

REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE STADSKANAAL

De leden van de raad van de gemeente Stadskanaal

Datum: 3 november 2021

Onderwerp: rekenkamerbrief over vooronderzoek *'Planvoorbereiding in het fysieke domein'*

Geachte heer, mevrouw,

In deze rekenkamerbrief doen wij verslag over de uitkomsten van ons vooronderzoek naar het onderwerp *'Planvoorbereiding in het fysieke domein'*.

Wij stellen op basis van het vooronderzoek vast, dat het geen meerwaarde heeft om alsnog een groot, extern rekenkameronderzoek te gaan doen naar dit onderwerp¹. Uit de bevindingen van het vooronderzoek kunnen namelijk nu al duidelijke lessen worden geleerd voor vervolgstappen. Zo geven de financiële tegenvallers bij de twee verkeersplannen aanleiding om alsnog een definitieve financiële eindverantwoording én evaluatie op te laten stellen van de uitvoering van deze plannen. Om hiermee een maximaal leereffect te bereiken, verdient het naar onze mening voorkeur dat de gemeente hiermee zelf aan de slag gaat. Wij leggen hiertoe een drietal aanbevelingen aan u voor (zie punt III).

I. Inleiding/achtergrond van het vooronderzoek

Voor het opstellen van haar onderzoeksprogramma's voor 2020 en 2021 heeft de RKC suggesties opgehaald bij de raad. Hierbij is beide keren door in totaal drie verschillende fracties het verzoek gedaan om rekenkameronderzoek te doen naar de aanbesteding van het plan Centrumvernieuwing Stadskanaal en naar de oorzaken van de financiële tegenvallers bij de uitvoering van twee verkeersplannen in het centrum van Stadskanaal. Naar aanleiding hiervan heeft de RKC in het jaarprogramma 2021 een onderzoek opgenomen naar de *'Planvoorbereiding in het fysieke domein'*. Dit met het doel om aan de hand van met name het plan Centrumvernieuwing Stadskanaal te bekijken of de planvoorbereiding van plannen in het fysieke domein verbetering behoeft en zo ja op welke wijze.

Om beter zicht te krijgen op de mogelijke meerwaarde ofwel structurele leereffecten van dit rekenkameronderzoek heeft de RKC besloten om eerst een verkennend vooronderzoek uit te voeren. In het licht van de vragen vanuit de raad is in dit vooronderzoek met name gekeken naar:

- de aanbestedingsprocedure bij het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018;
- de financiële tegenvallers bij de uitvoering van de twee verkeersplannen in het centrum;
- de informatievoorziening hierover aan de raad.

¹ Bij nader inzien biedt het onderzoeksbudget 2021 van de RKC ook geen financiële ruimte voor de uitvoering van een groot, extern onderzoek naar de *'Planvoorbereiding in het fysieke domein'*.

II. Bevindingen en conclusies van het vooronderzoek

De bevindingen van het vooronderzoek staan in het bijgaande onderzoeksrapport. Op basis hiervan trekt de Rekenkamercommissie hieronder 11 conclusies. Voor de onderbouwing van en toelichting op de conclusies wordt verwezen naar het rapport.

Plan 'Herinrichting Centrum Stadskanaal'

1. De aanbestedingsprocedure voor het plan '*Herinrichting Centrum Stadskanaal*' is correct verlopen.
2. Bij deze aanbesteding heeft de gemeente er goed aan gedaan om te kiezen voor een bouwteam. Hierbij werkt de opdrachtnemer (i.c. aannemer) van meet af aan mee aan de voorbereiding van het planontwerp/bestek. Door de aannemer hiervoor mede verantwoordelijk te maken, kunnen (financiële) risico's in de uitvoeringsfase in sterke mate worden verminderd.
3. De afspraak in de Bouwteamovereenkomst tussen gemeente en aannemer Hoornstra (later omgedoopt tot Avitec Infra & Milieu N.V.) om later een Aannemingsovereenkomst te tekenen, is niet geëffectueerd. Hierdoor heeft de gemeente zich niet maximaal ingedekt tegen financiële risico's in het geval de uitvoering van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal c.a. niet naar wens zou verlopen (zie ook conclusies 9, 10 en 11).
4. De afronding van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal is o.a. door corona vertraagd. Met instemming van de provincie is de planning er nu op gericht om het project voor eind 2021 af te ronden. Tot nu toe (stand van zaken tot juni 2021) blijven de kosten vrijwel binnen de begroting. Weliswaar zijn er op de twee afgeronde planonderdelen kleine overschrijdingen (< 1,5% van de begrote kosten). Maar de bedoeling is om deze overschrijdingen op te vangen bij de resterende twee planonderdelen zodat het totale project binnen de begroting zal blijven.

Uitvoering van twee verkeersplannen in het centrum van Stadskanaal

5. De twee verkeersplannen zijn begroot op € 1,4 mln. Door financiële tegenvallers is de begroting overschreden met € 499.000 (ofwel + 36%). Deze forse budgetoverschrijding was in ieder geval voor een deel voorzienbaar.
6. Van de twee verkeersplannen is – ondanks het grote tekort - geen aparte, bestuurlijk vastgestelde financiële eindverantwoording opgesteld met een specificatie van de definitieve kostenposten en een sluitende verklaring van de financiële tegenvallers en de (achterliggende) oorzaken daarvan (zie conclusie 7).
7. De raad is in de Voorjaarsnota 2020 alleen op hoofdlijnen geïnformeerd over de (oorzaken van de) financiële tegenvallers.
8. Strikt genomen had voor de uitvoering van de verkeersplannen een meervoudig onderhandse aanbesteding moeten worden gevolgd. Maar in de gegeven situatie valt het te billijken, dat de uitvoering van de verkeersplannen op basis van een enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure is gegund aan de bouwteampartner Avitec Infra & Milieu N.V. (voorheen Hoornstra) van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal.
9. De uitvoering van de twee verkeersplannen door Avitec is niet gebaseerd op een formele opdrachtbrief van het college met daarin strikte bepalingen c.q. voorwaarden (over bijv. meer- en minderwerk) waaraan de aannemer bij de uitvoering/oplevering van de opdracht moet voldoen.
10. Niet duidelijk is in hoeverre is nagegaan dat het volledige bedrag aan meerkosten van de twee verkeersplannen ten laste moet komen van de gemeente en op grond waarvan. Deze vragen zijn temeer van belang omdat het planontwerp c.q. bestek van de verkeersplannen voor een deel (mede) is voorbereid in bouwteamverband. Bij deze constructie komen de (financiële) risico's in de uitvoeringsfase in principe (deels) voor rekening van de aannemer.

11. Aannemelijk is dat het ontbreken van een aannemingsovereenkomst (zie conclusie 3) respectievelijk het ontbreken van een formele opdrachtbrief (zie conclusie 9) mede debet is geweest aan het ontstaan van de financiële tegenvallers voor de gemeente.

III. Aanbevelingen

Op basis van het vooronderzoek geeft de Rekenkamercommissie Stadskanaal de raad in overweging het college te verzoeken:

1. de raad voor eind 2021 te voorzien van een transparante financiële eindverantwoording en evaluatie van de twee verkeersplannen in het centrum van Stadskanaal en daarbij in ieder geval ook de opmerkingen/vragen van de Rekenkamercommissie te betrekken met inbegrip van die over het ontbreken van een aannemingsovereenkomst (zie paragraaf 5.3 van het onderzoeksrapport, blz. 14/15).
2. op basis hiervan lessen te trekken en/of maatregelen te nemen om de planvoorbereiding in het algemeen te verbeteren en om financiële risico's bij de uitbesteding van grote werken aan derden zo veel mogelijk te voorkomen door onder meer de uitbesteding te baseren op een formele opdracht- c.q. gunningsbrief met daarin strikte bepalingen c.q. voorwaarden waaraan de opdrachtnemer moet voldoen;
3. de raad zo spoedig mogelijk na de oplevering van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal in de vorm van een aparte brief te voorzien van een juiste, volledige en transparante (financiële) eindverantwoording van dit plan.

IV. Nawoord naar aanleiding van bestuurlijk wederhoor

Op 14 oktober 2021 ontving de Rekenkamercommissie de brief van het college van burgemeester en wethouders over het wederhoor bevindingen onderzoek fysiek domein. Hierover het volgende:

- Herinrichting centrum Stadskanaal
Het college onderschrijft grotendeels de conclusies van het onderzoek, maar maakt een uitzondering voor het niet afsluiten van een aannemingsovereenkomst. Volgens het college voorziet art. 14 van de Bouwteamovereenkomst hierin omdat gewerkt wordt met een taakstellend budget. Hiermee zijn de financiële risico's voldoende afgedekt.

Reactie Rekenkamercommissie:

In de Bouwteamovereenkomst is vastgelegd om de gunning van de opdracht te bekrachtigen door het tekenen van een aannemingsovereenkomst tussen de gemeente Stadskanaal en de aannemer Avitec. Een aannemingsovereenkomst leent zich bij uitstek voor het zorgvuldig vastleggen van de wederzijdse verplichtingen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van overschrijding van het taakstellend budget. De Rekenkamercommissie deelt de mening van het college dus niet.

- Uitvoering twee verkeersplannen centrum Stadskanaal
Het college onderschrijft ook hier in belangrijke mate de conclusies van het onderzoek, maar maakt ook hier een uitzondering voor het niet afsluiten van de aannemingsovereenkomst. Het college verwijst naar de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken 1989 (UAV 1989) en de Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en

Wegenbouw (RAW-bepalingen) die op de uitgebrachte offerte van toepassing zijn. Hiermee zijn volgens het college de financiële risico's volgens de gemeente voldoende afgedekt.

Reactie Rekenkamercommissie:

Zowel het UAV 1989 en de RAW-bepalingen zijn algemene bepalingen die als grondslag dienen voor het uitvoeren van deze projecten. Zoals hiervoor is aangegeven zorgt een aannemingsovereenkomst ervoor dat de wederzijdse verplichtingen zorgvuldig zijn vastgelegd en dus ook duidelijk kunnen bepalen hoe financiële risico's uiteindelijk worden afgedekt. De Rekenkamercommissie deelt de mening van het college dus niet dat een UAV 1989 en RAW-bepalingen voldoende zekerheid bieden voor het volledig indekken tegen financiële risico's voor de gemeente.

Tot slot geeft het college aan uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie door bij grote werken de uitbesteding te baseren op een formele opdracht-c.q. gunningsbrief om daarmee financiële risico's zoveel mogelijk te voorkomen. De Rekenkamercommissie neemt hier instemmend kennis van.

Met vriendelijke groet,

Rom Afman
Voorzitter Rekenkamercommissie gemeente Stadskanaal