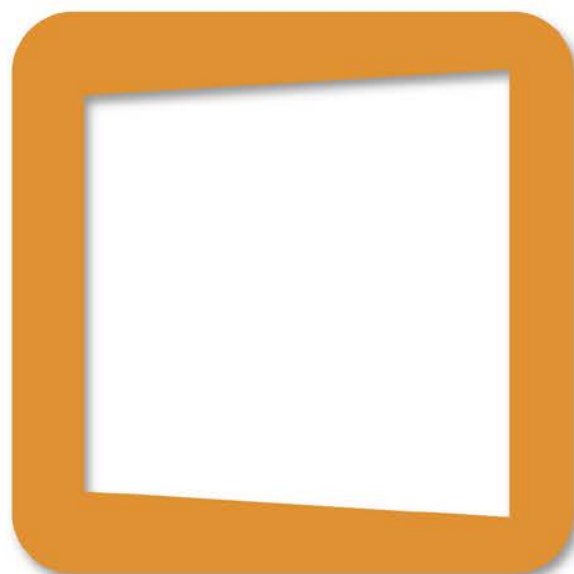
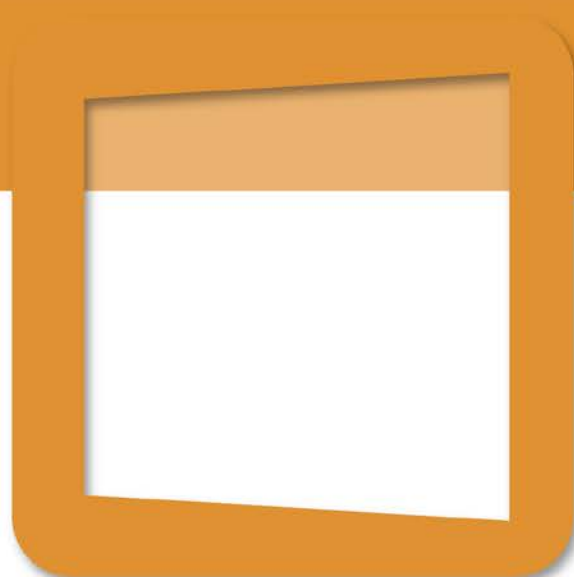


# *onderzoeksopzet aanbestedingen*

januari 2020



Rekenkamer

**CAPELLE AAN DEN IJSSEL**



## 1 inleiding

Gemeenten besteden veel taken en opdrachten uit aan andere partijen, onder meer door middel van aanbestedingen. Om ervoor te zorgen dat de opdrachtnemers de prestaties leveren die de gemeente voor ogen heeft, dient de gemeente duidelijke afspraken te maken over deze prestaties en deze vervolgens te controleren. In haar onderzoeksplan 2019 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel aangekondigd onderzoek te zullen doen naar aanbestedingen.<sup>1</sup> De rekenkamer selecteerde dit onderwerp omdat de gemeenteraad het hoog op de ranglijst plaatste van potentiële onderzoeksonderwerpen in een zogenaamde stemkastsessie, die de rekenkamer op 21 januari 2019 met de gemeenteraad hield.

## 2 context

### 2-1 landelijk

Als een (semi)publieke instelling een opdracht inkoop bij een bedrijf, dan wordt dat een aanbesteding genoemd. De regels voor gemeenten voor aanbesteden staan vermeld in de Aanbestedingswet en de Europese aanbestedingsrichtlijnen die in deze wet zijn verwerkt.<sup>2</sup> De Aanbestedingswet heeft als doel dat overheden op een integere manier inkopen, zodat ze de beste kwaliteit krijgen voor een goede prijs. Een gemeente koopt integer in indien:

- ze bedrijven gelijke kansen geeft om de opdracht te verwerven;
- ze bedrijven die een kans maken gelijk behandelt;
- ze duidelijke informatie geeft aan bedrijven over de aanbesteding;
- ze eisen stelt aan potentiële opdrachtnemers die in verhouding staan tot het type opdracht en de grootte ervan.<sup>3</sup>

De Aanbestedingswet onderscheidt verschillende soorten opdrachten, namelijk 'werken', 'diensten' en 'leveringen'.<sup>4</sup> Onder werken vallen veelal bouwwerkzaamheden, bijvoorbeeld van bruggen, wegen en kantoren. Leveringen zijn de aanschaf, huur, lease en huurkoop van producten, zoals pennen, stoeptegels of softwarepakketten. Diensten betreffen alle inkopen die niet onder 'werken' of 'leveringen' vallen, zoals schoonmaakdiensten, consultancy of beveiliging van kantoren. Deze begrippen en andere begrippen die uit de Aanbestedingswet volgen staan ook toegelicht in bijlage 1, de begrippenlijst.

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. Deze Europese procedure stelt zwaardere eisen aan de gemeente dan andere procedures, zoals een enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure of een nationale openbare

<sup>1</sup> Rekenkamers Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel, jaarverslag 2018 onderzoeksplannen 2019, april 2019.

<sup>2</sup> Rijksoverheid, aanbestedingswet 2012, geraadpleegd op 18 november 2019 via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2019-04-18>.

<sup>3</sup> Rijksoverheid, 'Aanbestedingsregels', verkregen op 12 december 2019 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbestedingsregels>

<sup>4</sup> Rijksoverheid, 'Aanbestedingsregels', verkregen op 12 december 2019 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbestedingsregels>

aanbestedingsprocedure (zie bijlage 1 en tabel 2-1). Europese aanbestedingen moeten bijvoorbeeld altijd op een openbaar platform worden aangekondigd en er gelden uitvoerige regels inzake de aankondiging van de aanbesteding en de uitsluiting en selectie van potentiële opdrachtnemers.<sup>5</sup>

## 2-2 *aanbesteding en inkoop in Capelle aan den IJssel*

### 2-2-1 *inleiding*

De rekenkamer verstaat onder inkoop het gehele traject van het verkrijgen van goederen, producten of diensten. Dit traject start met (het formuleren van) een inkoopbehoefte en eindigt met een evaluatie van het inkoopproces (zie figuur 2-1). 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.

Binnen de kaders van de Aanbestedingswet kunnen gemeenten hun inkoopbeleid vormgeven. Zeker waar het gaat om kleinere aanbestedingen hebben gemeenten enige vrijheid in de wijze van aanbesteden. Deze kan bijvoorbeeld gebruikt worden om de lokale economie te stimuleren. Paragraaf 2-2 licht toe op welke wijze Capelle aan den IJssel de inkoop vormgeeft, zowel beleidsinhoudelijk (subparagraaf 2-2-2), als organisatorisch (2-2-3), als tactisch en operationeel (2-2-4).

### 2-2-2 *doelen en uitgangspunten inkoopbeleid*

Het college heeft zijn ambitie, doelen en uitgangspunten wat betreft de inkoop uiteengezet in het 'Inkoopbeleid 2018'.<sup>6</sup> De centrale ambitie van het college met betrekking tot inkoop luidt: "onder gecontroleerde omstandigheden, eerlijk en integer zaken doen met integere ondernemers, professioneel in te kopen volgens bestaande wetgeving en beleid en door weloverwogen in te kopen een bijdrage leveren aan een duurzame samenleving".<sup>7</sup> Daarbij streeft het college permanent naar een professionalisering van de inkoop.

Met dit laatste sluit het college aan bij de wens van zowel het Rijk als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingspraktijk te professionaliseren.<sup>8</sup> Wat betreft de VNG houdt professionaliteit in "dat op bewuste en zakelijke wijze wordt omgegaan met inkopen, dat er continu wordt geïnvesteerd in inhoudelijke kennis over de in te kopen werken, leveringen en diensten, over de marktomstandigheden en over de relevante wet- en regelgeving. Het streven naar professioneel opdrachtgeverschap komt tot uitdrukking in een betrokkenheid bij de inkoopambitie, slagvaardige besluitvorming, adequaat risicomanagement en vertrouwen in de contractant."<sup>9</sup>

Het college heeft in haar inkoopbeleid verschillende doelen gesteld. Een van die doelen is dat de beschikbare middelen doelmatig en efficiënt worden ingezet. Daartoe

<sup>5</sup> Pianoo expertisecentrum aanbesteden, Welke (Europese) procedures zijn er?, geraadpleegd op 18 november 2019 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>.

<sup>6</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, Inkoopbeleid 2018', ongedateerd.

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

<sup>8</sup> Algemeen Directeur VNG, ledenbrief VNG 'Geactualiseerd VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid', 23 juli 2019.

<sup>9</sup> VNG, 'Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid', juli 2019, p. 8; Gemeente Capelle aan den IJssel, Inkoopbeleid 2018', ongedateerd, p. 14.



wil het college de geschiktheidseisen, selectie- en gunningcriteria, contractvormen en -betalingen optimaal benutten. Ook streeft het college in het kader van doelmatigheid ernaar centraal in te kopen via bijvoorbeeld raamovereenkomsten (zie bijlage 1) of gezamenlijk in te kopen met andere organisaties. Andere doelen in het inkoopbeleid zijn onder meer oog houden voor het (lokale) MKB en inzetten op innovatie en duurzaamheid.<sup>10</sup>

Het inkoopbeleid licht ook de aanbestedingsprocedures toe, ofwel de marktbenaderingen. Met de marktbenaderingen geeft de gemeente invulling aan de eisen uit de Aanbestedingswet. Welke marktbenadering de gemeente bij een specifieke opdracht toepast, wordt bepaald door de geraamde prijs en de aard van de opdracht (is het een werk, een dienst of een levering?). Onderstaande tabel licht de verschillende marktbenaderingen toe en geeft weer wanneer de gemeente welke marktbenadering wil toepassen.<sup>11</sup>

tabel 2-1: de toepassing van marktbenadering in Capelle aan den IJssel

marktbenadering	korte 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>12</sup>	≥€150.000 < €2.500.000
nationaal (niet) openbaar	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>13</sup>
Europees (niet) openbaar	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

### 2-2-3 bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie

#### bestuurlijk

Het college van B en W is verantwoordelijk voor het vaststellen van het inkoopbeleid en het aanbestedingsprotocol.<sup>14</sup> De raad wordt hierover op de hoogte gesteld via de

<sup>10</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopbeleid 2018', ongedateerd, p. 8.

<sup>11</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopbeleid 2018', ongedateerd, p. 14-15.

<sup>12</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>13</sup> De EU-drempel voor werken ligt per 1 januari 2020 op € 5.350.000.

<sup>14</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopbeleid 2018', ongedateerd, p. 17; gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbestedingsprotocol 2018', 9 april 2019, p. 2.

openbare besluitenlijst van het college. Het inkoopbeleid en het aanbestedingsprotocol zijn geen raadsstukken, omdat inkopen een uitvoerende taak van het college is die onder de bestuursbevoegdheid valt. De wethouder Financiën heeft het inkoopbeleid in zijn portefeuille. De vakwethouders zijn eindverantwoordelijk voor de inkoop binnen hun portefeuilles. Bij Europese aanbestedingen dient het college de startnotitie te accorderen en beslist het over de uiteindelijke gunning.

**ambtelijk**

De inkoop is georganiseerd in een zogenaamd ‘gecoördineerd’ inkoopmodel. Dit houdt in dat het college het inkoopbeleid en het aanbestedingsprotocol organisatiebreed vaststelt en dat afdelingen zelf de inkopen uitvoeren. Het gecoördineerde inkoopmodel brengt met zich mee dat in Capelle aan den IJssel de afdelingshoofden verantwoordelijk zijn voor de inkoop en voor de borging van het inkoopbeleid binnen hun afdeling. In een inkooptraject wordt de inkoop en aanbesteding voorbereid en uitgevoerd door een speciaal ingericht projectteam. Dit projectteam doorloopt het in paragraaf 2-2-4 beschreven inkooptraject.

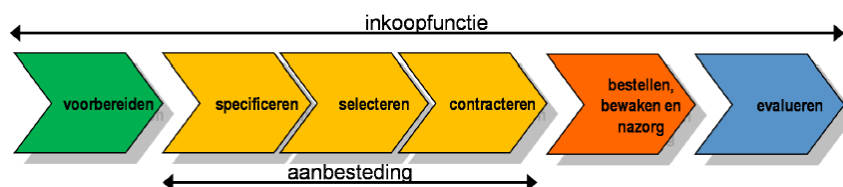
De taakgroep Inkoop (unit Juridische Zaken en Inkoop, afdeling Bestuurs- en Concernondersteuning, afgekort BCO) stelt het inkoopbeleid, het aanbestedingsprotocol en het inkoopactieplan op. De taakgroep Inkoop neemt bij nationale en Europese aanbestedingen zitting in het projectteam, waarin het desbetreffende taakgroep lid een adviesfunctie vervult.<sup>15</sup> De taakgroep draagt zorg voor het monitoren en evalueren van de dagelijkse inkooppraktijk binnen de gemeente en doet voorstellen voor verbeteringen. Ook ondersteunt ze de afdelingen bij onder meer het toepassen van thema’s als duurzaam inkopen en nieuwe contractvormen en bij een verdere professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie.

De unit Administratie, eveneens vallend onder BCO, toetst de rechtmatigheid van de aanbestedingen.

**2-2-4 inkooptraject zoals beschreven in het aanbestedingsprotocol**

De werkwijze die gehanteerd wordt bij inkopen staat beschreven in het aanbestedingsprotocol. Er zijn verschillende stappen onderscheiden in het inkooptraject. Deze zijn in figuur 2-1 weer gegeven. De verschillende stappen worden onder de figuur toegelicht.

**figuur 2-1: stappen inkooptraject**



bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Aanbestedingsprotocol 2018’, 9 april 2019, p. 10.

<sup>15</sup> Interview ambtenaren.



### *voorbereiden*

Het inkoopproces start met de voorbereiding van de aanbesteding. In deze fase wordt de inkoopbehoefte bepaald (wat wil de gemeente precies inkopen?) en de aanbestedingsprocedure (welke marktbenadering wordt hiervoor toegepast? Zie ook tabel 2-1). In deze fase wordt een projectteam gevormd. De projectleider van dit team draagt de verantwoordelijkheid voor het opstellen en geaccordeerd krijgen van de zogenaamde startnotitie. De startnotitie beschrijft de doelstellingen, specificceert en motiveert de marktbenadering, alsook de gunningscriteria (zie bijlage 1), de financiële kaders en de eventuele privacyaspecten. Tot slot staat in de startnotitie wie betrokken zijn bij de verschillende stappen en wat de streefdata zijn voor de fasen.

### *aanbesteding: specificeren, selecteren en contracteren*

Na de voorbereiding start de aanbesteding. In deze fase wordt achtereenvolgens gespecificeerd, geselecteerd en gecontracteerd. In het specificeren stelt het projectteam een programma van eisen op. Hierin staan de eigenschappen waaraan het werk, de levering of de dienst moet voldoen. In het programma kunnen ook geschiktheidseisen, de gunningcriteria en een conceptcontract opgenomen worden. De tweede stap in de aanbesteding is het selecteren. In deze fase wordt de opdracht bekend gemaakt op een openbaar platform (bij een openbare aanbesteding), of worden ondernemers uitgenodigd om een offerte uit te brengen (bij een onderhandse aanbesteding). De offertes worden vervolgens beoordeeld, eventueel aan de hand van een beoordelingsmatrix met daarin de (sub)gunningscriteria. Op basis van beoordeling wordt de opdracht gegund aan één van de partijen die een offerte heeft uitgebracht. De laatste stap van de aanbesteding is het contracteren. Er volgen gunnings- en afwijzingsbrieven, waarna de gemeente en de gekozen partij de overeenkomst tekenen.

### *bestellen, bewaken en nazorg*

In de bestel-, bewaak- en nazorgfase wordt het contract uitgevoerd. Belangrijk hierbij is dat de verantwoordelijke afdeling (of het projectteam) deze uitvoering bewaakt. In het geval van een levering dient de verantwoordelijke afdeling te controleren wat opgeleverd wordt. Indien de uitvoering van het contract niet naar behoren verloopt, dient de afdeling hierop actie te ondernemen. Hoe dit dient te gebeuren legt het aanbestedingsprotocol niet vast. Het protocol raadt bij werken en of complexe leveringen wel aan om de uitkomsten van de controles vast te leggen in het proces verbaal van oplevering. Wanneer de opdracht naar behoren is uitgevoerd volgt betaling.

### *evalueren*

In de evaluatiefase beoordeelt het college de leveranciersprestaties, zodat besloten kan worden om het contract te beëindigen, te verlengen of te wijzigen. Ook beveelt het aanbestedingsprotocol het projectteam aan om het totale inkoopproces intern te evalueren, zodat het team leer- en verbeterpunten voor volgende aanbestedingen kan formuleren en vastleggen.

## 2-3 *financiële context*

Het inkoopvolume van Capelle aan den IJssel betreft jaarlijks zo'n € 50 tot € 60 mln.<sup>16</sup> Overige uitgaven die door het college worden gedaan zijn bijvoorbeeld subsidies,

<sup>16</sup> Interview ambtenaren; gemeente Capelle aan den IJssel, 'Inkoopdiagnose, inkoopuitgaven geanalyseerd, periode 2015 tot en met 2017', 20 april 2019, p. 9.



loonkosten, rente en intergemeentelijke inkoop zoals de bijdrage aan de Gemeenschappelijke Regeling IJsselgemeenten. Deze uitgaven vallen echter niet onder het inkoopvolume omdat deze niet via een aanbestedingsprocedure verlopen.

### **3 doel- en vraagstelling en afbakening**

#### **3-1 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.

#### **3-2 vraagstelling**

##### *centrale vraag*

*In hoeverre waarborgt het college dat zijn inkoop van diensten en werken de beoogde kwaliteit heeft en bijdraagt aan het realiseren van zijn beleidsdoelstellingen?*

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?

#### **3-3 afbakening**

In dit onderzoek wordt met beleidsdoelstellingen gerefereerd naar de doelen zoals deze in het beleid staan waaronder de inkoop valt. Dit houdt in dat wanneer de rekenkamer bijvoorbeeld een aanbesteding over groenonderhoud onderzoekt, ze toetst of de prestatieafspraken aansluiten bij het beheerplan voor de openbare ruimte van de gemeente. In hoeverre de inkoop bijdraagt aan de inkoopdoelen zoals bijvoorbeeld meer aandacht voor het MKB (zie paragraaf 2-2-1), behoort niet tot de scope van dit onderzoek. De wijze waarop de rekenkamer de doeltreffendheid gaat toetsen blijkt uit de normen die in paragraaf 4-2 staan.

Dit rekenkameronderzoek richt zich op aanbestedingen die al gegund zijn en waarvan het contract loopt, omdat de rekenkamer bij deze aanbestedingen de uitvoering van het contract kan onderzoeken. De focus van het onderzoek ligt niet op de rechtmatigheid van de aanbesteding, maar op de prestatieafspraken, monitoring en handhaving van de inkoop.

Zoals uit de onderzoeksvragen blijkt, laat de rekenkamer in dit onderzoek leveringen buiten beschouwing. Leveringen kennen over het algemeen geen contracten met een lange looptijd, waardoor langduriger, regelmatige monitoring niet nodig is bij dit type inkoop. Dit type inkoop leent zich zodoende niet voor dit onderzoek.



De rekenkamer heeft voor dit onderzoek vier contracten geselecteerd. Zij heeft daarbij geselecteerd op:

- enige financiële omvang (niet te kleine contracten);
- een spreiding over de afdelingen van de gemeente;
- een spreiding over werken en diensten.

De rekenkamer is tot de volgende selectie gekomen:

**tabel 3-1: overzicht geselecteerde inkoop**

type	activiteit	afdeling
dienst	WMO – hulpmiddelen	publiekszaken
werk	bouw zwembad en sporthal Alkenlaan	facilitaire diensten
dienst	afval verzameling en verwerking	stadsbeheer
dienst	weerbaarheidstraining jeugd	samenleving

De eerste geselecteerde aanbesteding betreft de hulpmiddelen voor burgers met een beperking die belemmeringen ondervinden en hierdoor in het kader van de WMO recht hebben op hulpmiddelen.

De rekenkamer wilde ook een ‘werk’ opnemen in haar onderzoek en heeft gekozen voor het zwembad en de sporthal aan de Alkenlaan en niet voor de verbouwing van het stadhuis. Hoewel deze verbouwing een groot werk betreft dat niet volgens plan is verlopen, besloot de rekenkamer om twee redenen deze inkoop niet te onderzoeken. Ten eerste, de verbouwing van het stadhuis is reeds is afgerond. Ten tweede heeft er een rechtszaak plaatsgevonden, waardoor het handelen van de gemeente met betrekking tot deze aanbesteding reeds door de rechter is onderzocht en beoordeeld. Meer informatie over deze rechtszaak is opgenomen in onderstaand roze kader. De rekenkamer zal wel, indien beschikbaar, interne (evaluatie)stukken van de gemeente betreffende deze inkoop en de uitspraak van de rechter bestuderen om in te schatten of dezelfde risico’s bij de inkoop ‘zwembad en sporthal Alkenlaan’ spelen.

#### **rechtszaak over de renovatie van het stadhuis**

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>17</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

<sup>17</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 verbintenis. De tekortkoming moet wel van voldoende gewicht zijn om de ontbinding te rechtvaardigen.



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>18</sup>

De derde aanbesteding betreft de opdracht van de gemeente voor het ophalen van het afval. De vierde aanbesteding betreft een weerbaarheidstraining die de gemeente heeft ingekocht te weten de training ‘Rots en Water’.

## **4 onderzoeksaanpak en normenkader**

### **4-1 aanpak**

De rekenkamer zal in het onderzoek een documentenstudie uitvoeren. De rekenkamer zal onder meer de volgende documenten raadplegen:

- algemene documentatie over de inkoop bij de gemeente, zoals het inkoopbeleid en de eigen onderzoeken en analyses naar de invulling van de inkoop;
- documenten die inzicht geven in de doelen die het college met de voor het onderzoek geselecteerde inkoop beoogt;
- de overeenkomst(en) die de gemeente met de opdrachtnemer heeft gesloten;
- rapportages van de opdrachtnemers aan de gemeente over de geleverde prestaties;
- registratie en andere documenten waarmee de gemeente de doeltreffendheid van de contracten monitort;
- eventuele verslagen van gesprekken tussen de gemeente en de opdrachtnemers;
- evaluatie (indien deze bestaat) van de inkoop voor de verbouwing van het stadhuis.

Aan de hand van interviews met betrokken ambtenaren wordt meer duidelijk gegeven aan de gegevens die uit de documenten zijn gehaald. Indien nodig kiest de rekenkamer er ook voor om betrokken opdrachtnemers te interviewen.

### **4-2 normen**

Hieronder beschrijft de rekenkamer welke normen ze zal hanteren bij het beantwoorden van de deelvragen. Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek de rekenkamer de normen zal wijzigen of specifiekere zal formuleren. In dat geval zal de rekenkamer die wijzigingen toelichten in de rapportage.

<sup>18</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>



- 1 Maakt het college bij de inkoop van diensten en werken prestatieafspraken die de kwaliteit borgen en aansluiten bij de beleidsdoelstellingen?
  - De prestatieafspraken zijn in lijn met de doelen van het achterliggende beleid en met de inkoopbehoefte zoals beschreven in de startnotities.
  - De prestatieafspraken zijn specifiek en meetbaar.
  - Het college heeft afspraken met de opdrachtnemers gemaakt over hoe en wanneer deze zich moeten verantwoorden over het nakomen van de prestatieafspraken.
  
- 2 Monitort het college de prestatieafspraken op regelmatige basis en beschikt het college over daarvoor benodigde informatie?
  - Het college controleert of hij de rapportages van de opdrachtnemers over de voortgang van de opdrachten ontvangt en treedt op indien dit niet zo is.
  - Het college toetst de voortgang van de opdrachten aan de prestatieafspraken.
  
- 3 Neemt het college adequate maatregelen wanneer de prestaties en/of de kwaliteit achterblijven bij de gemaakte afspraken?
  - 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 *privacy*

Ten behoeve van het onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en zullen verwerkt worden conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)). In het onderzoek worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.

## 6 *organisatie en planning*

### 6-1 *organisatie*

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

- Daisy de Vries (onderzoeker);
- Milou Giesen (projectleider).

### 6-2 *planning*

De voorbereiding van dit onderzoek is in november 2019 gestart. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt het college in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. De aanbieding van het rapport aan de gemeenteraad staat rond de zomer van 2020 gepland.

## bijlage 1 kernbegrippen

- **aanbestedende dienst** - de instelling die de aanbesteding doet, dus de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen
- **aanbesteding** –alle handelingen die zich richten op het vinden en contracteren van een opdrachtnemer en die uitgevoerd worden door de ‘aanbestedende dienst’; de aanbesteding is onderdeel van onderdeel van het inkooptraject
- **aanbestedingsprocedure** – de opeenvolgende stappen die een aanbestedende dienst, zoals een gemeente, dient te doorlopen om tot een contract met de opdrachtnemer te komen; de aanbestedingsprocedure wordt onder meer bepaald door het type opdracht en de prijs van de opdracht
- **bestek/beschrijvend document** - de vraagspecificatie; deze bevat een omschrijving van de opdracht, de procedure, het programma van eisen en de (sub)gunningscriteria
- **diensten** – alle inkopen die niet onder ‘werken’ of ‘leveringen’ vallen, zoals schoonmaakdiensten, consultancy of beveiliging van kantoren
- enkelvoudig onderhandse procedure – aanbestedingsprocedure waarbij de gemeente één offerte vraagt aan een partij die op basis van objectieve criteria geselecteerd is.
- **Europese drempelwaarden** – opdrachten die boven dit bedrag uitkomen, moeten volgens de Europese aanbestedingsprocedure worden aanbesteed; voor ‘werken’ ligt dit bedrag momenteel op € 5.350.000 en voor ‘leveringen’ en ‘diensten’ op € 214.000 (voor gemeenten). Elke twee jaar past de Europese Commissie de drempelwaarden aan.
- **Europees aanbestedingsprocedure** – Een aanbestedingsprocedure waarbij de aankondiging voor de opdracht wordt op een openbaar platform gepubliceerd en ook in een publicatieblad van de EU bekend gemaakt. Alle ondernemers kunnen aangeven interesse te hebben. De gemeente selecteert tenminste vijf ondernemers om een offerte uit te brengen.
- **geschiktheidseisen** – eisen die de aanbestedende dienst hanteert om te bepalen of een bedrijf dat zich inschrijft voor een opdracht, ook in staat is deze uit te voeren, en welke gaan over zijn technische en beroepsbekwaamheid, zijn financieel en economisch draagvlak en zijn beroepsbevoegdheid
- **gunning(sbeslissing)** – de beslissing van de aanbestedende dienst wie de aanbestede opdracht mag uitvoeren (het bedrijf waaraan de opdracht wordt ‘ge Gund’)
- **gunningscriterium** – de manier waarop de aanbestedende dienst voor een aanbesteding bepaalt wat de beste inschrijving is: beste prijs-kwaliteitverhouding, de laagte kosten berekend op basis van de kosten effectiviteit of de laagste prijs
- **inkoop(traject)** – het gehele traject van het verkrijgen van goederen, producten of diensten, waarbij het proces start met een inkoopbehoefte en eindigt met een evaluatie van het inkoopproces
- **inschrijving** – de ondernemer maakt zijn interesse in een aanbestede opdracht kenbaar in een aanbieding of offerte en dient hierbij tevens de door de aanbestedende dienst gevraagde stukken te leveren; dit kan bijvoorbeeld gaan om een plan van aanpak



- **leveringen** – de aanschaf, huur, lease en huurkoop van producten, zoals pennen en stoeptegels of een softwarepakket
- **meervoudig onderhandse procedure** – aanbestedingsprocedure waarbij de gemeente meerdere offertes (tenminste 2) vraagt, op basis van een bestek met relevante informatie.
- **nationale openbare procedure** – aanbestedingsprocedure waarbij de gemeente de aankondiging voor een opdracht nationaal publiceert. Alle ondernemers kunnen inschrijven op de aanbesteding. De gemeente gunt de aanbesteding op basis van de inschrijvingen.
- **nationale niet-openbare procedure** – aanbestedingsprocedure die in twee rondes plaatsvindt. De aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt. In de eerste ronde kan iedere geïnteresseerde aanbieder zich aanmelden. De gemeente selecteert vervolgens de aanbieders die een inschrijving kunnen indienen. De gemeente gunt op basis van de inschrijvingen.
- **programma van eisen (pve)** - een document met alle eisen en wensen ten aanzien van de inkoop
- **raamovereenkomst** - een contract waarin wordt vastgelegd dat een aanbestedende dienst voor een bepaalde periode een specifiek bedrijf bepaalde opdrachten gunt; het is nog geen opdracht, maar loopt vooruit op (een) opdracht(en)
- **subgunningscriteria** – als een aanbestedende kiest voor het gunningscriterium 'beste prijs-kwaliteitverhouding', dan kan deze in de subgunningscriteria aangeven naar welke kwaliteitsaspecten ze kijkt, zoals planning, duurzaamheid en hinder
- **selectiecriteria** – als er veel geschikte inschrijvers zijn (inschrijvers die voldoen aan de geschiktheidseisen) dan de aanbestedende dienst met selectiecriteria het aantal in aanmerking komende inschrijvers beperken; ook liggen de selectiecriteria in het verlengde van de geschiktheidseisen
- **uitsluitingsgronden** – als bedrijven niet integer zijn, kan/moet een aanbestedende dienst deze uitsluiten van de aanbestedingsprocedure op basis van uitsluitingsgronden, bijvoorbeeld wanneer een inschrijver is veroordeeld voor een bepaald delict
- **werken** – bouwkundige en civieltechnische werken, zoals de bouw van een burg een kantoorgebouw of de aanleg van een weg