelen in het afvalbedrijf (waarover meer in paragraaf 4-3).

#### 4-3 aandeelhouderschap

*Het college heeft de afvalinzameling via een zogenoemde quasi-inbesteding gegund aan het bedrijf N.V. Irado, een onderneming waarvan de gemeente ongeveer een derde van de aandelen in bezit heeft. Voorheen werd het afvalbeheer aanbesteed in vier percelen, te weten huishoudelijk restafval, oud papier, glas en kunststof. Het restafvalbeheer verliep destijds niet naar tevredenheid: het afvalscheidingspercentage was te laag en de kosten te hoog. De opdrachtnemer werd in gebreke gesteld, waarna een marktverkenning moest uitwijzen hoe de*

<sup>99</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Jaarstukken 2019', ongedateerd, pp. 428.

<sup>100</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Jaarstukken 2019', ongedateerd, pp. 428.

*werkzaamheden per 2018 ingevuld zouden worden. De toetreding tot Irado kwam daaruit naar voren als de gunstigste optie. De verwachting was dat dit zou resulteren in hogere afvalscheidingspercentages en lagere kosten. Eén gecentraliseerde klantenservice zou bovendien de klantvriendelijkheid ten goede komen.*

De afvalinzameling verschilt van de andere in dit onderzoek besproken casussen, omdat het hier geen aanbesteding betreft. Het college heeft het afvalbeheer via een zogenoemde quasi-inbesteding gegund aan het afvalverwerkingsbedrijf N.V. Irado, waarvan zij tevens aandeelhouder is. De Europese aanbestedingsregels staan toe dat decentrale overheden opdrachten vergeven aan gelieerde partijen, indien zij daarbij voldoen aan enkele criteria.<sup>101</sup> Zo mag de opdrachtnemer slechts een beperkt deel van de bedrijfsactiviteiten voor derden uitvoeren en moet de gemeente toezicht uitoefenen alsof het een eigen overheidsdienst betreft. Voorheen werd de afvalinzameling wel aanbesteed. In 2015 gebeurde dit voor een periode van twee jaar en in de vorm van vier afzonderlijke ‘percelen’, te weten:

- perceel 1: Inzameling (grof) huishoudelijk restafval en gft;
- perceel 2: Inzameling van papier en karton;
- perceel 3: Inzameling en verwerking glas;
- perceel 4: Inzameling kunststof en verpakkingsmateriaal.

De opdracht voor het beheer van deze percelen werd gegund aan drie bedrijven. De resultaten waren echter wisselend. Vooral over de inzameling van het huishoudelijk restafval was het college niet positief. Het afvalscheidingspercentage bleef achter bij de doelstellingen en afgesproken kostenreducties werden niet gerealiseerd. In 2017 is het bedrijf daarom in gebreke gesteld.<sup>102</sup>

Ter voorbereiding op een besluit voor de inzameling vanaf 2018, voerde de afdeling Stadsbeheer een marktverkenning uit. Daarin werd de verschillende opties afgewogen: de afvalinzameling zelfstandig gaan uitvoeren, toetreden tot een ander afvalbedrijf, of de werkzaamheden opnieuw aanbesteden. Als belangrijkste argument voor Irado gold dat dit bedrijf aandeelhouder is van een nascheidingsbedrijf dat hoge scheidingspercentages realiseert. Ook werd verwacht dat Irado de werkzaamheden goedkoper zou kunnen uitvoeren.<sup>103</sup> Ook zou dit resulteren in een gecentraliseerde (en daarmee klantvriendelijkere) klantenservice, die tot dat moment versnipperd was over verschillende opdrachtnemers.<sup>104</sup>

Op basis van deze afwegingen besloot het college medio 2017 om als aandeelhouder toe te treden tot N.V. Irado. In december van dat jaar kocht het college daarom 33,3% van de aandelen in het bedrijf over van de toenmalige aandeelhouders, de gemeenten Schiedam en Vlaardingen. Daarvoor betaalde de gemeente ongeveer € 5,9 mln.<sup>105</sup> Daaraan ging een waarderingsonderzoek door een accountancy-kantoor vooraf.<sup>106</sup> In 2019 verkocht de gemeente 1,6% van de aandelen aan de BAR-gemeenten Barendrecht,

<sup>101</sup> Aanbestedingswet 2012, Artikel 2.24a t/m 2.24c, 18 april 2019.

<sup>102</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, bestuurlijk behandelvoorstel ‘882464 afvalinzameling vanaf 2018’, ongedateerd.

<sup>103</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, bestuurlijk behandelvoorstel ‘882464 afvalinzameling vanaf 2018’, ongedateerd; gemeente Capelle aan den IJssel, besprekstuk ‘909810 keuzes afvalinzameling vanaf 2018’, 22 juni 2017.

<sup>104</sup> Interview.

<sup>105</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Koopovereenkomst terzake aandelen in N.V. Irado’, 22 december 2017.

<sup>106</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, besprekstuk ‘Verkrijging aandelen Irado’, 14 november 2017.

Albrandswaard en Ridderkerk, die ook toetraden als aandeelhouder. Op het moment van schrijven bezit de gemeente 31,7% van de aandelen.

#### 4-4 vastgelegde afspraken

Het college en Irado hebben een dienstverleningsovereenkomst afgesloten die bestaat uit een contract en negen productbladen. Deze productbladen bevatten zeventig afspraken over de uitvoering van de werkzaamheden, waarvan er 61 specifiek en slechts 33 meetbaar zijn. Het risico van niet-specifieke afspraken is dat dit kan leiden tot een verschil van inzicht over de uitvoering ervan, wat het moeilijk maakt om naleving van de afspraken af te dwingen. Veertig afspraken bevatten daarnaast een kwaliteitseis. Er zijn onder meer afspraken gemaakt over de frequentie van inzameling en de bereikbaarheid van de klantenservice, de overlegstructuur en de wijze waarop de opdrachtnemer over de werkzaamheden dient te rapporteren. Er zijn echter geen concrete afspraken vastgelegd over de kosten voor de afvalinzameling en -verwerking. De rekenkamer constateert dat er daarmee een risico schuilt in de kosten van de afvalverwerking die de opdrachtnemer bij derden belegt. Dit kan leiden tot onvoorziene kostenoverschrijdingen waarop het college geen invloed heeft, terwijl het deze wel moet betalen.

##### 4-4-1 vooraf

Omdat het afvalbeheer niet openbaar is aanbesteed, is er geen aanbestedingsdocument opgesteld met daarin een programma van eisen. Nadat de gemeente aandelen in Irado heeft gekocht, zijn de beide partijen een dienstverleningsovereenkomst (hierna: dvo) overeengekomen.<sup>107</sup> Dit document geldt in principe voor onbepaalde tijd, maar met een minimum van vijf jaar. In de dvo zijn de in tabel 4-3 vermelde werkzaamheden opgenomen. Daarnaast bevat de dvo afspraken over de uitvoering van de werkzaamheden, verantwoording en monitoring.

**tabel 4-3: door N.V. Irado te leveren diensten met betrekking tot afvalbeheer**

#### **diensten**

- a het inzamelen van alle te onderscheiden huishoudelijke afvalstromen;
- b het beheer en de exploitatie van de milieustraat;
- c het containerbeheer en -onderhoud;
- d beleidsadvies, communicatie en klantenservice;
- e opdrachtnemer draagt, ten gunste van de opdrachtgever, zorg voor verwerking/vermarketing van vrijgekomen afvalstoffen uit de diensten zoals beschreven in a en b op de minst milieubelastende en financieel meest aantrekkelijke wijze.

##### 4-4-2 dienstverleningsovereenkomst

De dvo bevat negen 'productbladen' die als bijlagen aan het contract zijn toegevoegd. Er is bijvoorbeeld een productblad 'inzameling van huishoudelijk afval', dat afspraken bevat over de frequentie van inzamelen en de omgang met naast containers geplaatst afval. Het productblad 'beleidsadvies en -ondersteuning' bevat afspraken over de te leveren bijdrage aan het gemeentelijke beleid. De rekenkamer stelt vast dat de dvo niet altijd helder is. Zo verwijst de paragraaf over de inzameling van oud papier en

<sup>107</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer', 22 december 2017.

karton naar een niet bestaande paragraaf. Het productblad ‘beheer inzamelvoorzieningen en -middelen’ biedt de ruimte voor afspraken over bijvoorbeeld containers en huisvuilzakken, maar is niet ingevuld.<sup>108</sup>

In totaal bevatten de productbladen zeventig afspraken. De rekenkamer heeft bij deze telling de indeling van het document aangehouden. Elke genummerde alinea is meegeteld als één afspraak. Eventuele toevoegingen zijn niet als losse afspraken meegenomen. Het voorbeeld in figuur 4-1 geldt in deze telling als één afspraak.

**figuur 4-4-1: in dvo vastgelegde afspraak over de inzameling van glas**

#### **9.4.2 Inzameling Verpakkingsglas**

IRADO verzorgt in opdracht van de gemeente Capelle aan den IJssel de inzameling van verpakkingsglas. IRADO draagt daarbij zorg voor:

*a) Inzamelen glas, ingebracht via Verzamelcontainers*

Het naar behoefte, doch minimaal een keer per week inzamelen van verpakkingsglas dat via verzamelcontainers wordt aangeboden.

*b) Inzameling op kleur*

Waar glas op kleur gescheiden wordt aangeboden, wordt dit op kleur gescheiden ingezameld en gescheiden aangeboden bij de verwerker. Afhankelijk van de marktprijzen is het IRADO toegestaan groen en bruin glas samengevoegd in te zamelen.

Per afspraak heeft de rekenkamer vastgesteld of deze *specifiek* (‘de afspraak is zo geformuleerd dat hier geen misverstand over kan bestaan’) en *meetbaar* (‘er is een controleerbare norm vastgesteld’) is. Ook is nagegaan of de afspraken een *kwaliteitseis* bevatten, wat betekent dat er een kwaliteitsnorm is geformuleerd waaraan de afspraak moet voldoen. Het risico van het ontbreken van een kwaliteitseis, is dat het dan moeilijk is vast te stellen wanneer aan de afspraak is voldaan. Tabel 4-4 toont een overzicht van deze analyse.

**tabel 4-4: beoordeling afspraken vastgelegd in dvo**

| productblad                                             | aantal afspraken | waarvan specifiek | waarvan meetbaar | waarvan met kwaliteitseisen |
|---------------------------------------------------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|
| • algemene bepalingen                                   | 15               | 12                | 10               | 7                           |
| • beleidsadvies en -ondersteuning                       | 2                | 2                 | 1                | 1                           |
| • klachten, meldingen en aanvragen/afspraken            | 8                | 7                 | 1                | 2                           |
| • communicatie                                          | 4                | 4                 | 3                | 3                           |
| • inzameling restafval en groente-, fruit- en tuinafval | 10               | 6                 | 4                | 6                           |
| • inzamelvoorzieningen en -middelen                     | 0                | 0                 | 0                | 0                           |
| • route-inzameling grofvuil en grof tuinafval           | 6                | 6                 | 3                | 4                           |
| • beheer milieustraat                                   | 14               | 13                | 5                | 10                          |
| • inzameling droge componenten                          | 11               | 11                | 6                | 7                           |
| <b>totaal</b>                                           | <b>70</b>        | <b>61</b>         | <b>33</b>        | <b>40</b>                   |

Dit overzicht geeft aan dat het grootste deel van de afspraken in de dvo specifiek is, maar dat minder dan de helft meetbaar is. Niet-specifieke afspraken dragen het risico

<sup>108</sup> In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit punt in de dvo zal worden opgenomen.

in zich dat er onduidelijkheid ontstaat over de precieze uitvoering van de werkzaamheden, wat het moeilijk maakt om naleving van de afspraken af te dwingen. Veertig van de zeventig gemaakte afspraken bevatten een kwaliteitsnorm, zoals de tijdstippen waarop de klantenservice bereikbaar moet zijn of het minimumaantal inzamelmomenten. Een deel van de kwaliteitsnormen komt in de vorm van vereiste certificaten of keurmerken. Zo moet de opdrachtnemer een bewijs kunnen overhandigen dat de weegbrug op de milieustraat periodiek geijkt wordt en moet het klachtenbeheer voldoen aan het kwaliteitskeurmerk NEN-EN-ISO 9001:2015.<sup>109</sup> Ter illustratie is in figuur 4-2 een afspraak weergegeven die de rekenkamer aanmerkt als zowel meetbaar, specifiek en voorzien van een kwaliteitseis.

**figuur 4-4-2: voorbeeld van een afspraak die meetbaar en specifiek is**

**1.5.1 Kwaliteitseisen medewerkers**

IRADO zet voor de uitvoering personeel in dat goed geïnstrueerd is, over voldoende vakkennis en kennis inzake wettelijke eisen beschikt en in het bezit is van een geldig VCA-bewijs.

Leidinggevend en uitvoerend personeel zijn in het bezit van een VCA-bewijs voor operationeel leidinggevend (VCA-VOL).

Personeel dat wordt ingezet op voertuigen van IRADO heeft een training gevolgd en succesvol afgerond die is gebaseerd op de principes van "Het Nieuwe Rijden" of een daarmee ten minste gelijkwaardige training.

In aanvulling op artikel 4, lid 3 DVO ziet IRADO erop toe dat haar personeel:

- Werkzaamheden verricht vrij van alcohol en vrij van andere (verdovende) middelen die het rij- en werkgedrag kunnen beïnvloeden;
- Voldoende het vakjargon in de Nederlandse taal beheerst om onderling te kunnen communiceren ten behoeve van een goede en veilige uitvoering van de werkzaamheden.

Een groot deel van de dvo bestaat uit praktische afspraken ten aanzien van de uitvoering van de werkzaamheden. Zo is gespecificeerd wanneer en hoe vaak Irado verschillende soorten huisvuil inzamelt en welke afvalsoorten bewoners in de milieustraat mogen aanbieden.

De dvo bevat geen concrete afspraken over vergoedingen of kosten. In plaats daarvan schrijft het contract voor dat Irado jaarlijks een inschatting maakt van de kosten voor dat jaar.<sup>110</sup> Deze begroting bevat zowel een inschatting van de kosten voor de afvalinzameling als voor de afvalverwerking die Irado uitbesteedt aan derden. Bij akkoord betaalt het college dit bedrag in twaalf delen uit bij wijze van maandelijks voorschot. Eventuele meer- of minderkosten worden aan het einde van het jaar verrekend – bijvoorbeeld als bewoners meer of juist minder afval aanbieden dan verwacht, of als een verwerkingsbedrijf de tarieven wijzigt. De rekenkamer constateert dat het risico op prijsoverschrijdingen daarmee volledig bij het college ligt, terwijl deze hierop geen invloed heeft. Betrokken ambtenaren geven aan dat sterke prijsfluctuaties kenmerkend zijn voor afvalverwerkingsmarkt, wat de uitkomst van een aanbesteding inherent onvoorspelbaar maakt.

De dvo bevat verder afspraken over verantwoording over de werkzaamheden. Maandelijks dient de opdrachtnemer aan het college te rapporteren volgens het in figuur 4-3 getoonde format. Deze rapportage dient onder meer gegevens over

<sup>109</sup> ISO staat voor Internationale Organisatie voor Standaardisatie. ISO 9001 verwijst naar de norm die eisen stelt aan kwaliteitsmanagementsystemen van de betreffende organisatie.

<sup>110</sup> Interview; Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer', 22 december 2017, artikel 12.

hoeveelheden ingezameld afval en gemaakte kosten te bevatten. Ook dient gerapporteerd te worden over klachten, meldingen en aanvragen die zijn geregistreerd in het meldingensysteem van het bedrijf. Daaronder vallen ook meldingen die binnenkomen via de 'buitenlijn', het meldpunt voor klachten of meldingen met betrekking tot de openbare ruimte binnen de gemeente.

**figuur 4-4-3: rapportagestructuur zoals opgenomen in de dvo**

#### 1.6.1 Administratie en rapportage

De rapportagestructuur is als volgt ingericht:

|                                             | Maand | Jaar | Opmerkingen                |
|---------------------------------------------|-------|------|----------------------------|
| <b>Servicelevel</b>                         |       |      |                            |
| Klachten/meldingen/Service-normen           | X     |      | Volgens vastgesteld format |
| <b>Afvalhoeveelheden</b>                    |       |      |                            |
| Afvalhoeveelheden brengvoorziening          | X     |      | Volgens vastgesteld format |
| Afvalhoeveelheden haalvoorziening           | X     |      | Volgens vastgesteld format |
| Afvalhoeveelheden MILIEUSTRAT               | X     |      | Volgens vastgesteld format |
| Specificatie inzameling papierpremie        | X     |      | Vormvrij                   |
| Afvalhoeveelheden Wastetool                 | X     | X    | Volgens vastgesteld format |
| Inkomend en uitgaand charitatieve (textiel) | X     |      | Vormvrij                   |
| Geweigerde fracties bij verwerker           | X     |      | Vormvrij                   |
| <b>Financiële rapportage</b>                |       |      |                            |
| Verwerkingskosten                           | X     |      | Volgens vastgesteld format |
| Exploitatiekosten                           | X     |      | Volgens vastgesteld format |
| <b>Beheer en onderhoud</b>                  |       |      |                            |
| Inspectie verzamelcontainers                |       |      | Op verzoek                 |
| Reparatie verzamelcontainers                |       |      | Op verzoek                 |
| Reiniging verzamelcontainers                |       |      | Op verzoek                 |
| <b>Overig</b>                               |       |      |                            |
| Deelnemers papierinzameling                 |       |      | Op verzoek                 |

Ten aanzien van de monitoring van de geleverde prestaties is de in figuur 4-4 getoonde structuur voor periodiek overleg opgesteld. Deze overlegstructuur biedt de mogelijkheid om uiteenlopende kwesties aan te stippen: van signalen van bewoners, tot financiële zaken, het scheidingspercentage en obstakels bij de afvalinzameling.<sup>111</sup>

**figuur 4-4-4: structuur voor periodiek overleg**

#### 1.3.4 Periodiek overleg

De overlegstructuur is als volgt ingericht:

- Voortgangsoverleg, 2 x per jaar, tussen wethouder, afdelingshoofd stadsbeheer en beleidsmedewerker van de gemeente Capelle aan den IJssel en contactpersoon Beleid & Advies van IRADO alsmede manager Operaties en directeur van IRADO;
- Voortgangsoverleg, 1 x per kwartaal, tussen afdelingshoofd stadsbeheer en beleidsmedewerker van de gemeente Capelle aan den IJssel en contactpersoon Beleid & Advies van IRADO alsmede manager Operaties en directeur van IRADO;
- Beleidsoverleg, 1 x per maand tussen beleidsmedewerker van de gemeente Capelle aan den IJssel en contactpersoon Beleid en Advies van Irado.
- Operationeel overleg, 1 x per maand, tussen beleidsmedewerker van de gemeente Capelle aan den IJssel, handhaving van de gemeente Capelle aan den IJssel en manager operaties en afdelingsmanager inzameling van IRADO;
- Op verzoek van één van beide partijen kan buiten de structuur een overleg worden geïnitieerd.

Daarnaast heeft het college de beschikking over enkele instrumenten waarmee zij de kwaliteit van de geleverde werkzaamheden kan monitoren. Zo vermeldt het contract

<sup>111</sup> Interview.

dat het college steekproeven kan uitvoeren om toe te zien op de inzamelwerkzaamheden.<sup>112</sup> Ook is jaarlijkse deelname afgesproken aan de landelijke benchmark voor huishoudelijke afvalinzameling, vanuit het streven naar een “marktconforme prijs/prestatieverhouding”. Ter controle op de hoeveelheden ingezameld afval mag de gemeente de opdrachtnemer verzoeken weegbrieven te overhandigen.<sup>113</sup>

#### 4-5 aansluiting bij beleid en verordening

*Het college heeft een deel van de wettelijke verplichtingen die zij heeft ten aanzien van de afvalinzameling belegd bij Irado. De regels uit de Afvalstoffenverordening die van toepassing zijn op deze werkzaamheden, zijn op logische wijze in de afspraken verwerkt. Dat geldt niet voor de doelstellingen uit het afvalbeleid. Er zijn namelijk geen afspraken vastgelegd over de te behalen afvalscheidingspercentages, terwijl dit als hoofddoel in het afvalbeleid is opgenomen. De gemeente heeft daardoor geen afspraken om op terug te vallen als deze doelstelling niet gehaald wordt. Het beleid kent daarnaast nog enkele onuitgewerkte doelstellingen als ‘duurzaamheid’ en ‘een moderne afvalinzamelstructuur’, waardoor de rekenkamer niet heeft kunnen beoordelen in hoeverre deze in afspraken met Irado zijn afgedekt.*

##### 4-5-1 aansluiting bij regelgeving

De gemeente heeft een wettelijke taak ten aanzien van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Deze is vastgelegd in de Afvalstoffenverordening. De rekenkamer telt daarin drie artikelen die van toepassing zijn op de werkzaamheden van Irado. Het overzicht in tabel 4-5 toont dat 32 afspraken in de dvo invulling geven aan de artikelen uit de Afvalstoffenverordening. De dvo sluit daarmee logisch aan op de regelgeving ten aanzien van afvalbeheer.

**tabel 4-5: aansluiting prestatieafspraken op wettelijke taak**

| artikel                                                                                                                           | aantal gemaakte afspraken |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| • artikel 3: afzonderlijke inzameling; met daarin een omschrijving van de afvalstoffen die afzonderlijk moeten worden ingezameld. | 9                         |
| • artikel 5: de frequentie van inzameling; met daarin een omschrijving van de minimumeisen aan de frequentie van afvalinzameling. | 11                        |
| • artikel 14: het voorkomen van diffuse milieuverontreiniging; met daarin regels ter voorkoming van zwerfafval.                   | 12                        |

##### 4-5-2 aansluiting bij hoofddoelstelling afvalscheiding

In het beleidsplan voor de periode 2015–2020 bevat staat dat “het hoofddoel is de realisering van een betere afvalscheiding”.<sup>114</sup> Dit is vertaald naar de doelstelling om in 2020 zestig procent van het huishoudelijk afval te scheiden. Dit doel is uitgewerkt in een reeks subdoelstellingen voor de afzonderlijke afvalstromen zoals oud papier of textiel (zie paragraaf 4-2-1).

<sup>112</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel en N.V. Irado, ‘Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer’, 22 december 2017, artikel 7.

<sup>113</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel en N.V. Irado, ‘Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer’, 22 december 2017, pp. 5 en 9.

<sup>114</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Afvalactieplan 2015-2020’, ongedateerd, pp. 2.

De dvo bevat echter geen afspraken over afvalscheidingspercentages. De rekenkamer constateert daarom dat het beleid ten aanzien van afvalbeheer niet in de afspraken verwerkt. De gemeente geeft hiervoor als reden dat de dvo geen tijdgebonden karakter heeft.<sup>115</sup> Omdat de dvo voor onbepaalde tijd geldig is, terwijl het beleid per collegeperiode kan veranderen. De rekenkamer stelt echter vast dat de dvo niettemin de mogelijkheid biedt om dergelijke aanvullende afspraken te maken. De partijen kunnen zogeheten 'servicenormen' opstellen waarin nadere eisen aan de werkzaamheden worden gesteld.<sup>116</sup> Deze kunnen dan bij wijze van 'oplegger' aan de dvo worden toegevoegd. Vooralsnog zijn er echter geen servicenormen opgesteld. Afvalscheiding komt enkel indirect aan bod, bijvoorbeeld als het gaat over beleidsadvies of communicatie met betrekking tot het onderwerp. De rekenkamer concludeert dat dit niet in verhouding staat tot het belang dat in het beleidsdocument aan afvalscheiding wordt toegekend.<sup>117</sup>

#### 4-5-3 aansluiting bij overige doelstellingen

Het beleidsplan vermeldt onder 'doelen en aanpak' naast het genoemde hoofddoel de in tabel 4-6 genoemde beleidsdoelen. Deze doelstellingen zijn echter niet nader uitgewerkt. Daardoor kan de rekenkamer niet beoordelen in hoeverre deze doelstellingen in de afspraken zijn afgedekt.

**tabel 4-6: overige beleidsdoelen Afvalactieplan 2015-2020**

**overige doelen:**

- een adequate dienstverlening naar bewoners;
- een moderne afvalinzamelstructuur;
- milieuverantwoorde verwerking en recycling van afvalstoffen;
- duurzaamheid;
- doelmatigheid.

#### 4-6 verantwoording

*De rekenkamer heeft maandrapportages over 2018 en 2019 ontvangen. Deze verschaffen een goed beeld van de hoeveelheden ingezameld en verwerkt afval en de daarvoor gemaakte kosten. De rekenkamer constateert dat voldaan is aan de afspraken met betrekking tot de verantwoording van hoeveelheden ingezameld afval en de daarvoor in rekening gebrachte kosten. Deze rapportages tonen dat de kosten voor het afvalbeheer in 2018 € 13.712 lager en in 2019 € 253.911 hoger uitvielen dan begroot. De afvalscheidingspercentages tonen dat de doelstelling van zestig procent gescheiden afval in 2020 bijna gehaald is. De maandrapportages bevatten echter geen gegevens over klachten, meldingen en aanvragen, terwijl dit wel is afgesproken.*

<sup>115</sup> Interview.

<sup>116</sup> Op een aantal plekken in de dvo wordt naar deze servicenormen verwezen, met verwijzing naar artikel 18 van het contract dat voorschrijft:

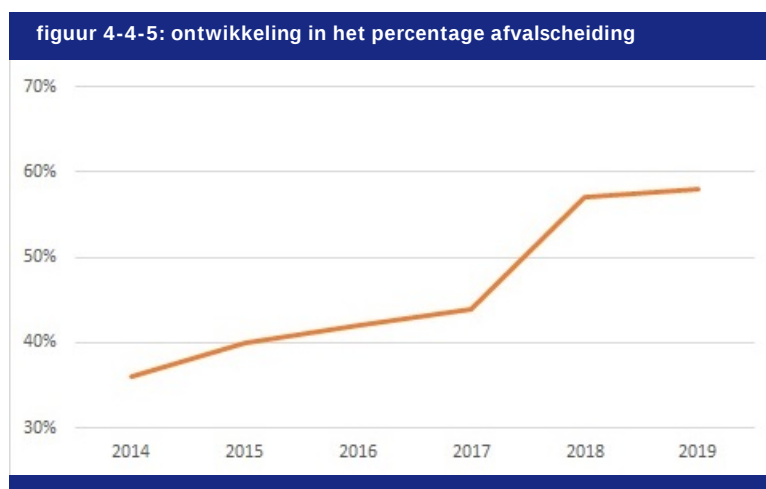
"Veranderingen ten opzichte van deze overeenkomst moeten separaat worden vastgelegd in een door partijen ondertekende nota van wijzigingen."

<sup>117</sup> Voor de BAR-gemeenten was het feit dat een andere partij niet bereid was een garantie te geven voor een minimaal scheidingspercentage reden om toe te treden tot Irado, zie: Rechtbank Rotterdam, 'zaaknummer/ rolnummer: C/10/585706/ KG ZA 19-1162', 31 januari 2020. In het ambtelijk wederhoor op dit rapport is aangegeven dat dit punt onderwerp zal zijn van evaluatie van de dvo.

Irado dient maandelijks in een vastgesteld format te rapporteren over onder meer kosten, hoeveelheden ingezameld afval, en klachten, meldingen en aanvragen (zie ook figuur 4-3). De rekenkamer heeft Excelbestanden ontvangen met daarin overzichten van alle in 2018 en 2019 ingediende maandrapportages.<sup>118</sup> Deze documenten bevatten elk twee tabbladen, waarin de financiële rapportage respectievelijk gegevens over hoeveelheden afval vermeld zijn.

De gegevens over de hoeveelheden ingezameld en verwerkt afval zijn gespecificeerd op basis van verzamelmethoden – zoals minicontainers, verzamelcontainers en de milieustraat. De onderdelen over restafval, kunststof en grofvuil vermelden de hoeveelheden gescheiden afval. Irado berekent op basis van deze gegevens de afvalscheidingspercentages. Op basis van de gegevens in deze rapportage kan de gemeente de scheidingspercentages ook zelf berekenen.<sup>119</sup>

Op basis van de scheidingspercentages is vast te stellen dat het scheidingspercentage sinds de samenwerking met Irado in 2018 van start ging een opwaartse lijn vertoont. De grafiek in figuur 4-5 toont dat dit zich ontwikkelde van minder dan veertig procent in 2014 naar 58 procent in 2019. Hoewel de doelstelling van zestig procent afvalscheiding in 2020 daarmee net niet gerealiseerd lijkt, is dit niettemin een significante stijging. De gemeente verklaart dit door de overstap van bronscheiding op nascheiding (zie paragraaf 4-2-1).



In de maandrapportages is voor de financiële verantwoording een uitsplitsing gemaakt naar inzameling ('exploitatie') en verwerking per afvaltype. De rekenkamer heeft de kosten voor 2018 en 2019 vergeleken met de begroting die Irado aan het begin van elk jaar opstelde en op basis waarvan het college vooruitbetalingen doet. Dat resulteert in het overzicht in tabel 4-7.

<sup>118</sup> N.V. Irado, begrotingen Capelle aan den IJssel 2018, ongedateerd; N.V. Irado, begrotingen Capelle aan den IJssel 2019, ongedateerd.

<sup>119</sup> Interview.

**tabel 4-7: kosten afvalinzameling en -verwerking**

|               | <b>begroting 2018</b> | <b>feitelijke kosten</b> | <b>begroting 2019</b> | <b>feitelijke kosten</b> |
|---------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| inzameling    | € 2.556.123           | € 2.497.151              | € 2.575.895           | € 2.793.808              |
| verwerking    | € 3.231.056           | € 3.063.741              | € 3.317.111           | € 3.353.108              |
| <b>totaal</b> | <b>€ 5.547.180</b>    | <b>€ 5.560.892</b>       | <b>€ 5.893.005</b>    | <b>€ 6.146.916</b>       |

Dit overzicht toont dat de kosten in 2018 € 13.712 lager uitvielen dan begroot. In 2019 was er daarentegen een budgetoverschrijding van € 253.911. De voornaamste overschrijdingen ontstonden bij de verwerking van kunststof (€ 186.725 duurder dan begroot) en de totale kosten van de milieustraat (€ 277.8096 duurder). De verwerkingskosten voor restafval waren daarentegen € 234.765 lager dan begroot.<sup>120</sup> In het onderstaande kader zijn de kosten van de afvalinzameling door Irado vergeleken met die daarvoor, toen de afvalinzameling was aanbesteed.

#### **kostenvergelijking afvalinzameling 2017 t/m 2019**

De rekenkamer heeft geanalyseerd hoe de kosten voor de afvalinzameling in 2018 en 2019 door Irado zich verhouden tot die van de drie commerciële partijen die de werkzaamheden in 2017 uitvoerden. Een van de argumenten voor de huidige samenwerking was immers dat deze goedkoper zou zijn dan de vorige situatie, toen het afvalbeheer was aanbesteed. In tegenstelling tot tabel 4-7, waarin zowel de kosten voor de inzameling als de verwerking staan vermeld, gaat het hier dus enkel over de kosten voor afvalinzameling. Ook zijn in het overzicht in tabel 4-8 de kosten voor de milieustraat buiten beschouwing gelaten, omdat deze geen onderdeel uitmaakten van de aanbesteding.<sup>121</sup> Het valt echter niet uit te sluiten dat niet-gespecificeerde kosten (zoals de klantenservice en het containeronderhoud) voor de milieustraat via de post 'overig' alsnog zijn meegenomen in dit overzicht. De facturen voor de werkzaamheden in 2017 vermelden deze kosten per perceel, terwijl deze in 2018 en 2019 als 'overige kosten' in het totale afvalbeheer zijn meegenomen. De onderstaande bedragen zijn niet gecorrigeerd naar inflatie.<sup>122</sup>

**tabel 4-8: vergelijking van de kosten van de aanbesteedde afvalinzameling met de huidige situatie**

| <b>taak</b>                                                  | <b>kosten 2017</b> | <b>kosten 2018</b> | <b>kosten 2019</b> |
|--------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| perceel 1. Inzameling (grof) huishoudelijk restafval en gft; | € 1.740.889        | € 1.774.606        | € 1.649.373        |
| perceel 2. Inzameling van papier en karton;                  | € 242.052          | € 226.851          | € 295.789          |
| perceel 3. Inzameling en verwerking glas;                    | € 21.000           | € 27.500           | € 31.075           |

<sup>120</sup> N.V. Irado, 'Maandrapportage inzameling Capelle aan den IJssel t/m periode 12', ongedateerd.

<sup>121</sup> De kosten voor de milieustraat verklaart het verschil met de kosten voor de inzameling zoals die zijn weergegeven in tabel 4-7. Daarin de kosten voor de milieustraat wel meegenomen, aangezien Irado verantwoordelijk is voor deze werkzaamheden. De kosten voor de milieustraat bedroegen € 169.681 in 2018 en € 420.508 in 2019.

<sup>122</sup> Gecorrigeerd naar inflatie zouden de kosten uit 2017 respectievelijk € 2.162.853 (2018) en € 2.219.719 (2019) bedragen. Berekend met: CBS, Prijzen toen en nu, geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/prijzen-toen-en-nu>.

|                                                                       |                    |                    |                    |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| perceel 4. Inzameling kunststof en verpakkingsmateriaal               | € 122.500          | € 39.957           | € 44.188           |
| overig (containeronderhoud, communicatie, beleidsadvies, call center) | € 0                | € 258.556          | € 352.875          |
| <b>totaal</b>                                                         | <b>€ 2.126.441</b> | <b>€ 2.327.470</b> | <b>€ 2.373.300</b> |

Het overzicht toont dat de operationele kosten in de huidige situatie iets zijn gestegen. In het bovenstaande overzicht ontbreekt echter de jaarlijkse dividenduitkering die de gemeente ontvangt over de bedrijfswinst. In 2019 was dit een bedrag van € 330.000.<sup>123</sup> Dit bedrag wordt verrekend met de totale kosten voor het afvalbeheer en is onder 'structurele inkomsten' opgenomen in de gemeentebegroting.<sup>124</sup> Tot slot ontving de gemeente in 2019 eenmalig € 45.000 uit de verkoop van 1,6% van de aandelen aan de BAR-gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, die als aandeelhouders toetraden tot Irado.<sup>125</sup>

Tot slot merkt de rekenkamer op dat de maandrapportages geen informatie bevatten over klachten, meldingen en aanvragen. Volgens de rapportagestructuur uit figuur 4-3 zou Irado deze gegevens maandelijks moeten delen. Betrokken ambtenaren geven echter aan dat Irado deze gegevens verzamelt en dat ambtenaren toegang hebben tot de database van het bedrijf.<sup>126</sup> De rekenkamer heeft niet kunnen controleren of hiervan op structurele wijze gebruik wordt gemaakt waardoor het belang van periodieke klachtenrapportages vervalst.

#### 4-7 monitoring prestatieafspraken

*Het college kan op verschillende manieren toezien op de kwaliteit van de dienstverlening. Ten eerste is er een overlegstructuur met een reeks periodieke overlegmomenten. De rekenkamer kan het ontbreken van verslaglegging niet vaststellen hoe vaak dit overleg plaatsvindt en in hoeverre deze worden benut om toe te zien op de geleverde kwaliteit.*

*Ten tweede kunnen de werkzaamheden getoetst worden aan de hand van een reeks kwaliteitsnormen in de dienstverleningsovereenkomst. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de opdrachtnemer desgevraagd de vereiste certificaten aanlevert. Er is echter geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aanvullende kwaliteitsafspraken vast te leggen in zogeheten servicenormen. Dat betekent dat er geen kwaliteitseisen zijn gesteld aan de afhandeltermijn van meldingen, klachten en aanvragen.*

*Ten derde kan het college een vinger aan de pols houden door steekproeven te doen en door jaarlijkse deelname aan een landelijke benchmark. De rekenkamer heeft geen bewijzen aangetroffen dat er steekproeven worden gehouden. Het college heeft ervoor gekozen om slechts één keer deel te nemen aan de benchmark, terwijl de dvo voorschrijft dat dit jaarlijks gebeurt.*

*Ten vierde heeft het college als aandeelhouder een rol als toezichthouder op het bestuur van de opdrachtnemer. De rekenkamer beschouwt dit echter niet als een instrument om te monitoren of de gemaakte afspraken worden nageleefd. Tot slot merkt de rekenkamer op dat veel van het*

<sup>123</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Najaarsnota 2019', 12 november 2019, pp. 9.

<sup>124</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Jaarstukken 2019', ongedateerd, pp. 141.

<sup>125</sup> E-mail ambtenaar gemeente Capelle aan den IJssel.

<sup>126</sup> In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat informatie over klachten vanaf september 2020 deel uitmaakt van de maandrapportages.

*contact tussen opdrachtgever en opdrachtnemer informeel plaatsvindt en niet gedocumenteerd wordt. Het college is daardoor goed op de hoogte van wat er speelt, maar ook erg afhankelijk van de inzet van individuele ambtenaren.*

#### **4-7-1 monitoring**

Monitoring gebeurt in de eerste plaats door middel van periodiek overleg, wat het college de mogelijkheid geeft om een vinger aan de pols te houden bij de werkzaamheden. In paragraaf 4-4-2 is al toegelicht dat hierover afspraken zijn vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst. Betrokken ambtenaren geven aan dat hiervan veelvuldig gebruik wordt gemaakt. Zo zou er tweewekelijks beleidsoverleg plaatsvinden en driewekelijks operationeel overleg – dat is meer dan de minimumeisen uit de dvo voorschrijven.<sup>127</sup> Ook is er meerdere keren per week ad-hoc-overleg waarin ambtenaren bijvoorbeeld signalen die zij opvangen van bewoners aankaarten. Van deze overleggen vindt echter geen verslaglegging plaats. De rekenkamer heeft daarom niet kunnen controleren hoe vaak het overleg heeft plaatsgevonden en of dit wordt benut om de kwaliteit van de werkzaamheden te toetsen. Bovenal ontnemt het ontbreken van verslagen het college echter de mogelijkheid om Irado te houden aan afspraken die tijdens deze overleggen gemaakt zijn.<sup>128</sup>

In de dvo zijn ook enkele kwaliteitsafspraken opgenomen die het college handvatten geven om toe te zien op de prestaties, waaronder enkele keurmerken en certificaten (deze zijn reeds besproken in paragraaf 4-4-2). Irado vermeldt op haar website dat zij beschikt over het ISO-kwaliteitskeurmerk en de vereiste VCA-certificaten voor het personeel.<sup>129</sup> De betrokken ambtenaren geven aan dat dit niet actief wordt gecontroleerd, omdat dit een verantwoordelijkheid van Irado is.<sup>130</sup> Dit is lijn met de dvo, die niet vermeldt dat Irado deze certificaten en keurmerken moet delen. De rekenkamer merkt op dat het college zo niet volledig kan toezien op naleving van de overeengekomen kwaliteitseisen. Ter controle heeft de rekenkamer het recentste ijkingscertificaat voor de weegbrug opgevraagd. Dit certificaat bevindt zich op het afvalbrengstation, waar het in het geval van een controle door milieudienst DCMR aanwezig moet zijn. De rekenkamer heeft een kopie van het certificaat ontvangen.

Ten aanzien van de kwaliteit biedt de dvo daarnaast de mogelijkheid om “kwalitatieve en kwantitatieve eisen” vast te leggen in servicenormen. Zoals in paragraaf 4-4-2 is besproken, kunnen deze als bijlage worden toegevoegd aan de overeenkomst.<sup>131</sup> De rekenkamer stelt vast dat hiervan vooralsnog geen gebruik is gemaakt.<sup>132</sup> Dat verbaast de rekenkamer, aangezien de dvo soms expliciet naar deze servicenormen verwijst. Zo wordt onder de afhandeltermijn voor klachten, meldingen en aanvragen verwezen naar “de overeen te komen servicenormenlijst”.<sup>133</sup> Aangezien Irado het college niet actief informeert over klachten, meldingen en aanvragen (zie paragraaf 4-6-1), weet het college niet hoe de afhandeling ervan verloopt. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat het college zicht houdt op klachten en meldingen door mee te kijken

<sup>127</sup> Interview.

<sup>128</sup> In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat naar aanleiding van dit onderzoek is begonnen met het bijhouden van een actiepuntenlijst.

<sup>129</sup> N.v. Irado, Is Irado gecertificeerd?, geraadpleegd via: <https://www.irado.nl/over-irado/kwaliteit>.

<sup>130</sup> Interview.

<sup>131</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer. Productbladen', 22 december 2017, pp. 3.

<sup>132</sup> Interview.

<sup>133</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer. Productbladen', 22 december 2017, pp. 7.

in het klachtensysteem van Irado. Ook maken inwoners gebruik van de gemeentelijke klachtenservice.

In de afspraken is ook vastgelegd dat het college kan toezien op de prestaties door middel van steekproeven. De rekenkamer heeft geen kennis genomen van uitgevoerde steekproeven. Wel geven betrokken ambtenaren aan dat chauffeurs 'volmelders' uitlezen, die een automatische melding geven als een container vol is, om te controleren of afvalcontainers snel genoeg worden geleegd.<sup>134</sup> Ambtenaren hebben toegang tot dit systeem en kunnen hier rapportages opvragen die bijvoorbeeld op het niveau van een wijk of een enkele container inzichtelijk maken hoe snel het afval wordt opgehaald. Ambtenaren vergelijken deze rapportages met binnengekomen klachten en meldingen.<sup>135</sup> Meldingen worden doorgegeven en besproken, maar niet gedocumenteerd.

Het college en Irado hebben afgesproken om jaarlijkse deel te nemen aan de benchmark huishoudelijke afvalinzameling, een initiatief van Rijkswaterstaat en brancheorganisatie NVRD. Het college stelt zo "transparantie en een marktconforme prijs/prestatie verhouding" na te streven.<sup>136</sup> Vooralsnog is alleen in 2019 deelgenomen aan de benchmark. Betrokken ambtenaren geven aan dat gekozen is voor tweejaarlijkse deelname, omdat de extra tijdsinvestering die nodig is voor jaarlijkse deelname niet opweegt tegen de toegevoegde waarde ervan.<sup>137</sup> De rekenkamer stelt vast dat de resultaten daarvan extra aanleiding hadden kunnen zijn om vinger aan de pols te houden. Zo blijkt uit de benchmark dat de kosten voor de afvalverwerking bovengemiddeld hoog zijn. Daar staat tegenover dat de kosten voor de afvalinzameling lager zijn dan het landelijke gemiddelde en dat de gemeente bovengemiddeld goede scheidingsresultaten behaalt.<sup>138</sup> Ambtenaren wijzen erop dat de keuze voor nascheiding de hogere afvalverwerkingskosten verklaart. Nascheiding, is duurder dan het verbranden van afval, maar resulteert in hogere scheidingspercentages.<sup>139</sup>

Tot slot heeft de gemeente als aandeelhouder een rol als toezichthouder op het bestuur van Irado. Binnen het college is deze rol belegd bij de wethouder Financiën.<sup>140</sup> Het aandeelhouderschap biedt mogelijkheden om op strategisch- en concernniveau invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering, daarbij rekening houdend met de voorkeuren van de andere aandeelhouders (zie paragraaf 2-3). Besluiten over het meerjarig strategisch beleidsplan, het meerjarig milieubeleidsplan en het meerjarenperspectief kunnen slechts op voorstel van de directie en met unanimiteit besloten worden.<sup>141</sup> Aandeelhouders hebben de mogelijkheid om zelf nieuwe onderwerpen te agenderen. De rekenkamer stelt vast dat de aandeelhoudersvergadering niet geschikt is om naleving van prestatieafspraken te monitoren.

<sup>134</sup> Interview.

<sup>135</sup> Reactie ambtelijk wederhoor.

<sup>136</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel en N.V. Irado, 'Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer. Productbladen', 22 december 2017, pp. 5.

<sup>137</sup> Reactie ambtelijk wederhoor.

<sup>138</sup> NVRD en Rijkswaterstaat, 'Benchmark huishoudelijk afval. Leren door te vergelijken. Peiljaar 2018, Capelle aan den IJssel', 16 oktober 2019. De resultaten van de benchmark zijn ook te raadplegen via [www.benchmarkafval.nl](http://www.benchmarkafval.nl).

<sup>139</sup> Reactie ambtelijk wederhoor.

<sup>140</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Jaarrekening 2019', ongedateerd, pp. 163.

<sup>141</sup> N.V. Irado, 'Afschrift van de akte van statutenwijziging van N.V. Irado', 31 december 2019, artikelen 20 lid 2 en 43 lid 1.

#### 4-8 maatregelen

*De dvo bevat geen sanctie-instrumenten waar de gemeente zich op kan beroepen, anders dan de mogelijkheid om te verzoeken om personeel te vervangen dat zich niet aan de voorschriften houdt. Indien de overeengekomen afspraken niet worden nagekomen, kan het college de opdrachtnemer op basis van het Burgerlijk Wetboek in gebreke stellen, eventueel gevolgd door een contractontbinding. Het college geeft aan dat daartoe nog geen reden is geweest en tevreden te zijn over de samenwerking.*

Indien de overeengekomen afspraken niet worden nagekomen, biedt het Burgerlijk Wetboek het college de mogelijkheid om de opdrachtnemer in gebreke stellen; eventueel gevolgd door een ontbinding van het contract. De dienstverlenings-overeenkomst bevat geen verdere maatregelen die het college kan treffen als de werkzaamheden niet naar wens verlopen.

Een uitzondering zijn de eisen aan het personeel. Het college heeft het recht om vervanging van medewerkers van Irado te eisen, indien daar aanleiding toe is. Voorwaarden waar medewerkers aan moeten voldoen zijn onder meer dat zij gevonden voorwerpen van waarde aantreffen moeten melden bij de politie. Ook mogen zij niet onder invloed zijn en mogen ze geen aangeboden afval doorzoeken.<sup>142</sup> Ambtenaren geven aan dat er nog geen aanleidingen zijn geweest om maatregelen te treffen.<sup>143</sup>



<sup>142</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, artikel 5 lid 3 en 4 Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer, 22 december 2017.

<sup>143</sup> Telefonisch interview.

## 5 bouw sportcomplex Aquapelle

### 5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de bouw van het nieuwe zwem- en sportcomplex aan de Alkenlaan en Pelikaanweg behandeld. Het sportcomplex bevat een wedstrijdbad van 25 meter lang en een doelgroepenbad van vijftien meter. Ook zijn er sporthallen in het pand.

De (beschrijving van de) casus wijkt af van de eerder behandelde casussen. Dit heeft twee redenen. Ten eerste wordt in dit hoofdstuk ook de aanbesteding van de verbouwing van het gemeentehuis besproken. Reden hiervoor is dat de gemeente deze opdracht, na problemen bij de bouw en twijfels over de kunde van de aannemer, opnieuw heeft moeten aanbesteden. Dit roept de vraag op of het college deze gang van zaken had kunnen voorkomen en of andere aanbestede bouwwerkzaamheden het risico lopen op vergelijkbare problemen. Over deze opdracht loopt op het moment van schrijven een rechtszaak, waarbij het college in eerste aanleg in het gelijk is gesteld. Bijlage 4 bevat meer informatie over de uitspraak.

De tweede reden dat deze casus afwijkt van de andere casussen is dat een bouwopdracht ('werk') een ander kader heeft. Bij de andere casussen is getoetst of de opdrachtomschrijving aansluit op het beleid of de verordening. Het kader van een bouwopdracht wordt daarentegen gevormd door de eisen die bij de start van het project zijn gesteld aan het te bouwen pand – bijvoorbeeld ten aanzien van installaties of uiterlijke kenmerken. Bovendien kan de aanbesteding pas plaatsvinden als het programma van eisen (PvE) is vertaald naar eerst een ontwerp en dan een bestek. In deze casus wordt daarom niet getoetst of de opdrachtomschrijving bij het beleid past, maar of het oorspronkelijke programma van eisen aansluit op het werk dat uiteindelijk via een aanbesteding in de markt is gezet. De onderzoeksvragen zijn daarom voor deze casus aangepast en luiden als volgt:

- 1 Zijn in de voorbereiding van het bouwproject de projectkaders goed bewaakt?
- 2 Wordt het bouwproject zorgvuldig aanbesteed waarbij ook afspraken worden gemaakt die waarborgen dat het werk conform ontwerp en projectkaders wordt gerealiseerd?
- 3 Monitort het college de projectkaders gedurende de bouw en oplevering van het werk?
- 4 Neemt het college adequate maatregelen wanneer de prestaties en/of de kwaliteit van het werk achterblijft bij de gemaakte afspraken?

Daarbij zijn de volgende normen opgesteld:

**tabel 5-1: normen bouw Aquapelle**

| onderwerp                         | nomen                                                                                                                                                                                                                                                                                   | paragraaf         |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| bewaking projectkaders            | Het college beheerst het bouwproject gedurende de voorbereidingen en bewaakt dat de eisen die aan het pand worden gesteld, verwerkt worden in het bestek.                                                                                                                               | 5-4               |
| aanbesteding en contract aannemer | Het college hanteert passende aanbestedingsstrategie.<br>De aanbesteding wordt zorgvuldig en conform opzet uitgevoerd.                                                                                                                                                                  | 5-5<br>5-6        |
| monitoring                        | In het contract staan prestatieafspraken die aansluiten op de projectkaders en zijn gericht op het borgen van de kwaliteit.<br>Het college heeft afspraken met de opdrachtnemers gemaakt over hoe en wanneer deze zich moeten verantwoorden over het nakomen van de prestatieafspraken. | 5-7               |
| vervolgstappen                    | Het college monitort de projectkaders gedurende de bouw en oplevering.<br>Indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte prestatieafspraken treft het college maatregelen die logischerwijs kunnen leiden tot verbetering van de prestaties en/of kwaliteit.                         | 5-7 en 5-8<br>5-9 |

In paragraaf 5-2 wordt eerst de voorgenomen werkwijze en projectbeheersing toegelicht. Deze informatie is namelijk noodzakelijk om de casus inhoudelijk te kunnen beoordelen. De relevante projectkaders staan in paragraaf 5-3 beschreven. In paragraaf 5-4 wordt getoetst of het college deze goed heeft bewaakt alvorens de aanbesteding werd opstart. De aanbesteding zelf staat centraal in paragraaf 5-5. In paragraaf 5-6 staan de overeenkomst en de prestatieafspraken nader beschreven. De monitoring komt in paragraaf 5-7 aan bod, de oplevering in paragraaf 5-8 en de eventuele sancties in paragraaf 5-9.

## 5-2 voorgenomen werkwijze en projectbeheersing

*De voorgenomen werkwijze en projectbeheersing staan in het plan van aanpak. Op basis van een Programma van Eisen (PvE) worden eerst een voorlopig en een definitief ontwerp gemaakt en wordt vervolgens het bestek geschreven. Dit bestek vormt de basis voor de bouw van het complex. Voorzien is om het ontwerp te toetsen aan de oorspronkelijke projectkaders in het PvE en het project te beheersen op onder andere tijd, geld en kwaliteit. Voor het project is een stuurgroep opgericht, waarin onder andere de verantwoordelijke wethouders plaatsnemen.*

Het college heeft geen algemene werkwijze met betrekking tot het ontwikkelen van gebouwen vastgelegd.<sup>144</sup> De beoogde werkwijze beschrijft het college per project in een plan van aanpak (PvA). Het college heeft een dergelijk plan opgesteld voor het

<sup>144</sup> Interview.

ontwikkelen van het hier besproken sportcomplex.<sup>145</sup> Hierin staat zowel de te volgen procedure beschreven, als de voorgenomen projectbeheersing en de projectorganisatie.

#### projectprocedure

In het plan van aanpak staat welke fases het college moet doorlopen voordat het de bouwopdracht kan aanbesteden aan een aannemer. De fases staan in onderstaand figuur vermeld, daaronder volgt een toelichting.

**figuur 5-1 stroomschema aanpak bouw zwem- en sportcentrum**



bron: figuur is opgesteld door Rekenkamer Capelle aan den IJssel.<sup>146</sup>

In de initiatieffase komt het idee voor een project tot stand en worden randvoorwaarden zoals de financiën en locatie vastgesteld. In de definitiefase wordt onder andere het plan van aanpak voor het project opgesteld, evenals het PvE dat de eisen beschrijft waaraan het gebouw moet voldoen; denk aan de ruimtes die er moeten komen, de afmetingen ervan en de gebruikte materialen. Op basis van dit programma wordt in de ontwerpfase een Voorlopig Ontwerp (VO) en daarna een Definitief Ontwerp (DO) opgesteld. In de bestekfase wordt het ontwerp vervolgens vertaald naar een bestek. Een bestek is de precieze bouwkundige omschrijving van de opdracht die in de markt wordt gezet en bevat vaak ook een tekening van het gebouw.

De aanbesteding aan de aannemer staat in dit hoofdstuk centraal. Na de aanbesteding start de uitvoeringsfase: de bouw tot en met de oplevering van het pand. In de nazorgfase worden de administratieve, financiële en technische afronding van het project geregeld. Op het moment van schrijven bevindt het project zich in deze fase.

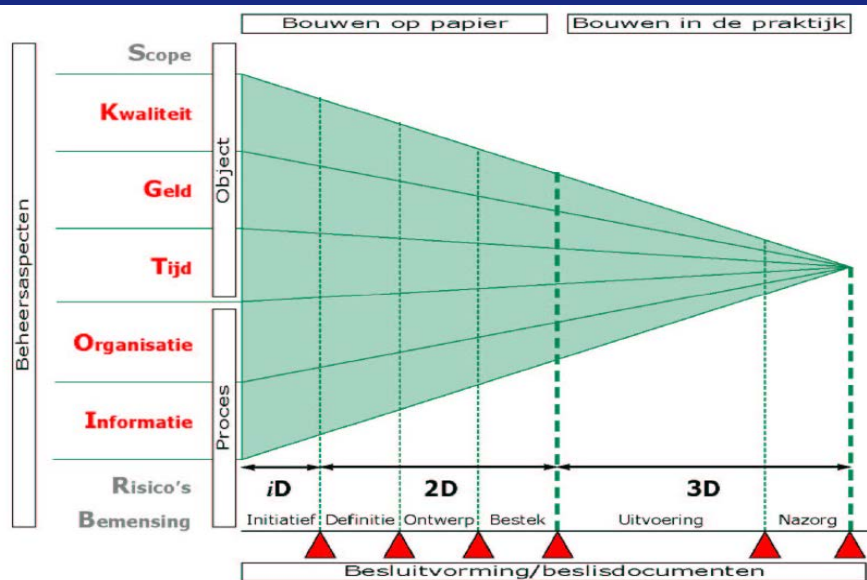
<sup>145</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, plan van aanpak nieuwbouw zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan-Pelikaanweg, 22 februari 2016.

<sup>146</sup> De rekenkamer heeft dit figuur en de uitleg gebaseerd op het plan van aanpak van de gemeente rondom de ontwikkeling van het sportcomplex.

Dit betekent dat de rekenkamer niet geheel kan toetsen hoe de technische en financiële afronding van het project is verlopen.

Het plan van aanpak beschrijft ook hoe het college de kwaliteit van de bouw wil beheersen. De onderstaande figuur toont hoe de projectbeheersing is georganiseerd.

**figuur 5-2: voorgenomen projectbeheersing**



bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, plan van aanpak nieuwbouw zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan-Pelikaanweg, 22 februari 2016, pp. 9.

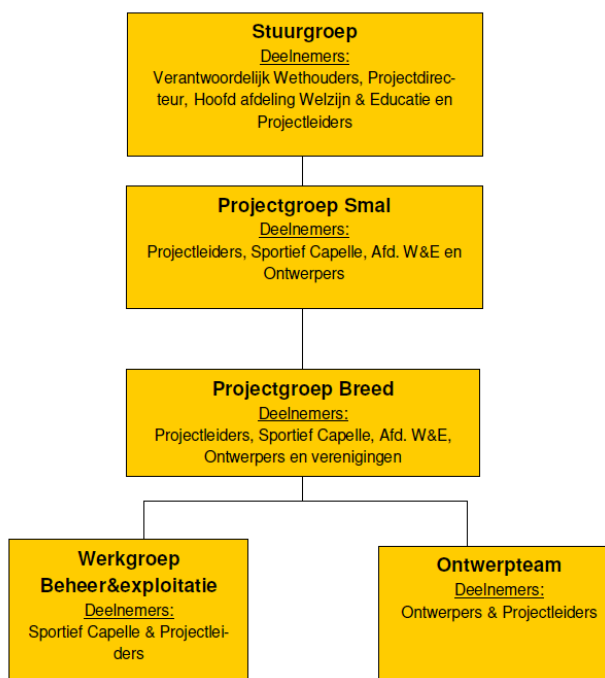
In figuur 5-2 is op de verticale as te zien dat het project beheerst wordt op basis van de aspecten 'kwaliteit', 'geld', 'tijd', 'organisatie', 'informatie' en 'risico's'. Een dergelijke projectbeheersing door middel van de zogeheten GROTICK-aspecten is gebruikelijk. De rekenkamer hanteert de drie aspecten die betrekking hebben op het object, namelijk kwaliteit, tijd en geld, als de relevante projectkaders. Deze aspecten zijn namelijk bepalend voor de uiteindelijke geleverde kwaliteit: de mate waarin een gebouw voldoet aan de (kwaliteits)eisen kan niet los gezien worden van de tijd en het geld die het heeft gekost.

De groene, gekantelde driehoek in figuur 5-2 dient te illustreren dat in het begin van het project nog veel 'open' ligt en dat het project steeds concreter wordt. De horizontale as illustreert de vordering van het proces en correspondeert met de procesfasen in figuur 5-1. De fasen worden afgesloten met een rood driehoekje dat staat voor een bestuurlijke beslissing op basis van een zogeheten fasedocument.

#### **projectorganisatie**

In het plan van aanpak is de projectorganisatie als volgt gevisualiseerd (figuur 5-3).

figuur 5-3: projectstructuur zoals weergegeven in het plan van aanpak



bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, plan van aanpak nieuwbouw zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan-Pelikaanweg, 22 februari 2016, pp. 19.

Zoals in figuur 5-3 is te zien bestaat het ontwerpteam uit de projectleiders en de ontwerpers (architecten en ontwerpers van bijvoorbeeld waterleidingen, klimaatinstallaties of elektra). Daarnaast zijn er ook 'gebruikers' in de projectstructuur opgenomen, aangegeven als 'deelnemers'. De betrokkenheid van 'gebruikers' in het ontwikkelproces is belangrijk, omdat het complex door hen gebruikt gaat worden; het pand moet daarom aan hun eisen voldoen. Dit betreft in de eerste plaats Sportief Capelle die het pand gaat beheren en daarom in de werkgroep Beheer & Exploitatie zit. De sportverenigingen worden echter ook zelf betrokken in de Projectgroep Breed. Indien er zonder de verenigingen wordt overlegt betreft het de Projectgroep Smal. De gemeentelijke afdeling Welzijn & Educatie is ook betrokken als gebruiker, omdat de sporthallen ook benut gaan worden door scholen, waaronder het IJsselcollege dat naast het nieuwe sportcentrum ligt. Deze afdeling is vertegenwoordigd in de beide projectgroepen. In de stuurgroep, waarin de beslissingen over het project worden gemaakt, nemen de verantwoordelijk wethouders deel.

### 5-3 projectkaders

*De kwaliteitseisen geld en tijd zijn de voor dit onderzoek relevante projectkaders. De gewenste kwaliteit staat uitgebreid beschreven in het Programma van Eisen. Hierin staan onder andere ruimtelijke en technische eisen. Tevens is de wens voor een verdiept zwembad toegevoegd aan het programma. De gemeenteraad stelde voor het project een krediet van € 13,6 mln. beschikbaar. De oplevering was gepland in september 2018.*

### **kwaliteit**

Aan welke eisen het pand moet gaan voldoen, staat beschreven in het Programma van Eisen (PvE). Begin 2016 is het uiteindelijke PvE opgeleverd.<sup>147</sup> In dit meer dan tachtig pagina's tellend document staan de ruimtelijke en technische eisen aan het pand. Enkele voorbeelden zijn in onderstaand kader opgenomen. Daarnaast staat ook relevante wet- en regelgeving beschreven, zoals op het terrein van milieubeheer, drank en horeca, en ook hele specifieke eisen, zoals over preventie tegen de legionellabacterie. Ook bevat het PvE eisen inzake duurzaamheid, het zwembad, brandveiligheid, toegankelijkheid, sociale veiligheid en de exploitatie.

#### **ruimtelijke en technische eisen**

Het grootste gedeelte van het PvE is gewijd aan de ruimtelijke en technische eisen. De ruimtelijke eisen gaan gedetailleerd in op alle ruimtes. Zo staat niet alleen beschreven hoe groot de toiletgroepen van het binnenbad moeten zijn, maar ook dat de toiletruimten zijn omgeven met metselwerk tot aan de bovengelige constructievloer. Een ander voorbeeld is de toestellenberging van de sporthal; deze moet per gymzaal 50 m<sup>2</sup> groot zijn en dient ook afsluitbaar te zijn. Er moet een naar buiten draaiende toegangsdeur opgenomen worden voor de aan- en afvoer van sporttoestellen en dergelijke. Verder dient deze toegang vanaf buitenaf makkelijk bereikbaar te zijn via een verharde weg.

De technische eisen gaan in op het gehele complex, zoals de energieprestaties, de bouw fysica en alle installaties (denk aan elektrotechnische, de werktuigbouwkundige en de waterbehandelingsinstallaties). Met betrekking tot de waterbehandeling staat bijvoorbeeld beschreven dat de waterkwaliteit uniform dient te zijn door het gehele zwembad en dat daarom eisen worden gesteld als gelijkmatige doorstroming en een gelijkmatige verdeling van het ingevoerde water. Verder vallen bijvoorbeeld ook de eisen aan de binnenafwerking onder de technische eisen. Voorbeeld hiervan zijn de eisen die gesteld worden aan de vloer- en wandbetegeling van de zwembassins. Dit moeten milieuvriendelijk vervaardigde droog geperste en verglaasde tegels zijn, geproduceerd binnen de kwaliteitseisen van onder andere de ISO 13006.<sup>148</sup>

Voorafgaand aan de opstelling van het Programma van Eisen liet het college verschillende haalbaarheidsstudies uitvoeren naar de gewenste functies van het pand.<sup>149</sup> Mede op basis van dit onderzoek koos het college in de initiatieffase voor een gecombineerd complex met daarin zowel sporthallen als een zwembad – dit ter vervanging van het zwembad De Blinkert. Dit besluit is ook ter consultatie op 2 december 2014 aan de gemeenteraad voorgelegd.<sup>150</sup> De gemeenteraad is toen niet om een besluit gevraagd. De raad heeft in de voorjaarsnota van 2015 wel besloten om een krediet beschikbaar te stellen. De projectkaders zijn eind 2015 nog aangepast. Het PvE was namelijk in lijn met het sportbeleid van de gemeente gericht op de eisen in het kader van de breedtesport (d.w.z. breed toegankelijk, niet gericht op topsport). Bij de zwemvereniging bleek de wens te bestaan om het zwembad 2,5 meter diep te maken, zodat het ook geschikt is voor synchroon- en wedstrijdzwemmen. Dit resulteerde in

<sup>147</sup> Commerciële partij, rapport 'Programma van Eisen Zwembad/sporthalcombinatie gemeente Capelle aan den IJssel, 1 feb 2016.

<sup>148</sup> ISO staat voor International Standardization Organization; de ISO 13006 beschrijft de internationale classificaties, karakteristieken en vereisten voor keramische tegels.

<sup>149</sup> Commerciële partij, Rapportage Onderzoekprogramma investering en exploitatie nieuwbouw zwembad en sporthal Alkenlaan Capelle aan den IJssel, 6 mei 2015.

<sup>150</sup> Het betreft de commissie Samenleving en Economie.

een kredietverhoging. Op 26 oktober 2015 heeft de gemeenteraad geadviseerd deze wens van de zwemvereniging in te willigen.

#### planning

In het plan van aanpak is de volgende planning opgenomen.

**tabel 5-2: projectplanning in plan van aanpak**

| fase / stap                        | startdatum     | einddatum      |
|------------------------------------|----------------|----------------|
| definitiefase                      | juli 2015      | december 2015  |
| Europese selectie architect        | januari 2016   | juni 2016      |
| VO                                 | juli 2016      | september 2016 |
| DO                                 | oktober 2016   | februari 2016  |
| bestek                             | februari 2016  | maart 2017     |
| aanbesteding aannemer              | februari 2017  | juli 2017      |
| uitvoering incl. bouwvoorbereiding | augustus 2017  | september 2018 |
| oplevering                         | september 2018 |                |
| nazorg                             | september 2018 | november 2018  |

Zoals in tabel 5-2 te zien is zou het complex conform de originele planning in september 2018 opgeleverd worden.

#### beschikbaar krediet

In het plan van aanpak is een investeringskrediet van € 13.573.000 vastgesteld. Dit is als volgt opgebouwd:

- € 300.000 voorbereidingskrediet, gevoteerd in 2010.<sup>151</sup>
- € 12.179.000 op basis van het de investeringsraming van een extern adviesbureau van 6 mei 2015 bij het PvE, vastgesteld in de Voorjaarsnota op 6 juli 2015;
- € 597.000 krediet huisvesting van Sportief Capelle;
- € 135.000 krediet voor duurzame en energiebesparende maatregelen, toegevoegd op 6 juli 2015;
- € 662.000 aanvullende krediet voor verdiept bad, toegevoegd op 15 december 2015.<sup>152</sup>

Uit het plan van aanpak blijkt niet precies hoeveel geld begroot is voor de bouwkosten, dat wil zeggen, de verwachte kosten aan de aannemer. Uit het VO-fasedocument blijkt dat dit geraamd is op € 10,5 mln.<sup>153</sup>

## 5-4 bewaking projectkaders

*De bewaking van het Programma van Eisen en de projectkaders is niet conform de voorgenomen werkwijze verlopen. In alle gevallen ontbreekt het aan een fasedocument op basis waarvan de stuurgroep kan beslissen over de voortgang van het project. Wel zijn er toetsen uitgevoerd op het ontwerp en het bestek. Naar aanleiding van de toets op het Definitief Ontwerp had het college veel vragen over de kwaliteit van het ontwerp. Het college heeft de tijd*

<sup>151</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'voorjaarsnota 2015', juni 2015, pp. 71.

<sup>152</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, plan van aanpak nieuwbouw zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan-Pelikaanweg, 22 februari 2016, pp. 5.

<sup>153</sup> Commerciële partij, Fasedocument VO 'Sport complex De Pelikaan', 7 oktober 2016.

genomen om antwoorden op de vragen rondom de kwaliteit te krijgen. In hoeverre dit gelukt is, is niet duidelijk, omdat bij de oplevering van het bestek geen fasedocument of andersoortige oplegger is gemaakt die de kwaliteit van het bestek en de borging van het PvE beschrijft. Uit de directiebegroting, die onderdeel uitmaakt van het bestek, bleek al voorafgaand aan de aanbesteding, dat de bouw niet binnen de door de gemeenteraad goedgekeurde financiële kaders paste. Het budget bleek met 17% overschreden. In de stuurgroep, waar de betrokken wethouders zitten, is desalniettemin gekozen om de aanbesteding te starten en de raad voorsnog niet om aanvullend budget te vragen. Door de aanbesteding af te wachten kon in een keer de totaal benodigde budgetverhoging aangevraagd worden, zo was de redenering van de stuurgroep. De totale vertraging bedroeg op dat moment acht maanden.

#### **5-4-1 vooraf**

Zoals aangegeven in figuur 5-2 dient tussen de verschillende fases een bestuurlijk besluit te worden genomen op basis van een fasedocument. Dit is het moment waarop de gemeente toetst in hoeverre het project binnen de gestelde kaders verloopt: is het binnen budget en planning en voldoet het aan de gestelde kwaliteitseisen?<sup>154</sup> Volgens het plan van aanpak vraagt een beslisdocument expliciete besluitvorming over de resultaten van af te sluiten fase en de keuze om de volgende fase te starten. Deze besluiten dienen te worden genomen in de stuurgroep, waarin de betrokken wethouders aanwezig zijn. Het fasedocument dient ten minste de resultaten van de fase op de GROTICK-aspecten te vermelden, de verwachte resultaten van de volgende fase en het te nemen besluit door de stuurgroep.

Volgens het plan van aanpak dient dus ten minste een besluit van de stuurgroep over het ontwerp plaats te vinden (ter afsluiting van het Definitief Ontwerp). In het plan van aanpak staat ook dat de projectgroep Smal (zie figuur 5-3) het bestek toetst aan het PvE, alvorens het aan de stuurgroep ter goedkeuring wordt voorgelegd.<sup>155</sup>

#### **5-4-2 fase VO**

Er is een fasedocument VO (ook wel beslisdocument genoemd) opgesteld dat dateert van 7 oktober 2016.<sup>156</sup> Betrokken ambtenaren konden de toets van het VO (die ten grondslag dient te liggen aan dit fasedocument) niet aan de rekenkamer aanleveren. Hoewel een apart fasedocument voor het Voorlopig Ontwerp niet was voorzien in het plan van aanpak, stelt de rekenkamer dat het niet ongebruikelijk is om niettemin een aparte toets op het VO uit te voeren. Zo'n toets maakt namelijk duidelijk wat nog moet gebeuren voordat het ontwerp definitief wordt.

Het fasedocument VO voldoet niet aan de in het PvA gestelde eisen. Het document bevat namelijk geen samenvatting van de resultaten van de GROTICK-aspecten. Dit is niet vreemd, aangezien het document is opgesteld door de betrokken architecten die niet verantwoordelijk zijn voor de projectcontrole. Wel roept dit de vraag op of de architecten zelf het VO hebben getoetst. Dit zou opmerkelijk zijn, omdat zij dan hun eigen ontwerp zouden toetsen en het niet in het belang van de architecten is om aan te tonen in hoeverre het ontwerp afwijkt van de projectkaders.

<sup>154</sup> Het fasedocument gaat ook in op de aspecten, risico's, organisatie en informatie. Deze aspecten richten zich op het proces en worden daarom in dit onderzoek niet behandeld.

<sup>155</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, plan van aanpak nieuwbouw zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan-Pelikaanweg, 22 februari 2016.

<sup>156</sup> Commerciële partij, Fasedocument VO 'Sport complex De Pelikaan', 7 oktober 2016.

Uit het fasedocument blijkt dat het project binnen de gestelde kaders ten aanzien van financiën en planning valt. Wel zijn er ten opzichte van het PvE enkele kwaliteitsaanpassingen doorgevoerd. Zo is er 80 m<sup>2</sup> aan vloeroppervlak bijgekomen, onder meer om ruimte te bieden aan grotere kleedcabines. Ook blijkt dat de stuurgroep instemde met een 'compact' ontwerp, wat afwijkt van de aanvankelijke stedenbouwkundige uitgangspunten. De rekenkamer kan niet verifiëren in hoeverre het ontwerp afwijkt van eisen aan de constructie, installaties, bouwfysica en veiligheid, omdat de bijlage waarnaar wordt verwezen niet aan de stukken is toegevoegd.<sup>157</sup>

#### 5-4-3 fase DO

Er is geen fasedocument DO opgesteld dat voldoet aan de eis in het plan van aanpak. Het ontbreekt aan een document dat samenvat welke (blijvende) afwijkingen er zijn ten opzichte van het PvE en wat de stand van zaken is met betrekking tot de GROTICK-aspecten. Evenmin vermeldt het document welke beslissingen van de stuurgroep worden gevraagd.

Het college heeft wel een toets laten uitvoeren op het DO. Deze dateert van 21 februari 2017 en is uitgevoerd door hetzelfde bedrijf dat ook het PvE heeft opgesteld. Deze toets bestaat uit een notitie die in algemene zin beschrijft dat veel tekeningen en berekeningen, bijvoorbeeld met betrekking tot het werktuigbouwkundige en elektrotechnische ontwerp, ontbreken. In de toets zijn daarnaast 162 opmerkingen gemaakt over onder andere de toegankelijkheid, de ontwerpen van de technische installaties en e-installaties en de afwijkingen ten opzichte van het PvE. Naar aanleiding van de opmerkingen heeft een dialoog (op papier) plaatsgevonden tussen ontwerpers, gebruikers en de gemeente. Op deze wijze zijn alle opmerkingen afgehandeld. In onderstaand figuur is een opmerking met dialoog ter illustratie opgenomen.<sup>158</sup>

#### figuur 5-4: voorbeeld opmerking in de DO-toets

- Het afschot op perron staat aangegeven op 15 mm/m. Dit voldoet niet aan de NEN EN 15288-1. Hierin staat dat het afschot in het zwembadgebied waar men loopt met blote voeten een afschot moet hebben van 2 tot 5%. Het is van groot belang spoedig een goed afschot/tegels/afvoer plan op te stellen.
  - **Reactie:** *Uit ervaring met andere zwembadprojecten hebben wij een afschot van 15mm/m1 aangehouden daar dit in alle recente zwembadprojecten uit de laatste jaren een deugdelijk en regulier afschot blijkt te zijn, zowel in de uitvragen als de uitwerking. We zijn bewust van de gevraagde 2 tot 5% afgeweken daar dit een verloop van 2 tot 5 cm per m1 betekent, dat zijn proportionele afschotten die leiden tot enorme vloerafwerkingsdikten. Wij stellen voor om het afschot van 15mm/m1 te handhaven. Ter aanvulling geven wij mee dat er diverse projecten in de regio zijn waarbij dit afschot en de ervaringen in het werk kunnen worden aanschouwd.*
  - **Status:** *Dit item zal in het DO te worden geaccordeerd dienen te worden*
- Overleg met de gemeente Capelle en Sportief Capelle leert dat partijen vasthouden aan het pve en dus een minimaal afschot van 20mm/m. Graag zien wij afschotplan.*

De toets voorziet ook in een financiële toets door middel van een schaduwbegroting. Hieruit blijkt dat de begroting van het DO realistisch is. Wel wordt gewaarschuwd voor prijsstijgingen in de komende jaren.

<sup>157</sup> Commerciële partij, Fasedocument VO 'Sport complex De Pelikaan', 7 oktober 2016.

<sup>158</sup> Commerciële partij, notitie 'beoordeling Definitief Ontwerp' incl. reacties, 21 februari 2017.

Er is echter geen toets uitgevoerd op de planning. De rekenkamer stelt vast dat het project op dat moment al niet meer op schema lag: de DO diende in februari 2016 gereed te zijn, terwijl deze toets dateert van februari 2017. Er is dus één jaar vertraging opgetreden. De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat ‘oplossen van’ afwijkingen ten opzichte van het PvE in het DO veel tijd heeft gekost.<sup>159</sup> Uiteindelijk is pas op 21 augustus 2017 het DO vastgesteld door de stuurgroep.<sup>160</sup>

#### **5-4-4 fase bestek**

De rekenkamer stelt vast dat het niet geheel zeker is in hoeverre het bestek voldeed aan alle vooraf gestelde eisen. Er is namelijk geen notitie of oplegger die vermeldt of het een kwalitatief goed bestek is en of alle aspecten van het PvE goed geborgd zijn. Er is wel een toets uitgevoerd, door de partij die ook het DO heeft getoetst. De toets bestaat uit het bestek waarbij opmerkingen zijn geplaatst. De opmerkingen gaan bijvoorbeeld over stukken tekst die nog concreter moeten, of over benodigde toevoegingen aan het bestek zoals de overdracht bij de start van het werk met een proces verbaal ter vastlegging. In totaal zijn er 91 opmerkingen gemaakt. Doordat deze toets alleen ingaat op de aspecten die wel in het bestek staan, is niet omschreven of het bestek compleet is.<sup>161</sup> Ook de gemeente en Sportief Capelle hebben het bestek getoetst.

Ten tijde van de toets op het bestek voldeed het project niet meer aan de financiële projectkaders. Naast de toets op het bestek heeft het college namelijk ook een directiebegroting laten opstellen. Dit is een begroting op basis van het bestek die de uiteindelijke bouwkosten voor het pand in kaart brengt. Deze begroting sluit € 1,96 mln.<sup>162</sup> hoger dan het budget dat beschikbaar is voor de bouw.

De stuurgroep heeft op advies van het projectteam gekozen om “het budget te handhaven, aan te besteden en het resultaat af te wachten”.<sup>163</sup> Deze keuze is gemaakt door de stuurgroep op 6 december 2017 op basis van een memo met vier scenario’s. De andere opties waren de gemeenteraad te vragen om een verruiming van het budget, te bezuinigen op het bestaande ontwerp, of om aan te besteden in percelen wat de coördinatiekosten van de aannemer drukt. Ter aanvulling op de keuze om de aanbesteding ongewijzigd door te zetten, wordt aangegeven dat in samenwerking met de aannemer naar bezuinigingsopties gezocht kan worden. Het valt de rekenkamer op dat de overige scenario’s in de memo al ‘weggeschreven zijn’, zo zou het budget aanvragen bij de raad ertoe zou kunnen leiden dat geïnteresseerde aannemers afhaken.<sup>164</sup> Daarnaast wordt aangegeven dat er naar schatting maximaal € 700.000 bezuinigd kan worden en dat het apart aanbesteden uiteindelijk slechts € 200.000 winst oplevert.<sup>165</sup> De rekenkamer heeft van de betrokken ambtenaren begrepen dat uiteindelijk voor het eerste scenario gekozen is, omdat de stuurgroep (met daarin de

<sup>159</sup> Interview.

<sup>160</sup> Capelle aan den IJssel, verslag ‘stuurgroep sporthalcombinatie’, 21 augustus 2017.

<sup>161</sup> Commerciële partij, bestek incl. opmerkingen van ‘De nieuwbouw van zwembad- en sporthalcombinatie “De Pelikaan” te Capelle aan den IJssel, 24 november 2017.

<sup>162</sup> Uit de vergelijking die later in het proces is gemaakt op het prijsverschil tussen architect begroting, directiebegroting en de inschrijvingen is gemaakt blijkt het verschil €1,96 mln. te zijn. In de memo staat dat er een prijsverschil is van € 1,8 mln. De rekenkamer weet niet waarom de gemeente bij het bestek uitging van een verschil van € 1,8 mln. Om verwarring te voorkomen werkt de rekenkamer met een verschil van € 1,96 mln.

<sup>163</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, memo ‘stand van zaken zwembad-/sporthalcombinatie’, 4 december 2017.

<sup>164</sup> De reden hiervoor staat niet vermeld, mogelijk heeft het met de krapte op markt te maken.

<sup>165</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, memo ‘stand van zaken zwembad-/sporthalcombinatie’, 4 december 2017.

betrokken wethouders) wilde afwachten hoe groot het aanbestedingsverschil uiteindelijk zou zijn.<sup>166</sup> De betrokken wethouders wisten dus dat de bouw van het sportcomplex duurder ging worden.

Wat betreft de planning blijkt dat het college iets is ingelopen. Het toetsingsdocument dat de rekenkamer heeft ontvangen dateert van november 2017. In de originele planning was einde bestek voorzien in maart 2017. Dit betekent dat de vertraging op dat moment dus minder dan een jaar is en dus is afgenomen ten opzichte van de stand van zaken ten tijde van het DO.

## 5-5 aanbesteding

*Bij de aanbesteding van de bouw van het sportcomplex is een niet passende aanbestedingsstrategie gehanteerd. Het college liep daardoor een aanzienlijk risico om een ongeschikte aannemer te contracteren. De gehanteerde wijze van aanbesteden is gelijk aan die van de verbouwing van het gemeentehuis en voorziet niet in een goede selectie van aannemers. In de eerste ronde van deze niet-openbare aanbesteding (selectiefase) worden uit alle inschrijvers de geschikte partijen geselecteerd. In beide casussen werd hiervoor een werkwijze gehanteerd met minimumeisen en een loting. Naar het oordeel van de rekenkamer past die werkwijze niet bij de omvang en complexiteit van deze opdrachten. Het is bovendien twijfelachtig of het college referenties voor zowel de verbouwing van het gemeentehuis als de bouw van het sportcomplex heeft nagetrokken – referenties maken inzichtelijk of een opdrachtnemer aan de minimumeisen voldoet.*

*In de tweede ronde van deze niet-openbare aanbesteding (gunningsfase) wordt de opdracht gegund op basis van ingediende offertes van de partijen die door de eerste ronde zijn gekomen. Het college heeft ervoor gekozen te gunnen op laagste prijs. Gunnen op de laagste prijs leunt op de aanname dat er geen kwalitatieve verschillen zijn tussen de aanbiedingen. Aangezien het college heeft nagelaten om een goed onderbouwde selectie van aannemers te maken, is dit naar het oordeel van de rekenkamer een zeer riskante gunningswijze. De gang van zaken rond de verbouwing van het gemeentehuis, waarbij dezelfde procedure werd gevolgd, bevestigt dit. Het college heeft deze aanbesteding overigens niet geëvalueerd, terwijl het aanbestedingsprotocol juist expliciet voorschrijft dat elke aanbesteding geëvalueerd dient te worden.*

*De aanbesteding voor de bouw van het sportcomplex leidde tot 243 vragen over het bestek van geïnteresseerde marktpartijen. Uiteindelijk hebben twee partijen ingeschreven op de opdracht. De bedragen op de ingediende offertes lagen ver boven het beoogde budget. Aangezien de directiebegroting al boven het budget lag, kon dit niet als een verrassing komen.*

*Het college heeft bewust informatie achtergehouden voor de raad toen die gevraagd werd om akkoord te gaan met een kredietverhoging van € 3,9 mln. Het college weet de budgetoverschrijding volledig aan de overspannen bouwmarkt, en verzweeg dat 41% van de budgetoverschrijding reeds bekend was bij het vaststellen van het bestek. Omdat de stuurgroep (met daarin de verantwoordelijke wethouders) in het bestek reeds akkoord was gegaan met deze budgetoverschrijding, is er nooit bezuinigd op het ontwerp. De raad is vervolgens voor het blok gezet, omdat het toekennen van het extra krediet de enige mogelijkheid was voor de ontwikkeling van het zwembad en de gymzaal. De druk werd daarbij verder opgevoerd met het uitmeten van de kosten die tot dan toe al gemaakt waren en waarschuwingen dat ontwikkelingen in de markt ook tot hogere loonkosten zouden leiden.*

<sup>166</sup> Interview.

#### 5-5-1 vooraf

Hoe de aanbesteding van het sportcomplex precies is verlopen, is niet meer volledig te reconstrueren omdat niet van alle stappen in het proces een verslag is gemaakt en de betrokken ambtenaren niet meer allemaal voor de gemeente werken. Het is de rekenkamer ook opgevallen dat het college in het plan van aanpak niet vermeldt hoe het informatiebeheer wordt ingericht. Dit terwijl 'informatie' wel één van de GROTICK-aspecten is die is opgenomen in de projectbeheersing in figuur 5-2.

Bij het in de markt zetten van de aanbesteding is gekozen voor een 'niet openbare Europese' aanbesteding. Dit houdt in dat het college de opdracht aankondigt op een platform. Geïnteresseerde partijen kunnen zich dan inschrijven. Het college selecteert hieruit vervolgens partijen die het geschikt acht, op basis van criteria uit een selectieleidraad. Als de aanbesteding conform plan verloopt, zijn op dat moment dus alleen nog geschikte partijen over. Deze 'geselecteerde partijen' wordt vervolgens gevraagd een offerte in te dienen. De gemeente heeft ervoor gekozen de bouwopdracht vervolgens te gunnen op 'laagste prijs'. Gunnen op laagste prijs moet op basis van de Aanbestedingswet goed gemotiveerd worden. Belangrijk bij de overweging is de mate waarin er verschil in kwaliteit tussen de aanbidders kan bestaan (na de selectie op basis van minimum(kwaliteits)eisen). Bij gunning op laagste prijs is het ook belangrijk dat de gewenste kwaliteit zeer duidelijk beschreven is.<sup>167</sup>

#### 5-5-2 aanbesteding verbouwing gemeentehuis

Rondom de aanbesteding van het sportcomplex is de vergelijking met de verbouwing van het gemeentehuis relevant. De verbouwing van het gemeentehuis is namelijk uitgevoerd door een partij waarover na aanvang van de werkzaamheden twijfels ontstonden. De wijze waarop de aannemer voor de verbouwing van het gemeentehuis is geselecteerd, staat beschreven in het onderstaande kader.

##### **aannemerselectie verbouwing gemeentehuis**

Net als de bouw van het sportcomplex, liep ook de selectie van de aannemer voor de verbouwing van het gemeentehuis via een niet-openbare aanbesteding in twee rondes. De eerste ronde betrof de selectie van geschikte aannemers, die vervolgens een offerte konden indienen. De selectie gebeurde op basis van een selectieleidraad waarin de uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen zijn opgenomen. In deze leidraad staat ook dat tussen de geschikte partijen die voldoen aan de eisen, wordt geloot.<sup>168</sup>

De uitsluitingsgronden zijn een verklaring dat de partij niet betrokken is bij een criminele organisatie en geen fraude heeft gepleegd.<sup>169</sup> Ook moeten geïnteresseerde partijen aantonen dat het VCA-gecertificeerd is. Verder moeten de partijen ook referentieopdrachten aanleveren, inclusief een tevredenheidsverklaring van de desbetreffende opdrachtgevers.

De referentieopdrachten moesten duidelijk maken dat de aannemer eerder een bouwkundige en installatietechnische verbouwingen heeft gedaan van ten minste 1900 m<sup>2</sup>, met een gefaseerd karakter waarbij het pand gedurende de verbouwing in gebruik bleef.

<sup>167</sup> Dit zijn verplichte uitsluitingsgronden. Bron: Pianoo experticeentrum aanbesteden, artikel 'Keuze gunningscriterium en opstellen (sub)gunningscriteria' geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/keuze-gunningscriterium-en-opstellen-subgunningscriteria>

<sup>168</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, selectieleidraad verbouwing gemeentehuis, 7 maart 2017.

<sup>169</sup> Rijksoverheid, eigenverklaring voor aanbestedingsprocedures van aanbestedende diensten, geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033051/2013-04-01>

Uit de referentieopdrachten van de uiteindelijke opdrachtnemer blijkt dat de partij eerder gefaseerde verbouwingen heeft gedaan. Uit geen van de referentieopdrachten blijkt echter dat de verbouwde oppervlakte meer dan 1900 m<sup>2</sup> was. Ook is niet duidelijk of de partij eerder een installatietechnische opdracht heeft gedaan.

De betrokken ambtenaren hebben geen documenten kunnen aanleveren waaruit blijkt dat zij de referenties zijn nagegaan, ook kunnen ze niet met zekerheid zeggen of dit gedaan is. Belangrijk om daarbij te vermelden, is dat niet alle betrokken ambtenaren nog werkzaam zijn voor de gemeente, waardoor niet alle kennis beschikbaar is. De rekenkamer stelt vast dat er alle aanleiding was om de referenties na te gaan, omdat niet duidelijk was of de partij voldeed aan de minimumeisen die het college stelde.

Uiteindelijk hebben twaalf marktpartijen meegedaan aan een loting die door een notaris is uitgevoerd. Of er partijen zijn die de gemeente toch heeft uitgesloten van deze loting, omdat ze niet aan de minimumeisen voldeden, kan niet meer herleid worden.<sup>170</sup> Op basis van deze loting is een lijst van vijf partijen opgesteld die zijn uitgenodigd om een offerte in te dienen. De gunning heeft plaatsgevonden op laagste prijs. Alvorens de gemeente is overgegaan tot gunning heeft het een verificatieoverleg plaatsgevonden.<sup>171</sup> Belangrijkste onderwerp van het gesprek waren de lage bedragen die de potentiële opdrachtnemer rekende voor de installatietechnische apparatuur. Met de lage prijzen zat de potentiële opdrachtnemer ver onder de directiebegroting die het college als onderdeel van het bestek liet opstellen. In het gesprek bevestigde de potentiële opdrachtnemer dat de prijzen klopten, dat ze dit hebben nagevraagd bij een onderaannemer. Het college is vervolgens overgegaan tot gunning.

De rekenkamer stelt vast dat de in het kader beschreven aanbestedingsprocedure die het college heeft gehanteerd voor de verbouwing van het gemeentehuis, onverantwoord is. Zoals eerder al gesteld, is het alleen verantwoord om te gunnen op de laagste prijs als de verschillende aanbiedingen kwalitatief gelijkwaardig zijn. Dit was bij de aanbesteding van het gemeentehuis om twee redenen niet aan de orde. Allereerst was procedureel niet goed geregeld dat er een goede schifting tussen de potentiële opdrachtnemers gemaakt kon worden. De selectiemethode stelde namelijk minimumeisen waarna geloot zou worden. De rekenkamer stelt vast dat een beoordeling op basis van duidelijke kwaliteitseisen en een puntensysteem een passendere selectiemethode was geweest. Dat had ook kwalitatieve rangorde in de geïnteresseerde partijen opgeleverd. Dat loten vaak geen geschikte wijze van selectie is, wordt bovendien ondersteund door het aanbestedingsexpertise centrum Pianoo. Zij raadt aan om de rol van loten te minimaliseren.<sup>172</sup>

De tweede reden dat het college geen goede selectie van de partijen heeft gemaakt, is dat de controle op de minimumkwaliteitseisen niet goed is uitgevoerd. Zoals beschreven in bovenstaand kader, was er wel degelijk reden voor twijfel over de kwaliteit van de geselecteerde opdrachtnemer. Diens relevante ervaring stond immers niet vast. De partij had mogelijk dus uitgesloten moeten worden van de opdracht.

<sup>170</sup> Niet meer alle stukken zijn beschikbaar.

<sup>171</sup> De rekenkamer heeft signalen opgevangen dat er zelfs twee verificatie overleggen hebben plaatsgevonden, maar heeft het verslag van de tweede vergadering niet ontvangen.

<sup>172</sup> Pianoo expertisecentrum aanbesteden, 'selecteren', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/selectiecriteria>.

Het college loopt grote risico's wanneer zij bouwopdrachten gunt aan partijen van wie vervolgens blijkt dat zij deze niet goed kunnen uitvoeren. In de eerste plaats loopt de gemeente imagoschade op wanneer een bouwproject niet goed verloopt of duurder uitvalt. Daarnaast vergt het veel inspanningen van de betrokken ambtenaren om met de opdrachtnemer tot een oplossing te komen. Indien dit niet lukt, moet er een andere partij gezocht worden, wat ook veel tijd en geld kost. Het werk moet opnieuw aanbesteed worden. Daar zitten altijd meerkosten aan, bijvoorbeeld omdat een andere partij ook moet uitzoeken wat de vorige partij heeft gedaan en wat opnieuw moet.

Dat de uitvoering van bouwopdracht moeizaam kan verlopen is in de praktijk ook gebleken. De opdrachtnemer en het college zijn in conflict gekomen over de uitvoering over de opdracht. Het college heeft de opdrachtnemer in gebreke gesteld. Het werk is opnieuw aanbesteed voor bijna hetzelfde bedrag waar het aanvankelijk voor was aanbesteed, terwijl er al veel werk verricht was. Over deze casus loopt, op het moment van het schrijven nog een juridisch conflict, die het college overigens in eerste aanleg wel heeft gewonnen (meer informatie over de eerste uitspraak van de rechter over dit geschil staat in bijlage 4).

#### **5-5-3 vergelijking met gekozen aanbestedingsprocedure sportcomplex**

De rekenkamer heeft de selectieprocedure van het sportcomplex vergeleken met die van het gemeentehuis. Daaruit blijkt dat grosso modo dezelfde procedure is gehanteerd. De selectieleidraad was hetzelfde opgebouwd als bij het gemeentehuis. Er is ook geselecteerd op basis van minimumeisen, die bestaan uit de wettelijke aanbestedingsvoorwaarden, uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen, waarna geloot zou worden.

In de aanbesteding van de bouw van het sportcomplex is uiteindelijk niet geloot, omdat er slechts drie partijen geïnteresseerd waren. Uiteindelijk hebben twee partijen op basis van het aangeleverde bestek een offerte ingediend. Het college heeft gegund op laagste prijs. Het verloop van de aanbestedingsprocedure wordt verder behandeld in paragraaf 5-5-4.

Omdat het college een vergelijkbare aanbestedingsprocedure heeft gehanteerd als bij de verbouwing van het gemeentehuis, loopt het college in deze casus dus vergelijkbare risico's. Dit betekent dat het college de aannemer niet zorgvuldig heeft geselecteerd en daarom een risico liep dat de uiteindelijk gegunde aannemer geen geschikte partij was voor de bouwopgave.

De rekenkamer stelt vast dat de selectieleidraden van vergelijkbare data zijn en dat het college dus nog geen kans heeft gehad om te leren van de verbouwing van het gemeentehuis. De gunningsleidraad voor de aanbesteding van het sportcomplex dateert van 19 december 2017. De verbouwing van het gemeentehuis is stil gelegd op 4 juni 2018. Ten tijde van de aanbesteding van het sportcomplex was de omvang van de problematiek van het gemeentehuis dus nog niet volledig bekend.

De rekenkamer stelt vast dat de aanbesteding van de verbouwing van het gemeentehuis bovendien nooit is geëvalueerd. Dit terwijl dit volgens het aanbestedingsprotocol algemeen beleid is van het college en er bovendien alle aanleiding was dat bij deze aanbesteding wel te doen. Tot op het moment van het schrijven van deze nota heeft het college geen lering getrokken uit de problemen die

zijn ontstaan rond de verbouwing van het gemeentehuis.<sup>173</sup> Uit vergaderstukken van het college blijkt dat het wel voornemens was om dit te doen, maar dit is er klaarblijkelijk nooit van gekomen.<sup>174</sup>

#### 5-5-4 verloop aanbesteding sportcomplex

##### selectie geschikte aannemers

Bij de aanbesteding van het sportcomplex is ervoor gekozen om het bouwwerk niet op te splitsen in verschillende percelen (bijvoorbeeld een voor de realisatie van de sporthallen en een voor de realisatie van het zwembad), maar om het als één project aan te besteden. De verwachting was dat dit afstemmingsproblemen zou voorkomen.<sup>175</sup> In de aankondiging van de opdracht vroeg het college om referenties als bewijs van ervaring met het bouwen van zwembaden. Opmerkelijk is dat ervaring met het bouwen van sporthallen geen vereiste was. De uiteindelijk geselecteerde opdrachtnemer heeft de gevraagde referenties aangeleverd. Hieruit blijkt dat deze partij zowel ervaring heeft met het bouwen van zwembaden als met sporthallen.<sup>176</sup> De rekenkamer heeft echter, net als bij de aanbesteding van het gemeentehuis, geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat de referenties nagetrokken zijn.<sup>177</sup> Er heeft uiteindelijk, zoals beschreven, geen loting plaatsgevonden, omdat er in totaal slechts drie geïnteresseerde partijen waren.

##### tweede ronde aanbesteding

In de tweede ronde van de aanbesteding kregen de marktpartijen het bestek toegestuurd (inclusief alle technische ontwerpen). Zij konden op basis van deze stukken een offerte indienen. Via de nota van inlichtingen konden zij vragen stellen.

Bij deze casus zijn vragen gesteld: 243 in totaal, verdeeld over vijf nota's van inlichtingen. De vragen zijn gevarieerd en hebben bijvoorbeeld betrekking op bijlagen die ontbreken, uitkomsten van een nog niet gereed grondonderzoek, onduidelijkheid over de haalbaarheid van de planning door de levertijd van heipalen en onduidelijkheid over de bankgarantie. De rekenkamer stelt vast dat de kwaliteit van het bestek en de technische ontwerpen belangrijk is. Er is namelijk gekozen voor een zogenaamd 'traditioneel contract', waarbij de aannemer verantwoordelijk is voor het realiseren van het bestek. Het is de verantwoordelijkheid van het college dat het bestek kwalitatief in orde is en voldoet aan alle wet- en regelgeving.

Uiteindelijk zijn twee offertes ingediend. Beide offertes lagen ver boven het budget van het project. De overschrijding was maar liefst € 4,77 mln. of 45%,<sup>178</sup> uitgaande van de offerte met de laagste prijs. Het prijsverschil tussen de offertes was beperkt, te

<sup>173</sup> In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat het college inmiddels heeft besloten om te gunnen op basis van EMVI (economisch meest voordelige inschrijving). Bij deze wijze van gunnen word niet op laagste prijs gegund.

<sup>174</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, stuurgroepverslag 'verbouwing begane grond & 1<sup>e</sup> etage gemeentehuis', 26 november 2018; email ambtenaar 14 februari 2020; email ambtenaar, 28 februari 2020.

<sup>175</sup> Interview.

<sup>176</sup> Een van de referentieopdrachten was het sportcomplex MFC Rozenburg (De Rozenburcht) met zwembaden en sporthallen. Te raadplegen via: <https://www.rotterdamarchitectuurprijs.nl/2016/mfc-rozenburg-de-rozenburcht.html>

<sup>177</sup> Hieronder verstaat de rekenkamer, naast het controleren van de referenties op de minimumeisen, ook het contact opnemen met de desbetreffende opdrachtgevers om de tevredenheid te verifiëren.

<sup>178</sup> € 4, 77 mln. / € 10,5 mln. x 100 = 45%

weten 3%. Het college heeft besloten de gemeenteraad te vragen om een aanvullend krediet van € 3,9 mln.<sup>179</sup> Het totale krediet voor dit project komt daarmee op ruim € 17,8 mln.

Alvorens de aanvraag voor aanvullend krediet aan de raad is verstuurd, is de kredietverhoging meegenomen in de coalitie onderhandelingen. In het coalitieprogramma is vervolgens het voornemen opgenomen om het krediet voor het sportcomplex met € 3,9 mln. te verhogen in de voorjaarsnota van 2018.<sup>180</sup>

#### **aanvraag aanvullend krediet**

Bij de aanvraag voor aanvullend krediet, behandeld op 9 juli 2018 in de raad, heeft het college bewust informatie achtergehouden voor de raad.<sup>181</sup> Het college heeft namelijk niet vermeld dat de directiebegroting al hoger sloot dan het begrote krediet. In het raadsvoorstel wordt de overschrijding van het budget geheel gewijd aan een overspannen bouwmarkt.<sup>182</sup> De rekenkamer stelt echter vast dat deze budgetoverschrijding voor een deel voorzien was. Van de budgetoverschrijding van € 4,77 mln. op de bouwkosten was reeds bij het in de markt zetten bekend dat er een krediettekort zou ontstaan van € 1,96 mln. (zie paragraaf 5-4-4). Dit is 41% van het totale ontstane krediettekort. De overige 59% ontstond toen het bestek in de markt gezet werd.

Het college heeft bovendien nagelaten om uit te zoeken waardoor de prijsstijging precies is ontstaan. Het heeft alleen de partij die de directiebegroting zelf heeft opgesteld, een vergelijking laten uitvoeren tussen zijn eigen opgestelde directiebegroting en de offerte van de aannemer. Deze partij kan uiteraard geen objectieve controle uitvoeren of de eigen begroting klopt. Het college had daarom, op het moment dat bleek dat de ingediende offertes veel hoger sloten dan de directiebegroting, een second opinion op de directiebegroting moeten laten uitvoeren.

Als onderbouwing voor de aanvraag van aanvullend krediet beriep het college zich vervolgens op een vergelijking die niet opgaat. Het college refereert aan de recente stijging van de normbedragen voor onderwijshuisvesting.<sup>183</sup> Zo komt het college tot de conclusie dat 40% kostenstijging gangbaar is. De oorzaak voor deze kostenstijging is echter een andere dan de reden dat het bestek van het sportcomplex niet binnen budget gerealiseerd kan worden. Op het moment dat het college het bestek in de markt zette, was immers bekend wat op dat moment het prijspeil in de markt is. In onderstaand kader wordt uitgelegd waarom de vergelijking met normbedragen voor onderwijshuisvesting niet opgaat.

#### **normbedragen voor onderwijshuisvesting**

Het college maakt in zijn aanvraag voor budgetverhoging de vergelijking met de normbedragen voor onderwijshuisvesting; deze moeten namelijk volgens de Verenging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

<sup>179</sup> Een gedeelte van het totaal gevoteerde krediet was nog beschikbaar.

<sup>180</sup> College B&W, coalitieakkoord 2018-2022 'Met het oog op morgen', 7 juni 2018.

<sup>181</sup> De aanvraag is eerst nog behandeld in de commissie Samenleving en Economie op 19 juni 2018.

<sup>182</sup> College B&W, vergaderstuk 'aanvullend krediet ten behoeve van de realisatie van zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan', 29 mei 2018.

<sup>183</sup> College B&W, vergaderstuk 'aanvullend krediet ten behoeve van de realisatie van zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan', 29 mei 2018.

eenmalig verhoogd worden met 40%.<sup>184</sup> Het college lijkt hiermee te willen illustreren in welke mate de bouwrijzen zijn gestegen. Hierbij legt het college echter niet uit wat normbedragen voor onderwijshuisvesting zijn en waarom de VNG heeft voorgesteld om deze te verhogen. Deze kennis is echter wel relevant en daarom wordt deze hieronder kort toegelicht.

De gemeente heeft de wettelijke taak om zorg te dragen voor onderwijshuisvesting. In principe verzorgen schoolbesturen als 'bouwheren' zelf het ontwerp en de bouw van nieuwe scholen. Omdat de gemeente opdraait voor de kosten (scholen betalen immers geen huur) hanteren gemeenten verschillende manieren om toe te zien op het budget. Dat kan bijvoorbeeld door schoolbesturen een taakstellend budget te geven met daarin normbedragen die zijn vastgelegd in de Verordening onderwijshuisvesting. De normbedragen worden per school berekend en zijn van vele factoren afhankelijk, zoals het aantal leerlingen, de doelgroep van de school en de locatie.

De reden dat de VNG gemeenten aanraadt om de genoemde normbedragen met 40% te verhogen, is dat deze bedragen jarenlang op basis van de indexatie van het CBS en de macro-economische verkenningen zijn aangepast. Deze methode bleek niet toereikend om de daadwerkelijke bouwkosten van scholen in te schatten. Deze kostenontwikkeling zegt echter niks over de bedragen die de kostenspecialisten ingehuurd door het college anno 2018 hebben gebruikt om de directiebegroting van het sportcomplex te maken. Bij het opstellen van deze begroting was immers bekend dat er inmiddels hogere prijzen in de bouw gelden. De directiebegroting dient hierop geënt te zijn.

Aan de gemeenteraad werden vervolgens drie scenario's voorgelegd: het toekennen van extra budget, onderhandelen met de twee indieners of alleen de sporthal met vier zaaldelen realiseren. De raad is gevraagd akkoord te gaan met een kredietverhoging van € 3,9 mln.<sup>185</sup> Omdat het college niet voorafgaande aan de publicatie van de aanbesteding om aanvullend krediet heeft gevraagd, heeft de raad nooit de optie gekregen om te bezuinigen op het ontwerp zonder functionaliteiten op te offeren. Het college heeft nooit goed onderzocht of bijvoorbeeld een andere materiaalkeuze, een soberder uiterlijk of andere installaties het ontwerp goedkoper hadden kunnen maken.

In de raadsbehandeling deed het college voorkomen alsof het instemmen met een kredietverhoging van € 3,9 mln. de enige werkbare optie was om een sportcomplex met sporthallen en zwembad te realiseren. De rekenkamer stelt vast dat hiermee de keuzemogelijkheden voor de raad onnodig zijn beperkt en dat daarbij bovendien de druk is opgevoerd. In de raadsvergadering werd namelijk ook regelmatig aangehaald dat al een miljoen aan kosten waren gemaakt voor het ontwerp en dat de loonkosten in de bouw gaan stijgen. Daarnaast werd aangegeven dat, wanneer het krediet wordt toegekend en doorgegaan wordt met de aanbesteding, de prijs nog met 10% kan dalen. Het bestek kan namelijk, volgens de verantwoordelijk wethouder, in samenwerking met de aannemer geoptimaliseerd worden.<sup>186</sup>

<sup>184</sup> Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNG: verhoog normbedragen onderwijshuisvesting met 40%, geraadpleegd via: <https://vng.nl/nieuws/vng-verhoog-normbedragen-onderwijshuisvesting-met-40>

<sup>185</sup> College B&W, raadsvoorstel 'aanvullend krediet ten behoeve van de realisatie van zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan', 9 juli 2018.

<sup>186</sup> Capelle aan den IJssel, gemeenteraad 9 juli 2018.

Uiteindelijk stemmen twee partijen tegen de kredietverhoging, de rest van de partijen voor. <sup>187</sup> De € 3,9 mln. is toegevoegd aan de voorjaarsnota van 2018. Op 11 juli 2018 is de brief met het voornemen tot gunnen verzonden.

## 5-6 overeenkomst en prestatieafspraken

Voor ondertekening van de aannemersovereenkomst, heeft het college nog een verificatieoverleg met de aannemer gehouden. In het overleg zijn enkele afspraken met de aannemer gemaakt, bijvoorbeeld over verzekeringen en veiligheidshandboeken. Deze afspraken staan ook in de administratieve bepalingen van het bestek, evenals afspraken over meer- en minderwerk en de bouwvergaderingen en ketenaansprakelijkheid. Het ontbreekt echter in zowel het bestek als in de overeenkomst aan afspraken over bouwoverleggen en retentierecht. Het college heeft wel afgesproken dat optimalisatie van het ontwerp tot minderkosten leiden en dat op 1,5% van de aanneemsom een social returnverplichting rust.

Het college heeft ook afspraken gemaakt over de planning en de kwaliteit. Vrijdag 19 juni 2020 is als opleverdatum vastgelegd en er is afgesproken dat het complex gebouwd wordt zoals beschreven in het bestek – daarin wordt verwezen naar de relevante wet- en regelgeving en de normen die van toepassing zijn. Hierdoor is duidelijk afgesproken welke kwaliteit verwacht wordt en binnen welk tijdsbestek.

Alvorens de overeenkomst met de aannemer werd getekend, heeft op 10 juli 2018 een verificatieoverleg tussen de betrokken ambtenaren en de aannemer plaatsgevonden. <sup>188</sup> In dit overleg is een aantal zaken besproken die de betrokken ambtenaren nog moesten uitvoeren, waaronder een Bibob-onderzoek. <sup>189</sup> Ook bespraken de betrokken ambtenaren bezuinigingsmogelijkheden op basis van de begroting van de aannemer. Voor verschillende posten is aan de aannemer gevraagd of er goedkopere alternatieven waren, bijvoorbeeld voor de dakbedekking, het plafond van de sporthal en het tegelwerk in het zwembad. <sup>190</sup> De rekenkamer merkt hierover op dat het niet toegestaan is om met de inschrijvers te onderhandelen op basis van hun inschrijvingen en dat dit gesprek wel de schijn van onderhandelen heeft. Dit mede omdat het plaatsvond voordat de opdracht gegund werd aan de desbetreffende aannemer. De verantwoordelijke wethouder stelde tijdens de raadsbehandeling (zoals vermeld) dat een prijsreductie tot 10% mogelijk was. Het lijkt erop dat de wethouder verwijst naar de mogelijkheid om de opdrachten na aanbesteding op details te wijzigen. Dit mag, zolang deze wijzigingen niet 'wezenlijk' zijn. Er bestaat een aantal criteria over wanneer een wijziging wezenlijk is. Een van de criteria is de mate waarin het budget van de opdracht wijzigt. De budgetruimte is overigens bij werken niet 10% maar 15%. <sup>191</sup> Belangrijk hierbij is wel dat het de intentie is een wijziging in de

<sup>187</sup> Te weten: de partijen ChristenUnie en de SGP hebben tegen gestemd.

<sup>188</sup> Dit overleg heeft overigens later dan gebruikelijk plaatsgevonden. Een verificatievergadering wordt (ambtelijk) gehouden met de beoogde opdrachtnemer vóórdat de voorbereidingen tot de bestuurlijke besluitvorming in gang worden gezet. In deze casus was de dag ervoor de raad al akkoord gegaan met het voteren van het voor de bouw van de sporthal/zwembadcombinatie benodigde aanvullende krediet.

<sup>189</sup> Een onderzoek dat moet voorkomen dat de overheid met opdrachten of vergunningen onbedoeld criminaliteit faciliteert. Bij het gunnen van opdrachten in de bouwsector is het gebruikelijk om een dergelijk traject uit te voeren alvorens opdrachten te gunnen. Bron: Pianoo expertisecentrum aanbesteden, 'Lijst Bibob van opdrachten vallende onder de sectoren bouw, ICT en milieu', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/document/1466/lijst-bibob-van-opdrachten-vallende-onder-sectoren-bouw-ict-milieu>

<sup>190</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, verslag 'Verificatie-overleg aannemer', 10 juli 2018.

<sup>191</sup> Pianoo expertisecentrum aanbesteden, (Niet-)wezenlijke wijziging, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen-aanbestedingsprocedure/aankondigen/niet-wezenlijke-wijziging>.

opdracht door te voeren en niet om dezelfde opdracht aan te besteden voor minder geld.

In het overleg is ook besproken dat de aannemer onder meer een kwaliteitshandboek en een veiligheidsplan zou opstellen en daarnaast een bankgarantie en kopieën van verzekeringspolissen en de CAR-verzekering zou aanleveren. Deze afspraken zijn niet verwerkt in de overeenkomst, maar staan wel in de administratieve bepalingen van het bestek. Hier staan ook afspraken over de bouwvergaderingen<sup>192</sup>, ketenaansprakelijkheid en meer- en minderwerk.<sup>193</sup> Er ontbreken echter een bepalingen over bouwoverleggen en het retentierecht.<sup>194</sup> Een bepaling in het contract ten aanzien van het retentierecht dekt het risico af dat een onderaannemer een deel van het gebouw in bezit kan nemen, indien de hoofdaannemer niet aan de betalingsverplichtingen voldoet – het college heeft immers enkel invloed op betalingen aan de hoofdaannemer.<sup>195</sup>

Het college heeft in het contract de volgende voor dit onderzoek relevante afspraken vastgelegd:

- Dat de aannemer de ‘prestatie’ gaat verrichten zoals beschreven in onderhavige documenten, te weten: alle aanbestedingsstukken, bestekken met daarin ook, bijlagen van bestekken, technische ontwerpen en alle tekeningen van de installaties. In het bestek staat de relevante wet- en regelgeving en normen voor bouwwerken vermeld.<sup>196</sup>
- Het bestek wordt in overleg geoptimaliseerd; hierdoor ontstaat minderwerk dat voor verrekening in aanmerking komt.
- Het werk dient opgeleverd te zijn op vrijdag 19 juni 2020.
- De opdrachtnemer verplicht zich om tenminste 1,5% social return te realiseren.
- Geschillen worden zoveel mogelijk op de minnelijke weg opgelost.<sup>197</sup>

## 5-7 monitoring bouwproces

*Het college heeft de monitoring van het bouwproces uitbesteed. Dit wordt in de eerste plaats uitgevoerd door een directievoerder, die de bouw coördineert. Daarnaast huurde het college ook bouwkundig- en installatietoezicht in voor onder andere een kwaliteitstoets gedurende de uitvoering en bij oplevering. Hiermee heeft het college geregeld dat de bouw gemonitord wordt, maar het regelde niet dat het college informatie ontving over het verloop van het bouwproces en bijvoorbeeld de uitkomsten van de kwaliteitstoetsen.*

*Doordat de ambtelijke organisatie wel vertegenwoordigd was in de bouwoverleggen met de aannemer en de directievoerder, is het college enigszins op de hoogte gehouden over de voortgang van het bouwproces. Zo bleek in de bouwoverleggen dat de bouw gedurende de*

<sup>192</sup> Bouwvergaderingen vinden twee wekelijks plaats tussen aannemer en directievoerder. Dit is iets anders dan de bouwoverleggen waarbij ook de ambtelijke organisatie betrokken is. Deze worden behandeld in paragraaf 5-7 en vinden maandelijks plaats.

<sup>193</sup> Commerciële partij, bestek incl. opmerkingen van ‘De nieuwbouw van zwembad- en sporthalcombinatie “De Pelikaan” te Capelle aan den IJssel, 24 november 2017.

<sup>194</sup> Dit is het recht van een schuldeiser om een zaak (in dit geval het gebouw) onder zicht te houden totdat zijn vordering wordt voldaan.

<sup>195</sup> Dat dit een belangrijke bepaling is, is in de praktijk gebleken bij de verbouwing van het gemeentehuis waar de aannemer zijn retentierecht heeft toegepast.

<sup>196</sup> De normen betreffen de zogenaamde Nederlandse Normen (NEN) de Europese Normen (EN) en die van de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO).

<sup>197</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, Aannemingsovereenkomst bouw zwembad-/sporthalcombinatie, 5 september 2018.

*gehele periode op schema lag. Ook is maandelijks de voortgang van de social returnverplichting besproken. Wat betreft de financiële ontwikkelingen viel op dat er slechts € 200.000 aan minderwerk is geregistreerd. Dit is 1,45% van de aannemerssom en komt niet in de buurt van de bezuiniging van 10% die volgens de betrokken wethouder mogelijk was. De rekenkamer kan wat betreft de kwaliteit niet met zekerheid vaststellen of de gehele bouw conform plan is verlopen, aangezien de bevindingen van de ingehuurde inspecteurs niet in het bouwoverleg zijn besproken. Wel blijkt uit de bouwverslagen dat er aandacht is besteed aan de kwaliteit van de bouw, bijvoorbeeld ten aanzien van de constructieveiligheid en de kwaliteit van het zwembadwater. Ook is er samengewerkt met inspecteurs van de brandweer, van bouw- en woningtoezicht en de Omgevingsdienst die onder andere de zwembadwaterkwaliteit toetst.*

Het college heeft een ‘traditioneel contract’ met de aannemer afgesloten. Dit betekent dat de aannemer ervoor verantwoordelijk is dat het gebouw conform het bestek wordt gebouwd. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestek ligt, zoals eerder beschreven, bij het college.

De gemeente heeft twee partijen ingehuurd tijdens de uitvoering van de bouw. Dit betreft in de eerste plaats een directievoerder om de bouw te coördineren. Hiervoor is de partij ingehuurd die ook het PvE heeft ontwikkeld en het DO en bestek heeft getoetst. De tweede partij die is ingehuurd, regelt het bouwtoezicht. Uit de overeenkomst blijkt dat deze onder andere de kwaliteit gedurende de uitvoering bewaakt en ook inspecties uitvoert, waaronder een eindinspectie en de controle of de werkzaamheden conform de bouwvergunning verlopen.<sup>198</sup> Het installatietoezicht omvat acht inspecties van de elektrotechnische-, werktuigkundige- en waterbehandelingsinstallaties. Voor de oplevering wordt een vooropname gedaan, waarbij de onderhouds- en bedieningsboeken worden gecontroleerd. Ook is er nazorg met monitoring.<sup>199</sup>

Door het inhuren van een directievoerder en bouwtoezicht heeft het college geregeld dat de voortgang van de bouw wordt gemonitord. Het college heeft echter geen afspraken gemaakt met de ingehuurde directievoerder en het ingehuurde bouwtoezichthouder over de wijze waarop de betrokken ambtenaren en het college op de hoogte wordt gehouden van de voortgang. In de praktijk is de ambtelijke organisatie op de hoogte gehouden doordat deze vertegenwoordigd was op de bouwoverleggen van het project. Dit overleg heeft maandelijks plaatsgevonden. Bij de bouwoverleggen waren verder de directievoerder en de aannemers aanwezig. De stuurgroep, met daarin de betrokken wethouders, zijn tijdens de stuurgroepoverleggen door de desbetreffende ambtenaren geïnformeerd.

#### **bouwoverleg**

Van de bouwoverleggen worden verslagen gemaakt die de rekenkamer heeft ontvangen. De punten die met regelmaat tijdens het bouwoverleg besproken worden zijn:

- planning;
- onderaannemers/leveranciers (ook wel: proces en organisatie);
- meer- en minderwerk (ook wel: financiële zaken);
- terugkoppeling werkoverleg;
- bouwlocatie;

<sup>198</sup> Commerciële partij, takenlijst behorende bij offerte ZGC6006, 16 november 2018.

<sup>199</sup> Commerciële partij, offerte advieswerkzaamheden, 11 mei 2018.

- social return.

Hieronder wordt uiteengezet welke ontwikkelingen zich gedurende de bouw voordeden met betrekking tot tijd, kwaliteit en geld. Zoals eerder vermeld zijn dit de voor dit onderzoek relevante projectkaders.

#### **tijd**

Uit de verslagen blijkt dat het project geen moment heeft achtergelegen op de planning. Alleen aan het begin van de coronacrisis was het spannend of de levertijden zouden worden gehaald; dit heeft echter niet tot vertraging geleid.

#### **geld**

Uit de verrekening van het meer- en minderwerk blijkt allereerst dat er minderwerk is verrekend. Dit is onderdeel van de overeenkomst die uiteindelijk met de aannemer is gesloten. Hierin is afgesproken dat “het bestek in overleg [wordt] geoptimaliseerd, hierdoor ontstaat minderwerk dat voor verrekening in aanmerking komt.”<sup>200</sup> De rekenkamer merkt hierover op dat deze constructie de uiteindelijke verrekening van het meer- minderwerk vertekent. In totaal is er meer dan € 220.000 aan minderwerk opgevoerd. Dit was meteen voldoende om het meerwerk (nagenoeg hetzelfde bedrag) op te vangen. In totaal geldt overigens dat de optimalisatie slechts 1,45% van de totale aanneemsom betreft. De wethouder in de raadsbehandeling voor aanvullend krediet aan dat de aanneemsom nog tot 10% kon afnemen (zie paragraaf 5-5-4). Dit is dus geenszins uitgekomen. Daarnaast werd er bij het vaststellen van het bestek al gesproken over bezuinigingsmogelijkheden van € 700.000 (zie paragraaf 5-4-4). Klaarblijkelijk is het ook niet gelukt om op dergelijke schaal te bezuinigen op het werk.

#### **kwaliteit**

Zoals vermeld heeft de gemeente bouwtoezicht en installatieadviseurs ingehuurd om toe te zien op de kwaliteit van de bouwwerkzaamheden. Daarnaast is ook het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht betrokken. Deze partij ziet toe op de naleving van de wet- en regelgeving en controleert naleving van de omgevingsvergunning. De omgevingsdienst (ODMH) controleert de kwaliteit van het zwemwater en de hygiëne. Tot slot is de brandweer betrokken waar het de brandveiligheid betreft.

In de bouwoverleggen zijn niet de uitkomsten van het bouwtoezicht en de installatieadviseurs inhoudelijk behandeld. Volgens de betrokken ambtenaar zijn er geen bijzonderheden voorgevallen.<sup>201</sup> De rekenkamer heeft dit niet kunnen verifiëren.

In een aantal bouwoverleggen is wel ter sprake gekomen dat er contact gezocht moest worden met bouwtoezicht. Dit had betrekking op de uitbereiding van de berging, de hardheid van het geluid rondom de heistelling en het plaatsen van een scherm op het dak.<sup>202</sup> Ook is aan de orde geweest dat er aanpassingen aan de dakrand gemaakt moesten worden in verband met de constructieveiligheid (door windbelasting).<sup>203</sup> Ook is besproken dat de brandweer een aantal keer langs is geweest voor de brandveiligheid en de omgevingsdienst voor de kwaliteit van het zwemwater en de

<sup>200</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, Aannemingsovereenkomst bouw zwembad-/sporthalcombinatie, 5 september 2018.

<sup>201</sup> Interview.

<sup>202</sup> Dit zijn de overleggen van 7 februari 2019 en 19 mei 2019 geweest.

<sup>203</sup> In het overleg van o.a. 12 augustus 2019 is dit aan de orde geweest.

veiligheid rondom het zwembad. Uit deze notities kan de rekenkamer opmaken dat er wel aandacht besteed is aan bouwtoezicht en de (constructie)veiligheid van het pand.

#### **social return**

De invulling van de social returnverplichting is een vast onderdeel van de bouwoverleggen. De aannemer heeft overlegd met de betrokken ambtenaar van de gemeente. Hieruit blijkt dat de social return kan worden ingevuld door bijvoorbeeld mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan te stellen als verkeersregelaar, of bouwopruimer of schoonmaker van de keet. Ook kunnen stagiaires mbo-niveau 1 of 2 opgevoerd worden. De totale verplichting bedraagt € 226.980. Indien de opdrachtnemer dit bedrag niet haalt, volgt een boete van 125% van het openstaande bedrag. Uit het contract met de aannemer blijkt dat deze rekening hield met een boete en deze voor een bedrag van € 60.000 in zijn begroting opnam (dit is de begroting die de aannemer bij zijn offerte heeft ingediend). Uit de bouwoverleggen blijkt dat het niet gelukt is aan de gehele social returnverplichting te voldoen. Er is een social returnverplichting € 30.000 euro open blijven staan.

### **5-8 oplevering**

*Het sportcomplex is, conform de afspraak met de aannemer, op vrijdag 19 juni 2020 opgeleverd. Doordat er eerder wel vertraging is opgelopen, is dit niettemin één jaar en negen maanden later dan de oorspronkelijke planning. Tijdens en na de oplevering worden veel kwaliteitscontroles uitgevoerd. Omdat ten tijde van het schrijven van deze nota deze nog niet waren afgerond, kan de rekenkamer niet vaststellen of het college heeft kunnen controleren of het complex aan alle eisen voldoet. Wel heeft de rekenkamer van de betrokken inspecteur van de omgevingsdienst begrepen dat het zwemwater en de zwemvoorziening aan de vereisten voldoen. De verrekening van het meer- en minderwerk was evenmin definitief, maar het lijkt erop dat deze kosten elkaar opheffen en de bouwkosten daarom sinds de aanbesteding gelijk zijn gebleven. Dit betekent dat de kostenoverschrijding van het aanvankelijke bouwkrediet 45% is gebleven.*

De oplevering van het sportcomplex vond plaats op vrijdag 19 juni 2020. Dit is conform de afspraak in het contract met de aannemer. Zoals vermeld in paragraaf 5-7 heeft het bouwproces geen vertraging opgelopen. Ten opzichte van de planning in het plan van aanpak is er wel vertraging opgetreden. De oplevering was aanvankelijk in september 2018 voorzien. Dit betekent dat er één jaar en negen maanden aan vertraging is opgelopen. De meeste vertraging is, zoals beschreven in paragraaf 5-4, ontstaan in de ontwerpfase, rondom het DO. Ook heeft de aanbesteding langer geduurd dan gepland.

Er zijn controles voorzien van de kwaliteit van het sportcomplex. Verschillende eisen in het bestek moeten worden bevestigd met een certificaat. Ten tijde van het schrijven van deze nota liep het proces van eindcontrole nog. De rekenkamer kan daarom (nog) niet vaststellen of het college heeft toegezien op naleving van alle eisen.

De omgevingsdienst is betrokken bij de keuring van het zwemwater en de veiligheid van het zwembad. Van de betrokken inspecteur heeft de rekenkamer begrepen dat het zwemwater is gecontroleerd en ook de overige watervoorzieningen, zoals de douches. Deze controle heeft tot enkele herstelwerkzaamheden geleid, die uitgevoerd moesten

worden door de aannemer. In de woorden van de inspecteur is “het een nette zwemvoorziening”.<sup>204</sup>

Ook wat betreft de financiën is de eindafrekening ten tijde van het schrijven van deze nota, nog niet gereed. Wel heeft de rekenkamer vernomen dat het ernaar uitzielt dat het minderwerk ongeveer gelijk is aan het meerwerk.<sup>205</sup> Dit betekent dat de aanneemsom ongewijzigd is en dus nog steeds 45% hoger dan aanvankelijk begroot (zie paragraaf 5-5-4).<sup>206</sup>

## 5-9 sancties

*In deze aanbesteding waren beperkte mogelijkheden voor sancties ingebouwd. Ten aanzien van de social returnverplichting gold een boeteclausule. Het college heeft hiervan gebruikgemaakt, maar betaalt deze boete van € 37.500 feitelijk zelf. De aannemer heeft namelijk in zijn begroting rekening houden met een socialreturn boete. Verder zijn er geen sanctiemogelijkheden opgenomen in de overeenkomst. Evenmin had het college in de betalingsafspraken geregeld dat het laatste deel van de bouwsom pas zou worden betaald zodra alle verplichtingen zijn nagekomen. Wel kan het college de aannemer in gebreke stellen, indien deze niet conform de afspraken handelt. Dit was bij deze casus niet aan de orde. Het college is tevreden over het werk dat de aannemer heeft afgeleverd.*

Zoals beschreven in paragraaf 5-7 en paragraaf 5-8 is de bouw van het sportcomplex naar tevredenheid van het college verlopen. Het college heeft daarom niet in hoeven te grijpen. Het college had overigens ook geen mogelijkheden ingeregeld om in te grijpen, anders dan de wettelijke mogelijkheid om de aannemer in gebreke te stellen.

Het college had weliswaar een afspraak over de opleveringstijd met de aannemer gemaakt, maar aan het niet nakomen van de afspraak is geen consequentie aan verbonden. De reden hiervoor is, volgens de betrokken ambtenaren, dat de aannemer bij vertraging zelf ook meer kosten maakt. Dit zijn de ‘bouwplaatskosten’. Verdere kostenverhoging voor de aannemer werd daarom door het college als niet redelijk beschouwd.<sup>207</sup> Verder heeft de gemeente ook geen financiële constructie opgezet waarbij het laatste deel van de betaling pas na oplevering betaald wordt; de aanneemsom wordt in termijnen aan de aannemer betaald. Dit is weliswaar geen sanctie, maar wel een prikkel voor de aannemer om tot en met de oplevering alles conform afspraak te laten verlopen. De rekenkamer stelt vast dat een dergelijke afspraak had bijgedragen aan de beheersing van het project.

Er is wel een boete geheven naar aanleiding van de social returnverplichting. Zoals aangegeven in paragraaf 5-7 is € 30.000 van de verplichting niet ingevuld. Dit resulteerde in een boete van € 37.500.<sup>208</sup> De aannemer hier in zijn begroting reeds rekening gehouden met een social returnboete van € 60.000. Dit betekent dat het

<sup>204</sup> Interview.

<sup>205</sup> In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er in de najaarsnota 2020 voorgesteld wordt om € 700.000 van het krediet van het sportcomplex te laten vervallen. Er is niet aangegeven of dit krediet vrijkomt naar aanleiding van een vermindering van de bouwkosten of dat dit voorkomt uit een andere kostenpost uit het project.

<sup>206</sup> € 4, 77 mln. / € 10,5 mln. x 100 = 45%

<sup>207</sup> Interview.

<sup>208</sup> De boete bedraagt 125% van de openstaande social returnverplichting.

college de social returnboete feitelijk zelf betaalt. Nu de boete lager is uitgevallen levert dit conform overeenkomst 'minderwerk' op van € 22.500.



## 6 samenvatting en reflectie casuïstiek

### 6-1 inleiding

In dit rapport is voor uiteenlopende aanbestedingen onderzocht in hoeverre het college bij de inkoop van een dienst of werk heldere prestatieafspraken maakt en in hoeverre het deze monitort gedurende de uitvoering. In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de verschillen en overeenkomsten in de bevindingen uit de onderzochte casussen. Paragraaf 6-2 begint met een tabel die de bevindingen van de casussen samenvat. In de daarna volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de gekozen aanbestedingsstrategieën, de opgenomen prestatieafspraken, en de verantwoording, monitoring en sanctiemogelijkheden in de casussen.

### 6-2 bevindingen samengevat

In dit onderzoek heeft de rekenkamer per onderzochte casus bekeken in hoeverre er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit die de opdrachtnemer moet leveren. Ook is bekeken in hoeverre het college op de hoogte wordt gehouden van de werkzaamheden en of het college instrumenten in handen heeft waarmee het verbeteringen kan afdwingen indien dat nodig blijkt. Tabel 6-1 toont per casus of de hierboven genoemde elementen in de afspraken tussen gemeente en opdrachtnemer zijn opgenomen.

tabel 6-1: bevindingen onderzochte aanbestedingen

| kenmerken                                                        | weerbaarheids-<br>training Rots en Water        | Wmo-hulpmiddelen                                  | afvalinzameling                                               | sportcomplex<br>Aquapelle        |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| <b>type marktbenadering</b>                                      | meervoudig onderhands                           | Europese openbare procedure                       | quasi-inbesteding                                             | Europese niet-openbare procedure |
| <b>wijze van gunning</b>                                         | beste prijs-kwaliteitsverhouding                | beste prijs-kwaliteitsverhouding                  | n.v.t.                                                        | laagste prijs                    |
| <b>prestatieafspraken sluiten aan bij beleid / projectkaders</b> | ja                                              | ja                                                | nee <sup>209</sup>                                            | niet bekend                      |
| <b>bevat prestatieafspraken over kwaliteit</b>                   | ja; 3 van de 4                                  | ja; 37 van de 40                                  | ja; 40 v/d 70                                                 | ja <sup>210</sup>                |
| <b>alle prestatieafspraken zijn meetbaar en specifiek</b>        | nee; 2 van de 4 niet specifiek en niet meetbaar | nee; alle 40 zijn specifiek, 5 zijn niet meetbaar | nee; 9 van de 70 niet specifiek en 37 van de 70 niet meetbaar | ja <sup>211</sup>                |
| <b>bevat verantwoordingsafspraken</b>                            | nee                                             | ja                                                | ja                                                            | nee                              |
| <b>sanctiemogelijkheid opgenomen<sup>212</sup></b>               | nee                                             | ja                                                | nee                                                           | nee                              |

### 6-3 aanbestedingsstrategie

Bij een aanbesteding zijn twee randvoorwaarden noodzakelijk wil het college kunnen toezien op de kwaliteit van ingekochte diensten en werken. In de eerste plaats moet de aanbestedingsprocedure zo zijn ingericht dat deze resulteert in gunning aan een kwalitatief goede partij. Ten tweede moet het college de gewenste kwaliteit duidelijk beschrijven. Deze paragraaf gaat in op de eerste randvoorwaarde.

Dit onderzoek was aanvankelijk niet gericht op de vraag in hoeverre de aanbestedingsstrategie leidt tot gunning aan een kwalitatief goede partij. Gedurende de uitvoering van het onderzoek constateerde de rekenkamer echter gebreken in de werkwijze van het college op dit vlak. Bij de selectie van aannemers voor de bouw van het sportcomplex Aquapelle wilde het college na een controle op minimumeisen,

<sup>209</sup> De afspraken sluiten wel aan bij de verordening en daarmee de wettelijke taken die de gemeente heeft op het gebied van afvalinzameling.

<sup>210</sup> Bij een bouwopdracht wordt de opdracht beschreven in een bestek, dit is een uitgewerkte beschrijving van het gewenste gebouw waarin ook alle normen en kwaliteitseisen zijn opgenomen waaraan een gebouw moet voldoen. In een bestek kunnen echter niet de eisen geteld worden zoals in een programma van eisen voor een dienst wel mogelijk is.

<sup>211</sup> In bestekken wordt gewerkt met normen en kwaliteitseisen die bijvoorbeeld in de NEN of ISO beschreven staan en waarvan de rekenkamer aanneemt dat deze specifiek en meetbaar zijn. De rekenkamer heeft dit echter niet getoetst omdat het niet aan het college is om deze normen op te stellen maar om te borgen dat het bestek alle benodigde kwaliteitseisen omvat.

<sup>212</sup> Hierbij heeft de rekenkamer de opties voor sancties voor het niet nakomen van de social returnverplichting buiten beschouwing gehouden. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden die het Burgerlijk Wetboek biedt, zoals een ingebrekestelling of contractontbinding.

loten tussen de geïnteresseerde aannemers en vervolgens gunnen op laagste prijs.<sup>213</sup> Deze werkwijze werd eerder ook toegepast voor de verbouwing van het gemeentehuis. Zoals beschreven in paragraaf 5-5 is bij deze wijze van aanbesteding niet geborgd dat het college gunt aan een kwalitatief goede partij. Als gevolg loopt het college risico's als kostenoverschrijdingen, imagoschade en uitloop op de planning – wat ook gebeurde toen voor de verbouwing van het gemeentehuis een nieuwe aannemer moest worden gecontracteerd.

De rekenkamer heeft signalen ontvangen dat de voorbereiding van de aanbesteding voor de bouw van het sportcomplex te wensen over liet. Zo is er te laat gestart met de voorbereiding. Ook is de overeenkomst geen “echte” aannemersovereenkomst omdat gebruik is gemaakt van een overeenkomst voor diensten of leveringen waaruit alle niet relevante artikelen zijn gehaald. Als gevolg ontbreekt een bepaling over retentierecht en afspraken over de bouwoverleggen.<sup>214</sup>

De rekenkamer is dergelijke tekortkomingen niet tegengekomen in de andere besproken casussen. Dit is mede te verklaren doordat de kwaliteit van de opdrachtnemers in de aanbestedingen van Rots en Water en de levering van Wmo-hulpmiddelen is meegewogen in de gunning. Evenmin zijn er signalen dat deze aanbestedingen te laat zijn gestart. Toch heeft het college ook bij die aanbestedingen de eigen procedures niet altijd gevolgd. Zo heeft de rekenkamer geen bewijs gezien dat referenties zijn nagekomen. Het faillissement van de aanbieder van Wmo-hulpmiddelen in 2020 roept bovendien de vraag op of het college vooraf wel voldoende heeft geverifieerd of de geselecteerde partij financieel gezond was.<sup>215</sup>

#### **6-4 prestatieafspraken**

De tweede manier om de kwaliteit te waarborgen in een aanbesteding is het maken van prestatieafspraken. Daarbij is het belangrijk dat de prestatieafspraken de gewenste kwaliteit duidelijk beschrijven. Om te voorkomen dat hierover verschillen van inzichten kunnen ontstaan, geniet het de voorkeur dat deze afspraken specifiek en meetbaar zijn. Ook is het belangrijk dat de afspraken aansluiten bij de beleidskaders of projectkaders, zodat de aankoop bijdraagt aan de doelen van het college.

In alle onderzochte casussen heeft het college prestatieafspraken gemaakt. In alle gevallen heeft het daarbij ook aandacht besteed aan het borgen van de kwaliteit in de vorm van vooraf gestelde kwaliteitsnormen. Naar het oordeel van de rekenkamer heeft het college daarmee bij de Rots en Watertraining en bij de Wmo-hulpmiddelen de kwaliteit in de aanbestedingsstukken voldoende geborgd. Bij de afvalinzameling valt echter op dat veel van de afspraken geen kwaliteitsnormen bevatten. De afspraken sluiten bovendien niet aan op het beleid, aangezien er niks is opgenomen over afvalscheiding, het hoofddoel van de gemeente. Over kosten zijn evenmin afspraken gemaakt, terwijl het college hiervoor wel de risico's draagt. Een relatief groot gedeelte van de afspraken is bovendien niet meetbaar en specifiek. De

<sup>213</sup> Bij de bouw van het sportcomplex Aquapelle is uiteindelijk niet geloot omdat er maar drie partijen geïnteresseerd waren, bij de verbouwing van het gemeentehuis is wel geloot.

<sup>214</sup> Interview.

<sup>215</sup> Doordat de casus afvalinzameling geen aanbesteding was maar een inbesteding had deze casus geen aanbestedingsstrategie en is deze daarom in deze vergelijking niet betrokken.

rekenkamer stelt daarom vast dat het college bij deze casus minder handvatten heeft om te bij te sturen, indien het afvalbeheer niet naar wens verloopt. Mogelijk zijn de taken voor de opdrachtnemer in deze casus minder goed beschreven, omdat het een quasi-inbesteding betreft en geen aanbesteding. Het opstellen van de opdrachtingschrijving heeft in dat geval namelijk een ander procesverloop dan in de gevallen van een aanbesteding.

De aanbesteding van de bouw van het sportcomplex Aquapelle kent eveneens een ander procesverloop; het is immers een werk en geen dienst. Dit bemoeilijkt een vergelijking met de andere besproken casussen. Bij een werk is het namelijk van belang dat het college in de aanloop van de aanbesteding de eisen aan het bouwwerk goed bewaakt en deze in het bestek opneemt. In het geval van Aquapelle is de kwaliteitsbewaking niet altijd volledig uitgevoerd, waardoor het college niet te allen tijde wist of de aanbesteding aansloot op de projectkaders. Voordat de opdrachtingschrijving in de markt werd gezet, is bovendien geen duidelijk beslisdocument opgeleverd, waardoor het onduidelijk is of het bestek aan alle eisen voldeed.

#### **6-5 verantwoording, monitoring en sancties**

De volgende vraag is of het college er op toeziet dat de afgesproken kwaliteit ook daadwerkelijk geleverd wordt. Dat vraagt goede afspraken over verantwoording en monitoring en de naleving daarvan. Op dit onderwerp vertonen de onderzochte casussen een diffuser beeld. Zoals het overzicht in tabel 6-1 toont, zijn in twee van de vier casussen geen afspraken over de verantwoording gemaakt. Voor de bouw van het sportcomplex Aquapelle zijn vervolgens wel twee partijen ingehuurd om de bouw te monitoren: een directievoerder en bouwtoezicht. Het college heeft echter niet geregeld dat de ambtelijke organisatie betrokken wordt bij de bouwoverleggen en zo op de hoogte wordt gehouden van de bevindingen van de ingehuurde partijen. Wat betreft de weerbaarheidstraining Rots en Water geldt dat niet het college maar de scholen gebruikers zijn van de dienst. De rekenkamer vindt het daarom begrijpelijk dat de opdrachtnemer niet ook nog verantwoording aan het college hoeft af te leggen. Bovendien geven de betrokken ambtenaren aan facturen te controleren. Ook is tijdens de uitvoering van de opdracht besloten een enquête te benutten om de deelnemers van de trainingen te bevragen. Daarmee is meer monitoring geleverd dan vooraf voorzien, met relevante monitoringsgegevens als resultaat.

Rond de aanbestedingen van het afvalbeheer en vooral de levering van Wmo-hulpmiddelen zijn wel uitgebreide afspraken gemaakt over de verantwoording. In de praktijk zijn deze echter slechts in beperkte mate nageleefd. Voor de Wmo-hulpmiddelen waren er veel minder overlegmomenten dan op voorhand afgesproken en ontving het college maar in beperkte mate managementrapportages. Begin 2019 ontsloeg het college de opdrachtnemer zelfs van de verplichting om zich over de werkzaamheden te verantwoorden, juist toen bleek dat er problemen waren met de dienstverlening. De rekenkamer heeft van de ambtenaren begrepen dat zij wilden dat de opdrachtnemer alle aandacht besteedde aan de dienstverlening. Ambtenaren verwachtten dat klachten hen vanzelf zouden bereiken. Dit is een opmerkelijke veronderstelling, aangezien niet geregeld was dat Capellenaren zich met hun klachten tot de gemeente zouden keren indien er iets niet goed ging. Bovendien heeft het college minder klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd dan de Wet

maatschappelijke ondersteuning voorschrijft en zagen ook steekproeven niet toe op de kwaliteit van de dienstverlening.

Ook ten aanzien van de afvalinzameling ontvangt het college geen maandelijks update over klachten en meldingen, terwijl dit wel onderdeel is van de afspraken die met de opdrachtnemer zijn gemaakt. Dit bemoeilijkt het toezicht op de geleverde kwaliteit. In hoeverre de betrokken ambtenaren hinder ondervinden van minder duidelijke kwaliteitsafspraken over de afvalinzameling, kan de rekenkamer niet vaststellen. Dit omdat veel monitoring plaatsvindt via informele overleggen.

De rekenkamer wijst in het kader van de monitoring naar de conclusies van een eerder onderzoek naar aanbesteding, namelijk die van het welzijnswerk. In het rapport 'Stuurkracht op buurtkracht' merkte de rekenkamer op dat het college de juistheid van de rapportages van de opdrachtnemer niet controleert waardoor het onduidelijk is of de gewenste kwaliteit wordt geleverd.<sup>216</sup> Het komt, kortom, vaker voor dat het college de verantwoordingsafspraken weliswaar op papier zet, maar het contractbeheer in de praktijk te wensen overlaat. Deze praktijk is na het verschijnen van het desbetreffende rekenkamerrapport in 2015 klaarblijkelijk niet veranderd.

Met betrekking tot de sancties valt op dat alleen in het geval van de levering van Wmo-hulpmiddelen sanctiemogelijkheden in de overeenkomst zijn opgenomen. Opvallend is daarbij dat het college deze optie niet heeft gebruikt, omdat het in de veronderstelling was dat de boetes niet proportioneel waren. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat de sanctiemogelijkheid alleen is opgenomen om een specifieke zorgaanbieder te ontmoedigen in te schrijven op de opdracht. Dit is niet alleen oneigenlijk gebruik van sanctiemogelijkheden en niet in de geest van de Aanbestedingswet, maar ook ontnam het college zichzelf zo sturingsinstrumenten. In alle onderzochte casussen geldt dat het college de mogelijkheid ontbeert om de werkzaamheden bij te sturen, anders dan de overeenkomst met de opdrachtnemer te ontbinden.

<sup>216</sup> Rekenkamer Capelle aan den IJssel, rapport 'Stuurkracht op buurtkracht, sturing op prestaties van aanbesteed welzijnswerk', maart 2015.



*bijlagen*

*bijlagen*



## **bijlage 1 onderzoeksverantwoording**

### **inleiding**

Het onderzoek naar inkoop en aanbestedingen is uitgevoerd in de periode februari 2020 tot en met september 2020. Het rapport is gebaseerd op documentstudie, analyse van data en interviews met betrokken functionarissen van de gemeente Capelle aan den IJssel.

### **documentenanalyse**

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek uiteenlopende documenten geraadpleegd. Een groot deel van deze documenten heeft betrekking op de onderzochte aanbestedingen, waaronder contracten, aanbestedingsdocumenten en nota van inlichtingen. Ook bestudeerd zijn beleidsstukken, bestuurlijke behandelverslagen, documenten met betrekking tot evaluatie of benchmarks, begrotingen en notulen van vergaderingen.

### **interviews**

De rekenkamer heeft in totaal veertien mensen gesproken. Binnen de gemeente is gesproken met twaalf personen. Daarnaast sprak de rekenkamer met één persoon die werkzaam was voor een opdrachtnemer en één persoon bij een publiek toezichtsorgaan.

### **wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet**

In het onderzoek zijn de onderzoeksvragen aangepast voor de casus 'bouw sportcomplex Aquapelle'. De onderzoeksvragen voor deze casus luiden als volgt:

- 1 *Zijn in de voorbereiding van het bouwproject de projectkaders goed bewaakt?*
- 2 *Wordt het bouwproject zorgvuldig aanbesteed waarbij ook afspraken worden gemaakt die waarborgen dat het werk conform ontwerp en projectkaders wordt gerealiseerd?*
- 3 *Monitort het college de projectkaders gedurende de bouw en oplevering van het werk?*
- 4 *Neemt het college adequate maatregelen wanneer de prestaties en/of de kwaliteit van het werk achterblijft bij de gemaakte afspraken?*

### **procedure**

De opzet van het onderzoek is op 21 januari 2020 gepubliceerd en ter kennisgeving verstuurd aan de raad. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 7 oktober 2020 voor ambtelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd.

Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 5 november 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B & W. De rekenkamer heeft de bestuurlijke reactie op 8 december 2020 ontvangen. 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 het college van B & W openbaar.

## bijlage 2 lijst met gebruikte documenten

De onderstaande opsomming geeft een overzicht van de documenten en websites waarnaar in dit onderzoek is verwezen.

### gemeentelijke documenten

- College B&W, coalitieakkoord 2018-2022 'Met het oog op morgen', 7 juni 2018.
- College B&W, raadsvoorstel 'aanvullend krediet ten behoeve van de realisatie van zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan', 9 juli 2018.
- College B&W, vergaderstuk 'aanvullend krediet ten behoeve van de realisatie van zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan', 29 mei 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, '2e Nota van inlichtingen in het kader van de Europese aanbesteding Wmo hulpmiddelen met referentienummer EU\D53\2016\028', ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, aanbestedingsdocument 'Rots en Water trainingen, Veilig opgroeien, referentie MO\D40\2018.017', 1 juni 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, aanbestedingsdocument 'Wmo hulpmiddelen. Referentie EU\D53\2016\028', 25 november 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbestedingsprotocol 2018', 9 april 2019
- Gemeente Capelle aan den IJssel, Aannemingsovereenkomst bouw zwembad-/sporthalcombinatie, 5 september 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Afvalactieplan 2015-2020', ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Afvalstoffenverordening gemeente Capelle aan den IJssel 2012', 12 december 2011.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, Beleidsregels 'maatschappelijke ondersteuning Capelle aan den IJssel 2015', 17 november 2014.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, besprekingsstuk '909810 keuzes afvalinzameling vanaf 2018', 22 juni 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, bestuurlijk behandelvoorstel '882464 afvalinzameling vanaf 2018', ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, besprekingsstuk 'Verkrijging aandelen Irado', 14 november 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, brief 'ontbinding raamovereenkomst met het Hulpmiddelencentrum', 7 april 2020.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, concept aannemingsovereenkomst, versie 14 oktober 2019.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer', 22 december 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst afvalbeheer. Productbladen', 22 december 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopbeleid 2018', ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopvoorwaarden 2014 Leveringen en Diensten', 1 november 2014, pp. 17.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, jaarrekening 2018, ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, jaarrekening 2019, ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, Jaarstukken 2019, ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, Jeugdnota 2017-2020 'Wie de Jeugd heeft .....', vastgesteld in de raad op 7 november 2016.

- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Koopovereenkomst terzake aandelen in N.V. Irado', 22 december 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, memo 'stand van zaken zwembad-/sporthalcombinatie', 4 december 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Najaarsnota 2019', 12 november 2019.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota van inlichtingen in het kader van de Europese aanbesteding Wmo hulpmiddelen met referentienummer EU\53\2016\028', 19 december 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, plan van aanpak nieuwbouw zwembad-/sporthalcombinatie Alkenlaan-Pelikaanweg, 22 februari 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, raamovereenkomst 'Rots en water trainingen, Veilig Opgroeien, gemeente Capelle aan den IJssel, 28 augustus 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Raamovereenkomst Wmo hulpmiddelen gemeente', 24 januari 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, rapportage aanbestedingen meervoudig onderhands: Rots en watertrainingen, ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, selectieleidraad verbouwing gemeentehuis, 7 maart 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, startnotitie 'Inkoop Rots en Water trainingen' versie 1.4, juni 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, stuurgroepverslag 'verbouwing begane grond & 1e etage gemeentehuis', 26 november 2018
- Gemeente Capelle aan den IJssel, uitvoeringsplan 'Veilig Opgroeien 2016-2019', juni 2016.
- Capelle aan den IJssel, verslag 'stuurgroep sporthalcombinatie', 21 augustus 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, verslag 'Verificatie-overleg aannemer', 10 juli 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Verordening Adviesraad sociaal domein Capelle aan den IJssel 2018', 18 december 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Verordening wet maatschappelijke ondersteuning Capelle aan den IJssel 2015', 17 november 2014.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'voorjaarsnota 2015', juni 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Werkafsprakenboek levering en dienstverlening Wmo-hulpmiddelen. Versie 01.02', 14 mei 2018.

#### overige gebruikte documenten

- Aanbestedingswet 2012, Artikel 2.24a t/m 2.24c, 18 april 2019.
- Belastingdienst, tabellen tarieven milieubelasting, geraadpleegd via: [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige\\_belastingen/belastingen\\_op\\_milieugrondslag/tarieven\\_milieubelastingen/tabellen\\_tarieven\\_milieubelastingen](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen)
- CBS, prijzen toen en nu, geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/prijzen-toen-en-nu>.
- Centraal Insolventieregister, Jens Beenhakker B.V., geraadpleegd via: <https://insolventies.rechtspraak.nl/#/details/10.rot.20.131.F.1300.1.20>.
- Commerciële partij, bestek incl. opmerkingen van 'De nieuwbouw van zwembad- en sporthalcombinatie "De Pelikaan" te Capelle aan den IJssel, 24 november 2017.
- Commerciële partij, Fasedocument VO 'Sport complex De Pelikaan', 7 oktober 2016.
- Commerciële partij, notitie 'beoordeling Definitief Ontwerp' incl. reacties, 21 februari 2017.
- Commerciële partij, offerte advieswerkzaamheden, 11 mei 2018.

- Commerciële partij, rapport 'Programma van Eisen Zwembad/sporthalcombinatie gemeente Capelle aan den IJssel, 1 feb 2016.
- Commerciële partij, Rapportage Onderzoekprogramma investering en exploitatie nieuwbouw zwembad en sporthal Alkenlaan Capelle aan den IJssel, 6 mei 2015.
- Commerciële partij, takenlijst behorende bij offerte ZGC6006, 16 november 2018.
- DSP – groep, Veilig opgroeien Capelle aan den IJssel 'de buurten in beeld', 25 november 2015.
- Hulpmiddelen centrum, brief aan gemeente Capelle aan den IJssel, 29 oktober 2019
- Hulpmiddelen centrum, brief aan relaties, 12 september 2019.
- Jens Beenhakker en Wmo loket gemeente Capelle aan den IJssel, 'Notulen overleg', 14 juni 2017 en 25 oktober 2017.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021. Naar een materiaalketenbeleid. Tekst na tweede wijziging', 3 december 2014.
- NVRD en Rijkswaterstaat, 'Benchmark huishoudelijk afval. Leren door te vergelijken. Peiljaar 2018, Capelle aan den IJssel', 16 oktober 2019.
- N.V. Irado, 'Afschrift van de akte van statutenwijziging van N.V. Irado', 31 december 2019, artikelen 20 lid 2 en 43 lid 1.
- N.V. Irado, begrotingen Capelle aan den IJssel 2018, ongedateerd.
- N.V. Irado, begrotingen Capelle aan den IJssel 2019, ongedateerd.
- N.V. Irado, Is Irado gecertificeerd?, geraadpleegd via: <https://www.irado.nl/over-irado/kwaliteit>.
- N.V. Irado, 'Maandrapportage inzameling Capelle aan den IJssel t/m periode 12', ongedateerd.
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, artikel 'Keuze gunningscriterium en opstellen (sub)gunningscriteria' geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/keuze-gunningscriterium-en-opstellen-subgunningscriteria>
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, artikel 'Niet-openbare procedure', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/niet-openbare-procedure>
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, (Niet-)wezenlijke wijziging, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen-aanbestedingsprocedure/aankondigen/niet-wezenlijke-wijziging>.
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, artikel 'Openbare procedure', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/openbare-procedure>
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, 'Lijst Bibob van opdrachten vallende onder de sectoren bouw, ICT en milieu', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/document/1466/lijst-bibob-van-opdrachten-vallende-onder-sectoren-bouw-ict-milieu>
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, 'selecteren', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/selectiecriteri>.
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, Welke (Europese) procedures zijn er?, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/welke-europese-procedures-zijn-er>
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, Nationale procedures, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/mogelijke-procedures/nationale-procedures>.
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, Niet-openbare procedure, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/niet-openbare-procedure>
- Rechtbank Rotterdam, 'zaaknummer/ rolnummer: C/10/585706/ KG ZA 19-1162', 31 januari 2020

- Reits, Mertens, Van Londen & Dekovic, Veranderingen in sociale veiligheid, competentiebeleving en depressieve gevoelens van basisschoolkinderen die aan het interventieprogramma Rots en Water deelnemen: een vergelijkstudie, in tijdschrift Klinische Psychologie, 2019, 49 (1).
- Rekenkamer Capelle aan den IJssel, rapport 'Stuurkracht op buurtkracht, sturing op prestaties van aanbesteed welzijnswerk', maart 2015.
- Right onderzoek en advies, 'Klanttevredenheidsonderzoek regio Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel', 30 maart 2018.
- Right onderzoek en advies, 'Cliënttevredenheidsonderzoek regio Capelle - Krimpen aan den IJssel', 9 mei 2019.
- Rijksoverheid, aanbestedingswet 2012, geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2019-04-18>.
- Rijksoverheid, eigenverklaring voor aanbestedingsprocedures van aanbestedende diensten, geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033051/2013-04-01>
- RTL Nieuws, 'Hoe rolstoelgigant het Hulpmiddelen centrum over de kop ging', verkregen via: <https://www.rtlnieuws.nl/economie/business/artikel/5132216/faillissement-hulpmiddelen-centrum-jens-beenhakker-reconstructie>.
- Verwey Jonker instituut, ZonMW en Communities that Care, 'Communities that Care in Nederlandse steden, Resultaten van een vierjarig experimenteel onderzoek', Utrecht: september 2012.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNG: verhoog normbedragen onderwijshuisvesting met 40%, geraadpleegd via: <https://vng.nl/nieuws/vng-verhoog-normbedragen-onderwijshuisvesting-met-40>
- VNG. Vragen en antwoorden Faillissement Hulpmiddelen centrum (HMC), geraadpleegd via: <https://vng.nl/artikelen/vragen-en-antwoorden-faillissement-hulpmiddelen-centrum-hmc>.

## **bijlage 3   toelichting risico- en beschermende factoren methode 'veilig opgroeien'**

In hoofdstuk 2 wordt de casus weerbaarheidstraining 'Rots en Water' behandeld. Deze training wordt door de gemeente aan scholen aangeboden in het kader van het uitvoeringsplan 'Veilig opgroeien'. Dit uitvoeringsplan verwijst naar de methode die de gemeente gebruikt, die ook wel aangeduid wordt met de term 'communities that care'. Binnen deze methode wordt met risico- en beschermende factoren gewerkt. Hieronder staan deze factoren beschreven. De rekenkamer heeft deze uitleg van de gemeente gekregen, het betreft een bijlage uit een rapport van de DSP-groep.<sup>217</sup>

### **Risicofactoren**

#### **Domein gezin**

##### Geschiedenis van probleemgedrag in het gezin (niet gevraagd bij PO)

Als kinderen opgroeien in een gezin met een verleden van alcohol -of drugsverslaving is de kans groter dat zij deze later zelf ook zullen ontwikkelen. Ditzelfde geldt voor kinderen die opgroeien in een gezin met een verleden van crimineel gedrag.

##### Problemen met gezinsmanagement

Slechte gezinsleiding betekent dat er geen duidelijk beeld bestaat van gewenst gedrag, dat ouders hun kinderen onvoldoende in de gaten houden en begeleiden en dat ouders excessieve of inconsequente straffen opleggen. Als kinderen opgroeien in een gezin dat slecht geleid wordt, lopen ze meer risico op het ontstaan van probleemgedrag.

##### Conflicten in het gezin

Voortdurende en grote conflicten tussen hoofdverzorgers onderling of tussen hoofdverzorgers en kinderen vergroten de kans op de ontwikkeling van probleemgedrag bij kinderen die opgroeien in dergelijke gezinnen. Gebleken is dat conflicten tussen familieleden van grotere invloed op het ontstaan van probleemgedrag zijn dan de gezinsstructuur.

##### Ouders gedogen roken, drinken en blowen

Een positieve houding van ouders met betrekking tot roken, drinken en blowen, kan bij kinderen leiden tot een verhoogd risico op het ontstaan van alcohol- en druggelateerde problemen.

#### **Domein school**

##### Leerachterstanden

De jongeren geven aan lagere cijfers te halen dan hun klasgenoten.

##### Gebrek aan binding

Kinderen met een lage binding met school hebben de betrokkenheid met de school verloren. Hierdoor lopen zij een verhoogd risico op het ontstaan van probleemgedragingen.

<sup>217</sup> DSP – groep, Veilig opgroeien Capelle aan den IJssel 'de buurten in beeld', 25 november 2015.

### *Domein individu en vrienden*

#### Vervreemding en opstandigheid

Kinderen die het gevoel hebben dat zij buiten de maatschappij vallen kunnen recalcitrant gedrag gaan vertonen. Dit kan zich onder andere uiten in het zich niet houden aan regels of in het aannemen van een actief rebellerende houding tegenover de maatschappij. Deze kinderen lopen een verhoogd risico op drugsgebruik, criminaliteit en vroegtijdige schoolverlating.

#### Impulsief gedrag (nieuw toegevoegde factor)

Verwacht wordt dat jongeren die impulsief gedrag vertonen eerder problematisch gedrag vertonen. In de vragenlijst wordt impulsief gedrag gemeten door onder andere te vragen of de jongeren vaak dingen doen zonder er eerst over na te denken en of ze vaak beginnen aan dingen zonder ze af te maken.

#### Sensatiezoekend gedrag (nieuw toegevoegde factor)

Verwacht wordt dat jongeren die sensatiezoekend gedrag vertonen eerder problematisch gedrag vertonen. De factor is gebaseerd op bestaande schalen over dit onderwerp in onder andere Australië en Duitsland. In de vragenlijst wordt sensatiezoekend gedrag gemeten door onder andere te vragen of de jongeren meestal meer durven dan hun vrienden, of ze het leuk vinden om gevaarlijke dingen te doen.

#### Vroeg begin van gewelddadig gedrag

Hoe eerder kinderen gewelddadig gedrag vertonen, hoe groter de kans dat dit gedrag op latere leeftijd wordt voortgezet.

#### Vroeg begin van roken, drinken en blowen

Ditselfde geldt voor het vroegtijdig beginnen met roken, drinken en blowen. Hoe eerder kinderen hiermee beginnen, hoe groter de kans dat hun gedrag later chronische vormen zal aannemen.

#### Omgang met vrienden die roken, drinken of blowen

Jongeren die omgaan met leeftijdsgenoten die sigaretten roken, alcohol drinken of drugs gebruiken, lopen een verhoogd risico dit ook te gaan doen.

#### Omgang met vrienden die spijbelen

Jongeren die omgaan met leeftijdsgenoten die spijbelen, lopen zelf veel meer risico dit zelf ook te gaan doen.

### *Domein buurt*

#### Gebrek aan binding met de wijk

Buurtten waar mensen weinig aansluiting hebben bij de buurt vertonen meer problemen met betrekking tot drugs, drugshandel, criminaliteit en geweld. Deze situatie doet zich niet alleen voor in arme wijken; ook beter gesitueerde buurten kampen met deze problemen.

#### Verloedering

Deze factor is gebaseerd op de definitie van verloedering die door het CBS wordt gehanteerd. Volgens het CBS is er sprake van verloedering als er in een buurt vaak

gebouwen en muren worden beklad, veel rommel op straat ligt, veel hondenpoep op straat ligt en vaak dingen worden vernield.

#### Hoge mate van doorstroming in de wijk

Inwoners van wijken die zich kenmerken door een hoge mate van mobiliteit blijken een groter risico op drugs –of misdaadproblemen te lopen. Hoe meer mensen binnen een wijk verhuizen, des te groter het risico op zowel crimineel gedrag, als drugsproblemen binnen families. Sommige jongeren verweren zich tegen de negatieve effecten van mobiliteit door aanknopingspunten te zoeken binnen nieuwe gemeenschappen; anderen kunnen niet omgaan met de consequenties van frequente verhuizingen en hebben daardoor meer kans op problemen.

#### Verkrijgbaarheid van drugs en wapens (niet in PO)

Hoe meer drugs er beschikbaar zijn in een wijk, des te groter het risico dat drugsgebruik zich binnen de wijk zal voordoen en dus ook dat jongeren drugs zullen gebruiken. Ook is in een groot aantal onderzoeken een verband aangetoond tussen verkrijgbaarheid van vuurwapens en geweld.

#### Maatschappelijke normen die antisociaal gedrag bevorderen (niet in PO)

Jongeren lopen een verhoogd risico op probleemgedragingen als de normen ten aanzien van drugsgebruik, geweld of criminaliteit ontbreken of zelfs alleen al als hier onduidelijkheid over bestaat.

#### Armoede (nieuw toegevoegde factor) (niet in PO)

Door middel van deze factor wordt aan de jongeren gevraagd te beoordelen of er veel werkloosheid is in hun buurt, of er veel mensen met een laag inkomen wonen en of er veel armoede is.

### **Beschermende factoren**

#### *Domein gezin*

##### Sociale binding in het gezin

De sociale binding in het gezin wordt over het algemeen gezien als een factor die de kans op probleemgedragingen vermindert; hierbij kan men denken aan samen dingen ondernemen en het praten over problemen.

##### Mogelijkheden voor positieve betrokkenheid

Deze factor meet in hoeverre jongeren de kans hebben binnen het gezin om positief of sociaal wenselijk gedrag te vertonen.

##### Beloningen voor positieve betrokkenheid

Deze factor meet in hoeverre jongeren binnen het gezin beloond worden wanneer zij positief of sociaal wenselijk gedrag vertonen. Aan de jongeren is gevraagd of hun ouders wel eens laten weten dat zij trots op hen zijn en of de jongeren een compliment van hun ouders krijgen als zij iets goeds gedaan hebben.

#### *Domein school*

##### Mogelijkheden voor positieve betrokkenheid

Deze factor meet in hoeverre jongeren de kans hebben binnen de school om positief of sociaal wenselijk gedrag te vertonen, zoals buitenschoolse activiteiten of clubs.

Beloningen voor positieve betrokkenheid

Deze factor meet in hoeverre jongeren beloond worden voor positief gedrag door hun omgeving, in dit geval binnen de school.

Leervaardigheid (nieuw toegevoegde factor)

Slechte schoolresultaten vanaf de laatste jaren van de basisschool wijzen op een verhoogde kans op drugsgebruik, criminaliteit, geweld, tienerzwangerschappen en vroegtijdig schoolverlaten. Vandaar dat in de vragenlijst aan de jongeren wordt gevraagd of ze makkelijk kunnen leren en of zij vinden dat ze betere schoolresultaten behalen dan hun klasgenoten.

*Domein individu en vrienden*

Gezonde opvattingen en duidelijke normen

Deze factor meet of de jongere beschikt over duidelijke normen omtrent wenselijk gedrag. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd wat de jongeren vinden van spieken en niet eerlijk zijn tegen hun ouders.

Sociale vaardigheden

Jongeren met betere sociale vaardigheden weten beter hoe zij om moeten gaan met nieuwe, vreemde of onaangename situaties.

Vermogen om hulp te vragen (nieuw toegevoegde factor)

Met deze factor wordt gemeten of jongeren makkelijk hulp vragen aan anderen.

Flexibel en veerkrachtig karakter (nieuw toegevoegde factor)

De items van deze factor meten onder andere of jongeren snel opgeven als iets niet lukt en of zij het moeilijk uit hun hoofd kunnen zetten als zij ergens mee zitten.

Religie (niet in PO)

Het bezoek van kerk of moskee is een beschermende factor.

*Domein buurt*

Mogelijkheden voor positieve betrokkenheid

Deze factor meet in hoeverre jongeren de kans hebben om binnen hun buurt positief of sociaal wenselijk gedrag te vertonen, zoals meedoen aan activiteiten of clubs in het buurthuis.

Beloningen voor positieve betrokkenheid

Deze factor meet in hoeverre jongeren beloond worden voor positief gedrag door hun omgeving, in dit geval in de buurt.

Veiligheid (nieuw toegevoegde factor)

Deze factor meet of de jongeren zich veilig voelen in hun wijk.

Sociale cohesie (nieuw toegevoegde factor)

Met deze factor wordt onder andere gemeten of de bewoners rekening houden met elkaar en op een prettige manier met elkaar omgaan.

## **bijlage 4 rechtszaak over de verbouwing van het gemeentehuis in eerste aanleg**

In hoofdstuk 5 wordt in vergelijking met de verbouwing van het gemeentehuis gemaakt. De rechter heeft in december 2019 een uitspraak gedaan over deze zaak. Onderstaande tekst legt het conflict uit en vat de uitspraak van de rechter samen. De rekenkamer heeft van de betrokken ambtenaren vernomen dat de aannemer in hoger beroep is gegaan. Ten tijde van het schrijven van deze nota is de zaak nog niet voor het gerechtshof verschenen.

### **conflict verbouwing gemeentehuis**

De gemeente is bij de renovatie van het stadhuis in conflict gekomen met de aannemer omdat de verbouwing niet uitgevoerd werd binnen de in het faseringsplan voorziene termijnen. De gemeente heeft de overeenkomst hierom gedeeltelijk ontbonden. De overige renovatiewerkzaamheden zijn door een andere aannemer uitgevoerd.

De rechtszaak is gestart door de (eerste) aannemer. Het voornaamste geschil tussen deze aannemer en de gemeente is dat de aannemer vindt dat de gemeente ten onrechte de overeenkomst tussen beiden gedeeltelijk heeft ontbonden. Dit heeft de gemeente gedaan omdat zij vond dat de aannemer zijn verplichtingen niet nakwam. Volgens de aannemer stond de gemeente echter niet in zijn recht om dit te doen.<sup>218</sup> Uit het feitenrelaas blijkt dat er veel contact tussen aannemer en gemeente is geweest over het verloop van het bouwproces. Daarbij stelt de aannemer dat de gemeente ten onrechte de verzoeken van bouwtijdverlenging door de aannemer niet heeft goedgekeurd alsmede zich niet oplossingsgericht te hebben opgesteld. Daarom eist de aannemer dat hij de resterende betalingen uit het betalingsschema alsnog ontvangt evenals andere kosten, zoals een vergoeding voor zijn imagoschade. De gemeente vindt op haar beurt dat zij in haar recht stond om de overeenkomst te ontbinden en bovendien recht heeft op verschillende kosten zoals een schadevergoeding en een boete omdat de opdracht niet op tijd is opgeleverd.

De rechtbank stelt de gemeente in het gelijk omdat “van de aannemer verwacht mag worden [red. wanneer hij zijn contractuele verplichting niet nakomt] dat hij jegens de gemeente concreet zou aangeven welke niet voor zijn risico komende vertragingsoorzaken hebben geleid tot welke concreet niet door hem te vermijden vertraging op het kritieke pad.” De aannemer heeft dit, ondanks herhaaldelijk verzoek van de gemeente, niet gedaan. De rechtbank geeft daarbij aan dat dit nalaten er mede toe heeft geleid dat de gemeente haar vertrouwen in de aannemer heeft verloren. Daarbij stond de gemeente dus in haar recht.<sup>219</sup>

<sup>218</sup> Relevant wetsartikel hierbij is Artikel 6:265 lid 1 BW, dit artikel bepaalt kortgezegd dat een overeenkomst ontbonden kan worden wanneer een partij tekortkomt in het nakomen van de verbintenissen. De tekortkoming moet wel van voldoende gewicht zijn om de ontbinding te rechtvaardigen.

<sup>219</sup> Rechtbank Rotterdam, uitspraak zaaknummer C/20/556561/ HA ZA 18-767, 12 december 2019, geraadpleegd via:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2019:9695>

## bijlage 5 afkortingen

|         |                                                                                                           |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BAR     | De BAR-gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk                                                 |
| CAK     | Centraal Administratiekantoor                                                                             |
| CAR     | Construction AllRisk-verzekering                                                                          |
| DO      | Definitief Ontwerp                                                                                        |
| DVO     | Dienstverleningsovereenkomst                                                                              |
| EMVI    | Economisch meest voordelige inschrijving                                                                  |
| GFT     | Groente-, fruit- en tuinafval                                                                             |
| GROTICK | Aspecten voor projectbeheersing: geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit |
| ISO     | Internationale Organisatie voor Standaardisatie                                                           |
| LAP     | Landelijk Afvalbeheerplan                                                                                 |
| MKB     | Midden- en Kleinbedrijf                                                                                   |
| NEDVANG | Nederland van afval naar grondstof                                                                        |
| NVRD    | Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement                                                |
| ODMH    | Omgevingsdienst Midden-Holland                                                                            |
| PvA     | Plan van Aanpak                                                                                           |
| PvE     | Programma van Eisen                                                                                       |
| RIVM    | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu                                                             |
| VCA     | Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM) Checklist Aannemer                                                 |
| VNG     | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                                                                      |
| VO      | Voorlopig Ontwerp                                                                                         |
| VOG     | Verklaring Omtrent Gedrag                                                                                 |
| Wmo     | Wet maatschappelijke ondersteuning                                                                        |



## 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](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)

*fotografie*  
Cyntonn Photograpy  
Sabine van Erp  
Rekenkamer Capelle aan den IJssel  
Mari Helin  
Pixabay

*basisontwerp*  
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

*uitgave*  
Rekenkamer Capelle aan den IJssel  
december 2020