

**Bevindingenrapport**

**Vooronderzoek naar de  
planvoorbereiding in het  
fysieke domein**

**Rekenkamercommissie Stadskanaal**

*Willem de Boer, RKC-lid/onderzoeker*

*September 2021*

## INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	2
1. INLEIDING .....	3
2. PLAN CENTRUMVERNIEUWING STADSKANAAL IN EEN NOTENDOP.....	4
3. AANBESTEDINGSPROCEDURES VOOR HET PLAN HERINRICHTING CENTRUM STADSKANAAL 2018 ..	6
3.1. Aanbesteding bouwteampartner Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018.....	6
<i>Fase 1: Meervoudig onderhandse aanbesteding ‘Herinrichting van het winkelcentrum Stadskanaal Centrum in bouwteam verband Z-17-33727’ .....</i>	<i>7</i>
<i>Fase 2: Gemeente en aannemer sluiten een ‘bouwteamovereenkomst’ op basis waarvan de aannemer de realisatie (uitvoering) van het werk op zich neemt tegen betaling door de gemeente .....</i>	<i>7</i>
3.2. Aanbesteding architect Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018 .....	9
<b>3.3. Conclusies aanbesteding en gunning plan ‘Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018’ .....</b>	<b>10</b>
4. FINANCIËLE TUSSENSTAND UITVOERING HERINRICHTING CENTRUM STADSKANAAL 2018.....	11
5. UITVOERING VAN TWEE VERKEERSPLANNEN IN CENTRUM STADSKANAAL: aanbestedingsprocedure, financiële tegenvallers en informatievoorziening aan de raad .....	12
5.1. Inleiding .....	12
5.2. Aanbesteding/gunning van de twee verkeersplannen .....	12
5.3. Financiële tegenvallers bij de uitvoering van de twee verkeersplannen en de informatievoorziening aan de raad.....	14
<b>5.4. Conclusies aanbestedingsprocedure, financiële tegenvallers en informatievoorziening aan de raad omtrent de twee verkeersplannen .....</b>	<b>15</b>
Bijlage 1: Geraadpleegde documenten .....	17
Bijlage 2: Voorbeeld van een bestelformulier.....	18

## 1. INLEIDING

Voor het opstellen van haar onderzoeksprogramma's voor 2020 en 2021 heeft de Rekenkamercommissie (RKC) suggesties voor onderzoeksonderwerpen 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'* en naar de *'Financiële tegenvallers bij de uitvoering van twee verkeersplannen in het centrum van Stadskanaal'*. Naar aanleiding hiervan heeft de RKC in haar 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 onderzoek heeft de RKC besloten om eerst een verkennend vooronderzoek uit te voeren. Het resultaat van dit vooronderzoek ligt nu voor.

## 2. PLAN CENTRUMVERNIEUWING STADSKANAAL IN EEN NOTENDOP

De raad heeft op 11 juli 2016 de *'Visie winkelcentrum Stadskanaal'* vastgesteld. Het plan is voorbereid in overleg met de betrokken ondernemers, vastgoedeigenaren, financiers en ondernemersorganisaties. Doel van het plan is om het uitgestrekte winkelcentrum met veel leegstand te transformeren in een compact, aantrekkelijk en toekomstbestendig kernwinkelgebied met 30% minder winkelvloeroppervlak.

Voor de uitvoering van het plan stelt de raad op 11-07-2016 een gemeentelijke bijdrage beschikbaar van **€ 4,2 mln.** onder voorbehoud van een provinciale subsidie van € 2,8 mln. en intentie-overeenkomsten van ondernemers en vastgoedeigenaren om in principe een bedrag van € 8 mln. bij te dragen aan de aanpak van het centrum.

De aanvraag voor een provinciale subsidie ad € 2,8 mln. is ingediend in september 2016. Door overtekening van het beschikbare provinciale subsidiebedrag wordt de aanvraag van de gemeente Stadskanaal niet toegekend.

Naar aanleiding hiervan wordt het plan bijgesteld. In het nieuwe plan wordt uitgegaan van een overheidsbijdrage van € 4,75 mln. (i.c. bijdrage gemeente van **€ 2,85 mln.** + een provinciale subsidie van € 1,9 mln.) en private investeringen van € 5 mln..

In september 2017 wordt opnieuw een subsidieaanvraag ingediend bij de provincie. Deze aanvraag wordt gehonoreerd. Bij besluit dd. 09-11-2017 stelt de provincie een eenmalige subsidie beschikbaar van maximaal € 1,9 mln. vanuit het Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid 2016-2020.

Plan Centrumvernieuwing Stadskanaal			
Eerste versie plan: 2016		Bijgestelde plan: 2017	
Bijdrage gemeente	<b>€ 4,2 mln.</b>	Bijdrage gemeente	<b>€ 2,85 mln.</b>
Aanvraag provinciale subsidie	€ 2,8 mln.	Aanvraag en toekenning provinciale subsidie	€ 1,9 mln.
Raming bijdrage private sector	€ 8 mln.	Raming bijdrage private sector	€ 5,0 mln.
Totaal begroting	<b>€ 15 mln.</b>	Totaal begroting	<b>€ 9,75 mln.</b>

Conform de subsidievoorwaarde dient de gemeente jaarlijks in september een voortgangsrapportage in bij de provincie over de uitvoering van het Plan Centrumvernieuwing Stadskanaal. Inmiddels zijn er drie voortgangsrapportages uitgebracht: in september 2018, september 2019 en september 2020. Op basis hiervan concludeert de provincie in oktober 2020 dat er *'geen sprake is van fundamentele wijzigingen in de uitvoering van het plan'*. Vanwege vertraging door o.a. de coronacrisis verlengt de provincie de subsidietermijn van eind 2020 tot eind 2021.

Het Plan Centrumvernieuwing Stadskanaal bestaat uit drie pijlers, te weten:

1. Vastgoed: sanering winkelvloeroppervlak
2. Ondernemerschap: stimuleringsregeling
3. **Vernieuwing van de openbare ruimte: herinrichting van de openbare ruimte.**

De vragen van de raad gaan over de gevolgde aanbestedingsprocedure. Daarom wordt hierna alleen verder ingegaan op pijler 3.

**Let op: verkeersplannen vallen niet onder het plan Centrumvernieuwing.**

Medio 2020 is de uitvoering van twee verkeersplannen in het centrum afgerond. Deze plannen vallen **niet** onder het plan Centrumvernieuwing. Zie verder paragraaf 5 van dit verslag.

De informatievoorziening aan de raad over het Plan Centrumvernieuwing Stadskanaal vindt plaats via de P&C-cyclus.

Zie hiervoor Ambitie 2. **Centrumontwikkeling Stadskanaal**

**Uit: Programmabegroting 2021**

**Ambitie 2. Centrumontwikkeling Stadskanaal**

**Doel van dit project = Een compact en aantrekkelijk (winkel)centrum.**

**Uitvoering geven aan de Visie winkelcentrum Stadskanaal 2016 (2019 – 2021)**

**Het project bestaat uit drie pijlers namelijk: vastgoed, ondernemerschap en infrastructuur.**

**Onderstaand de stand van zaken van deze drie pijlers:**  
zie verder de Programmabegroting 2021: blz. 15 t/m 17.

### 3. AANBESTEDINGSPROCEDURES VOOR HET PLAN HERINRICHTING CENTRUM STADSKANAAL 2018

Voor het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018 zijn twee aanbestedingsprocedures gevolgd. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op:

Paragraaf 3.1. Aanbesteding bouwteampartner i.c. aannemer voor het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal

Paragraaf 3.2. Aanbesteding architect voor het bouwteam

Paragraaf 3.3. Conclusies aanbestedingen 'Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018'

#### 3.1. Aanbesteding bouwteampartner Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018

In juli 2016 heeft de raad de Visie winkelcentrum Stadskanaal vastgesteld. Eén van de onderdelen van de visie is de herinrichting van de openbare ruimte in het centrum. Om de planvorming én uitvoering van deze herinrichting goed te laten verlopen, heeft de gemeente besloten hiervoor een zgn. 'bouwteam' in te stellen.

Bij deze samenwerkingsconstructie worden reeds aan het begin van het planproces een aannemer en architect geselecteerd om deel te nemen aan het bouwteam. Dit bouwteam gaat vervolgens aan de slag met de voorbereiding van het definitieve planontwerp en -bestek. De geselecteerde aannemer voor het bouwteam krijgt voorsnog en onder voorwaarden als **eerste/enige** de mogelijkheid om een inschrijving te doen en de uitvoering van het plan op zich te nemen.

Bij een bouwteam verloopt de aanbesteding- en gunningsprocedure in twee fasen:

Fase 1 = de eigenlijk aanbestedingsprocedure voor de selectie van de bouwteampartner i.c. opdrachtnemer.

Fase 2 = de opdrachtgever (i.c. gemeente) en de geselecteerde opdrachtnemer sluiten een 'bouwteamovereenkomst'. Op basis hiervan krijgt de opdrachtnemer **voorsnog en onder voorwaarden** als enige de mogelijkheid om een inschrijving te doen en de uitvoering van het plan op zich te nemen.

#### ***Aanbestedingswet 2012 i.c. drempelbedrag voor een Europese aanbesteding***

Als de geraamde waarde van een opdracht hoger is dan het Europese drempelbedrag (excl. btw), dan is een Europese aanbesteding verplicht. In 2018 gold een EU-drempelwaarde van € 5.548.000,= voor 'werken'. De (fictieve) aanneemsom van het plan Herinrichting winkelcentrum Stadskanaal bedraagt € 3 mln.. Dit is ruimschoots lager dan het EU-drempelbedrag en dus is er geen Europese aanbesteding nodig.

#### ***Nota 'Inkopen en aanbesteden door de gemeente Stadskanaal 2014'***

Bij een aanneemsom onder het EU-drempelbedrag bepalen de eigen inkooprichtlijnen van de gemeente welke aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd. In de Nota 'Inkopen en aanbesteden door de gemeente Stadskanaal 2014' is vastgelegd, dat bij de aanbesteding van een werk vanaf € 150.000 tot aan het EU-drempelbedrag sprake moet zijn van een meervoudig onderhandse aanbesteding waarbij drie tot vijf inschrijvingen moeten worden gevraagd.

In lijn hiermee is de aanbesteding- en gunningsprocedure voor het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018 als volgt verlopen.

### ***Fase 1: Meervoudig onderhandse aanbesteding 'Herinrichting van het winkelcentrum Stadskanaal Centrum in bouwteam verband Z-17-33727'***

Voor deze aanbesteding zijn vier partijen uitgenodigd om een aanbieding te doen. Alle vier partijen hebben een inschrijving gedaan in de vorm van een Plan van Aanpak voor de Ontwerpfase van het plan Herinrichting winkelcentrum Stadskanaal.

De vier Inschrijvingen zijn beoordeeld op basis van het wettelijk voorgeschreven gunningscriterium 'Beste prijs-kwaliteitsverhouding' (BPKV)<sup>1</sup>. Hierbij is gebruik gemaakt van de methode 'Gunnen op waarde' waarbij is uitgegaan van een fictieve aanneemsom van € 3 mln.. De plannen van aanpak voor de Ontwerpfase van de vier inschrijvers zijn beoordeeld volgens het kwaliteitscriterium SMART. Op basis hiervan zijn 1 tot 5 punten (scores) toegekend aan de Inschrijvingen. Vervolgens zijn die punten (scores) 'vertaald' in de fictieve meerwaarde, die in mindering is gebracht op de fictieve aanneemsom.

#### ***Methode 'Gunnen op maat'***

Bij deze methode worden de inschrijvingen o.b.v. kwaliteit beoordeeld en vergeleken. Een hoge score op kwaliteit vertaalt zich in een relatief hoge fictieve meerwaarde. Vervolgens wordt per inschrijving de Inschrijvingsprijs vastgesteld volgens de formule:

**Inschrijvingsprijs = de fictieve aanneemsom – de fictieve meerwaarde.**

Op basis hiervan kwam de Inschrijving van Hoornstra Aannemingsmaatschappij N.V. (later omgedoopt tot Avitec Infra & Milieu N.V.) als winnaar uit de bus (ofwel als de Inschrijving met de laagste inschrijfprijs en daarmee als de Inschrijving met de BPKV). Derhalve wordt de opdracht (voor de jaren 2018 – 2020) gegund aan Hoornstra Aannemingsmaatschappij N.V.

### ***Fase 2: Gemeente en aannemer sluiten een 'bouwteamovereenkomst' op basis waarvan de aannemer de realisatie (uitvoering) van het werk op zich neemt tegen betaling door de gemeente***

Als vervolg op fase 1 sluiten de gemeente en de winnaar van de aanbesteding Hoornstra Aannemingsmaatschappij N.V op 17-04-2018 een **Bouwteamovereenkomst**.

Hieronder wordt eerst nader ingegaan op de constructie van een bouwteam. Daarna volgt een opsomming van een aantal relevante artikelen uit de bouwteamovereenkomst dd. 17-04-2019.

---

<sup>1</sup> De Aanbestedingswet 2012 en het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016) stellen het gebruik van het gunningscriterium BPKV (Beste Prijs Kwaliteit Verhouding) verplicht. Dit gunningscriterium beoordeelt een inschrijving niet alleen op laagste prijs, maar ook op andere criteria onder de noemer 'kwaliteit'. De beste aanbieding wordt gedaan door de inschrijver die de meeste kwaliteit aanbiedt in relatie tot de prijs. Overigens is het niet toegestaan om uitsluitend kwalitatieve criteria te hanteren. Het gunningscriterium BPKV moet altijd ook een kostengerelateerd criterium bevatten. Dit mag ook een vaste prijs zijn, bijv. in de vorm van een prijsplafond bij een bouwteam. In dat geval kunnen Inschrijvers zich alleen op kwaliteit onderscheiden.

### **Voordelen van een bouwteam**

Bij een 'traditioneel ontwerp- en bouwproces' maakt de opdrachtgever een gedetailleerd planontwerp en bestek. Op basis hiervan worden aannemers uitgenodigd om een offerte in te dienen voor de uitvoering en realisatie van het plan. Deze werkwijze kan problemen opleveren als in de uitvoeringsfase blijkt dat het planontwerp niet goed in elkaar steekt. In dat geval moet het planontwerp achteraf worden aangepast waarbij er makkelijk een conflict kan ontstaan tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de verdeling van de meerkosten. Dit risico kan zich vooral voordoen als de opdrachtgever wel duidelijk voor ogen heeft wat hij op hoofdlijnen wil realiseren, maar (nog) niet goed weet of in staat is om dat uit te werken in een heel concreet planontwerp.

In zo'n situatie is het 'bouwteam' de aangewezen contract- en samenwerkingsvorm. De grote meerwaarde van een bouwteam is namelijk, dat opdrachtgever én opdrachtnemer (en adviseurs) vooraf samen om tafel gaan zitten om een gedetailleerd planontwerp te maken. Bij een bouwteamconstructie nemen opdrachtgever én opdrachtnemer dus samen de 'ontwerp-verantwoordelijkheid' op zich. De gemeente kan hierbij maximaal gebruik maken van de technische ontwerp-kennis van de aannemer. Op zijn beurt heeft de aannemer in principe zekerheid dat zijn bijdrage aan het ontwerpproces zicht geeft op de uitvoering van een project dat dankzij een grondige voorbereiding later op een efficiënte wijze kan worden uitgevoerd. Om een succes te maken van het bouwteam moeten beide partijen bereid zijn tot samenwerken. Bovendien moet de aannemer daarbij ook 'kosten-transparant' kunnen en willen werken.

### **Bouwteamovereenkomst gemeente Stadskanaal en Hoornstra dd. 17-04-2018**

#### **Een aantal relevante artikelen**

- a. *'De aannemer is gerechtigd om als eerste een prijsaanbieding te doen voor het werk, zoals omschreven in het door de opdrachtgever goedgekeurde bestek;*
- b. *De aannemer zal binnen 5 weken nadat de opdrachtgever het bestek heeft goedgekeurd (zie vorige punt) de open begroting aanbieden.*
- c. *Deze prijsaanbieding zal door partijen vertrouwelijk worden behandeld.*
- d. *De opdrachtgever en de aannemer voeren overleg over de door de aannemer gedane prijsaanbieding, teneinde tot overeenstemming te komen over de aanneemsom.*
- e. *De opdrachtgever zal gedurende de periode van de prijsvorming niet in onderhandeling treden met andere aannemers over het op te dragen werk.*
- f. ***Partijen komen overeen dat indien de door de opdrachtgever ingeschakelde kostendeskundige vaststelt dat de door de aannemer gedane prijsaanbieding meer dan 5% afwijkt (in het nadeel van de opdrachtgever) van de door de kostendeskundige vastgestelde marktconforme aanneemsom, de opdrachtgever niet meer gehouden is om verder met de aannemer te onderhandelen en gerechtigd is om, indien dat nodig is, de bouwteamovereenkomst te ontbinden. De opdrachtgever is dan ook niet meer gehouden de in artikel 20.1 opgenomen vergoeding te betalen.***
- g. *Nadat partijen schriftelijk en uitdrukkelijk tot overeenstemming komen over de prijs en de inhoud van het werk en over de datum van de start en het einde van de realisatie, zullen partijen een **aannemingsovereenkomst** met de daarop van toepassing zijnde bestekbepalingen sluiten. De aannemingsovereenkomst zal pas definitief tot stand komen nadat deze door de bevoegde vertegenwoordigers van partijen is getekend.*
- h. *De aannemingsovereenkomst zal mede gebaseerd zijn op de door de opdrachtgever beschikbaar te stellen, in bouwteam op te stellen en door de opdrachtgever goed te keuren bestek".*

### **Let op: er bestaat geen 'Aannemingsovereenkomst'**

In dit vooronderzoek is pas na lang doorvragen gebleken, dat er geen Aannemingsovereenkomst is getekend tussen de gemeente en Hoornstra Aannemingsmaatschappij N.V./Avitec Infra & Milieu N.V.. In plaats van een Aannemingsovereenkomst heeft de gemeente volstaan met het uitschrijven van een administratief bestelformulier op basis van gedetailleerde offertes/inschrijfstaten van Avitec Infra & Milieu N.V.. Een voorbeeld van zo'n bestelformulier is te vinden in bijlage 2. Vervolgens is de



aannemer Avitec Infra & Milieu N.V. onder regie van het bouwteam aan de slag gegaan met de uitvoering van het plan tegen betaling door de gemeente.

Het feit dat er geen Aannemingsovereenkomst is getekend (conform de bepaling hierover in de Bouwteamovereenkomst) laat onverlet, dat de aanbestedingsprocedure (i.c. de procedure voor de selectie van een aannemer) op zichzelf correct is verlopen.

De aanbestedingsprocedure mondt uit in de gunning, ofwel in een formele opdracht van de gemeente aan de aannemer om het betrokken werk uit te voeren. Uiteraard is het zaak om hierbij de wederzijdse verplichtingen zorgvuldig vast te leggen. Een aannemingsovereenkomst leent zich hier bij uitstek voor. Vandaar dat 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.

Voor de aannemingsovereenkomst gelden bijzondere regels, naast de standaardregels die voor alle contracten gelden. Zo bevat een aannemingsovereenkomst specifieke regels voor de **oplevering van het werk en voor de eisen waaraan het werk dient te voldoen**. Tevens staan er bepalingen in over **meer- en minderwerk**. Van groot belang zijn ook de bijzondere bepalingen in de aannemingsovereenkomst over een eventuele **beëindiging** van de overeenkomst en de gevolgen die dat heeft.

Tegen deze achtergrond is het op z'n minst opmerkelijk dat de afspraak in de bouwteamovereenkomst om later een aannemingsovereenkomst te tekenen, niet is geëffectueerd. Hierdoor heeft de gemeente zich niet maximaal ingedekt tegen financiële risico's in het geval de uitvoering van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal niet naar wens zou verlopen. Meer hierover in paragraaf in 5.3 over de financiële tegenvallers bij de uitvoering van de twee verkeersplannen in het centrum van Stadskanaal (zie blz. 14/15).

### 3.2 Aanbesteding architect Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018

Naast de aannemer is voor de deelname aan het bouwteam tevens een architect geselecteerd. De gemeente heeft hiervoor een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure gevolgd. Hiermee is voldaan aan de Aanbestedingswet 2012 en aan de Nota 'Inkopen en aanbestedingen door de gemeente Stadskanaal 2014'.

#### **Toelichting:**

Het drempelbedrag voor een Europese aanbesteding van een dienst door een decentrale overheid bedraagt in 2018/2019: **€ 221.000, excl. btw.** (voor 2020/2021 is het drempelbedrag verlaagd tot € 214.000 excl. btw).

De (fictieve) aanneemsom van de hier bedoelde dienst bedraagt **€ 200.000,=**. Dit is lager dan het Europese drempelbedrag zodat er geen Europese aanbesteding nodig is.

Volgens par. 2.1.6 van de Nota 'Inkopen en aanbestedingen door de gemeente Stadskanaal 2014' kan bij een aanneemsom onder het EU-drempelbedrag worden volstaan met een (meervoudig) onderhandse aanbestedingsprocedure. Bij een aanneemsom > € 50.000,= moet hiervoor aan minimaal 3 en maximaal 5 partijen een offerte worden gevraagd.

Overeenkomstig deze bepaling heeft de gemeente vier partijen uitgenodigd om voor deze opdracht een inschrijving te doen. Hiervan hebben er twee een aanbieding gedaan.

Na beoordeling op basis van de gunningscriteria komt de Inschrijving van Frans Beune Landschap en Stedenbouw uit de bus als de Inschrijving met de beste prijs-kwaliteitsverhouding (BPKV).

Derhalve wordt de opdracht (voor de jaren 2018 – 2020) gegund aan Frans Beune Landschap en Stedenbouw.

### 3.3 Conclusies aanbesteding en gunning plan 'Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018'

Bij aanbestedingsprocedures moet primair de Aanbestedingswet 2012 in acht worden genomen. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met de eventuele eigen inkoopregels. Binnen de aanbestedingsregels heeft de gemeente veel ruimte om een optimale planrealisatie te waarborgen. Tegen deze achtergrond komt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies.

## CONCLUSIES

### CONCLUSIE I

**De twee aanbestedingen voor het plan 'Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018' zijn rechtmatig en doeltreffend/doelmatig**

#### *Toelichting/onderbouwing conclusie I:*

1. Om onzekerheid en financiële risico's in de uitvoeringsfase zo veel mogelijk te voorkomen, heeft de gemeente terecht gekozen voor het instellen van een Bouwteam Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018.
2. Bij de aanbesteding voor de bouwteampartner Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018 zijn de (Europese) aanbestedingsregels in acht genomen. Tevens is conform de nota '*Inkopen en aanbestedingen door de gemeente Stadskanaal 2014*' een meervoudig onderhandse procedure gevolgd waarbij vier aannemers zijn uitgenodigd om een Inschrijving te doen. Ook bij de beoordeling van de Inschrijvingen is voldaan aan de aanbestedingsregels.
3. De aanbesteding voor de architect Herinrichting Centrum Stadskanaal is eveneens volgens de aanbestedingsregels verlopen.

### CONCLUSIE II

**De afspraak in de bouwteamovereenkomst om later een aannemingsovereenkomst te tekenen, is niet geëffectueerd. In plaats hiervan heeft de gemeente volstaan met het uitschrijven van een administratief bestelformulier (zie het voorbeeld in bijlage 2). Hierdoor heeft de gemeente zich niet maximaal ingedekt tegen financiële risico's in geval de uitvoering van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal niet naar wens zou verlopen.**

## 4. FINANCIËLE TUSSENSTAND UITVOERING HERINRICHTING CENTRUM STADSKANAAL 2018

Het contract met Hoornstra Aannemingsmaatschappij N.V. (later Avitec Infra & Milieu N.V.) betreft alleen de pijler Herinrichting openbare ruimte (= pijler 3 van het Plan Centrumvernieuwing Stadskanaal).

De herinrichting wordt in vier fasen uitgevoerd.

- De fasen Kiepkörf/Eurostate en Europalaan zijn afgerond.
- De fase Oude Markt in combinatie met laatste deel Rijglijn is nog in uitvoering.

Financiële tussenstand uitvoering Herinrichting centrum Stadskanaal 2018				
Vier fasen / planonderdelen	Begroting	Werkelijk	Budgetoverschrijding	Idem in %
Kiepkörf/Eurostate	€ 407.400,=	€ 421.656,=	€ 14.256,=	+ 3,5%
Europalaan	€ 846.850,=	€ 851.938,=	€ 5.089,=	+ 0,6%
Oude Markt	€ 775.600,=	Nog in uitvoering	PM	PM
Rijglijn	€ 443.350,=	Nog in uitvoering	PM	PM
<b>Totalen</b>	<b>€ 2.4473.200,=</b>			

De bedoeling is om de beperkte overschrijdingen op de twee afgeronde planonderdelen op te vangen binnen de twee resterende planonderdelen.

De planning is om de uitvoering van het totale plan voor 1 januari 2022 af te ronden.

## 5. UITVOERING VAN TWEE VERKEERSPLANNEN IN CENTRUM STADSKANAAL: aanbestedingsprocedure, financiële tegenvallers en informatievoorziening aan de raad

### 5.1. Inleiding

In het centrum van Stadskanaal zijn in 2019/2020 twee verkeersplannen uitgevoerd, namelijk 'Aanleg fietsinfrastructuur Centrum' en 'Verkeersstructuur Centrum'. De raad heeft voor deze plannen respectievelijk € 714.000 en € 686.000 beschikbaar gesteld, in totaal € 1.400.000. Hiervan is een bedrag van € 445.000 gedekt door een subsidiebijdrage van de provincie.

Kosten	Begroting		Dekking van beide plannen	
Aanleg fietsinfrastructuur Centrum	€ 714.000		Subsidie provincie	€ 445.000
Verkeersstructuur Centrum	€ 686.000		Bijdrage gemeente	€ 955.000
Totale kosten	€ 1,4 mln.		Totaal dekking	€ 1,4 mln.

*Let op: de verkeersplannen zijn (van oorsprong) geen onderdeel van het plan Centrumvernieuwing.*

Beide plannen zijn voorjaar 2020 afgerond en opgeleverd. Hierbij kwam aan het licht, dat er bij de uitvoering van de plannen sprake is geweest van grote financiële tegenvallers. Meer hierover in paragraaf 5.3. Eerst zal kort worden ingegaan op de aanbesteding/gunning van de twee verkeersplannen (zie paragraaf 5.2). Op basis van de bevindingen volgen in paragraaf 5.4. een aantal conclusies.

### 5.2. Aanbesteding/gunning van de twee verkeersplannen

Het werk van de twee verkeersplannen is op basis van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding gegund aan de bouwteampartner Hoornstra/Avitec van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal. Volgens informatie van de gemeente heeft de toenmalige Teamleider B&I op basis van zijn mandaat in mei 2019 een contract gesloten met de aannemer Hoornstra/Avitec Infra & Milieu N.V. voor een totaalbedrag van **€ 1.390.000,-** voor de uitvoering van de twee verkeersplannen<sup>2</sup>. Deze aanneemsom blijft binnen de begroting van € 1,4 mln.. Maar later zal blijken, dat niet alle relevante kosten zijn meegenomen in de aanneemsom.

Om de rechtmatigheid van deze aanbestedingsprocedure te beoordelen, zijn primair de volgende vragen van belang:

1. Blijft de gemeente bij deze aanbesteding onder het Europese drempelbedrag?
2. Is deze aanbesteding in lijn met de Nota 'Inkopen en aanbestedingen door de gemeente Stadskanaal 2014'?

#### **Ad 1. Bij toetsing aan EU-drempelbedrag moeten meerkosten worden meegeteld**

De (fictieve) aanneemsom van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal bedraagt € 3 mln.

De begrote kosten van de twee verkeersplannen in het centrum bedragen € 1,4 mln.

De totale kosten van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal met inbegrip van het meerwerk van de twee verkeersplannen komen daarmee uit op: € 3 mln. + € 1,4 mln. = **€ 4,4 mln.**

De waarde van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal met inbegrip van het hier bedoelde meerwerk ligt (nog steeds) ruimschoots onder de EU-drempelwaarde voor Werken **ad € 5.548.000,-**. Dit betekent dat bij de aanbesteding van de verkeersplannen kon worden volstaan met een onderhandse aanbesteding.

2. Volgens de gemeente is destijds door wisselingen in zowel de organisatie als in de projectorganisatie over het hoofd gezien dat hiervoor een collegebesluit had moeten komen.

**Ad 2. Is de aanbesteding in lijn met de eigen inkoopregels (ofwel is een meervoudig of enkelvoudig onderhandse aanbesteding nodig)?**

De verkeersplannen in het centrum zijn van oorsprong geen onderdeel van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal en zijn dus niet inbegrepen in de (fictieve) aanneemsom van € 3 mln. van dit plan. Dit laat onverlet dat de verschillende plannen in het centrum inhoudelijk en/of ruimtelijk sterk met elkaar hebben te maken. Vanwege deze nauwe samenhang had de gemeente een goed argument om de uitvoering van de verkeersplannen onder te brengen in de bouwteam-overeenkomst voor het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018. Blijft over de vraag of deze werkwijze in procedureel opzicht (i.c. uit oogpunt van de aanbestedingsregels) correct is geweest. Hierover het volgende:

- Het antwoord op deze vraag zou zonder meer bevestigend zijn, als de lopende Aannemingsovereenkomst tussen de gemeente en de aannemer voldoende basis zou bieden voor meerwerk van deze omvang. In dat geval zou de uitvoering van de verkeersplannen kunnen worden aangemerkt als meerwerk van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal en op basis van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding kunnen worden gegund aan de bouwteampartner Avitec Infra & Milieu N.V..
- Maar zoals in paragraaf 3.1 is beschreven, is er geen Aannemingsovereenkomst vastgesteld voor de uitvoering van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal. En dus is het niet mogelijk om hier op terug te vallen. Voor de duidelijkheid: in de afgesloten Bouwteamovereenkomst zijn geen bepalingen opgenomen over meerwerk.
- Op basis hiervan moet worden vastgesteld, dat meerwerk (van deze omvang) niet is voorzien in de oorspronkelijke overeenkomst. Dit betekent dat er bij de gunning van de verkeersplannen sprake was van een nieuwe overeenkomst. Derhalve had voor de uitvoering van de verkeersplannen een aanbestedingsprocedure moeten worden gevolgd in lijn met de Nota *'Inkopen en aanbestedingen door de gemeente Stadskanaal 2014'*.  
Let op: volgens deze Nota is bij de aanbesteding van een werk > € 150.000,= een meervoudig onderhandse aanbesteding nodig waarbij minimaal drie en maximaal vijf inschrijvers worden uitgenodigd.
- Kortom, strikt genomen had voor de uitvoering van de verkeersplannen een meervoudig onderhandse aanbesteding moeten worden gevolgd (in plaats van de gekozen enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure).

**Kanttekening/nuancering**

De nota *'Inkopen en aanbestedingen door de gemeente Stadskanaal 2014'* is vastgesteld door het College van B&W. Dit geeft het college in principe ruimte om in een specifieke casus - waarin ook andere belangrijke factoren meespelen - gemotiveerd af te wijken van de eigen nota.

In dit verband moet worden vastgesteld dat een enkelvoudig onderhandse aanbesteding van beide verkeersplannen in de gegeven situatie duidelijke voordelen biedt, zoals:

- een korte procedure
- lage procedurekosten
- onderhandelen over de aanneemprijs is mogelijk
- eigen ervaringen met de aannemer kunnen worden betrokken met inbegrip van de onderlinge vertrouwensrelatie
- veel vrijheid bij het inrichten van de procedure
- soepele omgang opdrachtgever-opdrachtnemer, bijvoorbeeld bij meerwerk of aanpassing van de opdracht

### 5.3. Financiële tegenvallers bij de uitvoering van de twee verkeersplannen en de informatievoorziening aan de raad

De twee verkeersplannen in het centrum van Stadskanaal zijn voorjaar 2020 afgerond en opgeleverd. Hierbij bleek dat zich bij de uitvoering ervan grote financiële tegenvallers hebben voorgedaan. De wethouder heeft de gemeenteraad hierover voorjaar 2020 mondeling geïnformeerd. Een financiële verantwoording op hoofdlijnen is opgenomen in de Voorjaarsnota 2020. Mede op basis hiervan staat in de tabel hieronder een globale specificatie van de financiële tegenvallers.

Financiële tegenvallers bij uitvoering twee verkeersplannen		
Kostenpost	Bedrag	Toelichting gemeente en opmerkingen van de RKC
Ontwerp- en onderzoekskosten	€ 79.000	Extra kosten om de projecten uitvoeringsgereed te maken. Deze kosten waren niet meegenomen in de aanneemsom doordat de gemeente er ten onrechte van was uitgegaan dat deze kosten reeds waren verdisconteerd in de bouwteamovereenkomst. <b>Opmerking RKC:</b> De verkeersplannen vielen niet onder het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal toen de bouwteamovereenkomst voor dit plan werd gesloten. Derhalve kon er geen sprake van zijn dat in deze overeenkomst kosten waren verwerkt voor de verkeersplannen.
Onverwachte overschrijdingen op de aanneemsom	€ 200.000	O.a. aanpassingen in de busomleidingen en voorzieningen ten behoeve van de bereikbaarheid van het parkeerterrein Jumbo e.o. en Theater Geert Teis. Ook zijn extra kosten gemaakt in verband met de verlegging van NUTS-voorzieningen. <b>Opmerking RKC:</b> Niet duidelijk is geworden in hoeverre is nagegaan of (een deel van) deze meerkosten wellicht voor rekening van de aannemer had kunnen/moeten komen.
Onvoorziene kosten	€ 20.000	Extra onderzoekskosten in verband met de PFAS problematiek.
Aanpassingen van het ontwerp	€ 75.000	In verband met ontwikkelingen rond het Europaplein en het wereldrestaurant moest het ontwerp worden aangepast om een betere aansluiting te krijgen op deze ontwikkelingen en het realiseren van flitsparkeerplaatsen.

Verlaging dekkingsmiddelen uit budget onderhoud verlichting	€ 75.000	Een deel van het werk bestond uit werkzaamheden aan de openbare verlichting. De kosten hiervan kwamen ten laste van het budget openbare verlichting. Doordat de werkelijke kosten lager uitvielen dan de raming, viel ook de dekking uit het budget onderhoud verlichting lager uit. <b>Opmerking RKC:</b> In principe zou de lagere dekking geen probleem moeten zijn omdat de kosten (door minderwerk) navenant lager uitvielen. Er is geen antwoord gekomen op de vraag waarom in dit geval per saldo toch een tekort is ontstaan van € 75.000,=.
Raming resterende onvoorziene kosten	€ 50.000	<b>Opmerking RKC:</b> Er is geen reactie gekomen op de vraag van de RKC wat het definitieve bedrag aan resterende onvoorziene kosten is geweest met een specificatie hiervan.
<b>Raming van totaal aan tegenvallers</b>	<b>€ 499.000,=</b>	<b>Dit is 36% van de begrote kosten.</b>

#### **Slotopmerking bij de financiële tegenvallers**

In paragraaf 3.1. is ingegaan op het ontbreken van een aannemingsovereenkomst tussen de gemeente Stadskanaal en de aannemer Hoornstra/Avitec. In zo'n overeenkomst staan bepalingen over onder meer de **opleveringseisen** van het werk en bijvoorbeeld ook over **meer- en minderwerk**. Hierdoor heeft de gemeente zich niet maximaal ingedekt tegen financiële risico's in het geval de uitvoering van de opdracht door de aannemer niet naar wens zou verlopen.

Naderhand is de uitvoering van de twee verkeersplannen onderdeel geworden van dezelfde opdracht aan Avitec. De gunning van de uitvoering van de twee verkeersplannen ad € 1,39 mln. aan Avitec Infra & Milieu N.V. is niet geformaliseerd in een opdrachtbrief van de gemeente aan Avitec met daarin strikte voorwaarden waaraan de uitvoering/oplevering van de werkzaamheden moet voldoen.

Aannemelijk is dat het ontbreken van een aannemingsovereenkomst respectievelijk het ontbreken van een formele opdrachtbrief met strikte bepalingen over de uitvoering/oplevering van het werk mede een rol heeft gespeeld bij het ontstaan van de financiële tegenvallers voor de gemeente.

#### **5.4. Conclusies aanbestedingsprocedure, financiële tegenvallers en informatievoorziening aan de raad omtrent de twee verkeersplannen**

Hiervoor is op basis van de beschikbare c.q. ontvangen (ambtelijke) informatie ingegaan op de aanbesteding/gunning van de twee verkeersplannen in het centrum van Stadskanaal, op de financiële tegenvallers bij de uitvoering van de plannen en op de wijze waarop de gemeenteraad hierover is geïnformeerd.

Het totaalplaatje van de twee verkeersplannen is hiermee nog niet compleet en helder. Toch kunnen er op basis van (een beoordeling van) de vorenstaande bevindingen nu al wel een aantal conclusies worden getrokken.

## **Uitvoering van twee verkeersplannen in centrum Stadskanaal: aanbestedingsprocedure, financiële tegenvallers en informatievoorziening aan de raad**

### **CONCLUSIES**

1. Een budgetoverschrijding met € 499.000,= (ofwel + 36% op de begroting) is fors.
2. Een deel van de financiële tegenvallers was voorzienbaar, wat in ieder geval geldt voor de ontwerp- en onderzoekskosten.
3. 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 4).
4. De raad is in de Voorjaarsnota 2020 alleen op hoofdlijnen geïnformeerd over de (oorzaken van de) financiële tegenvallers.
5. Strikt genomen had voor de uitvoering van de verkeersplannen een aparte en derhalve 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 van het plan Herinrichting Centrum Stadskanaal.
6. De uitvoering van de twee verkeersplannen door Avitec is niet gebaseerd op een formele opdrachtbrief van het college met daarin duidelijke bepalingen c.q. voorwaarden (over bijv. meer- en minderwerk) waaraan de aannemer bij de uitvoering/oplevering van de opdracht moet voldoen.
7. 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.
8. Aannemelijk is dat het ontbreken van een aannemingsovereenkomst (zie de conclusie in par. 3.3 op blz. 10) respectievelijk het ontbreken van een formele opdrachtbrief (zie conclusie 6) mede debet is geweest aan het ontstaan van de financiële tegenvallers voor de gemeente.



## Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

1. Centrumvisie Stadskanaal, maart 2008.
2. Raadsvoorstel en -besluit dd. medio 2016 over het onderwerp *'Visie winkelcentrum Stadskanaal'*.
3. Advies aan college over subsidieaanvraag winkelcentrum Stadskanaal voor de tweede tender van het Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid van de provincie Groningen.
4. Subsidieaanvraag voor het *'Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid 2016-2020 van de provincie Groningen'* t.b.v. het plan Aanpak Centrum Stadskanaal, *september 2017*.
5. Brief dd. 09-11-2017 van Gedeputeerde Staten aan B&W Stadskanaal over de subsidietoekenning voor het plan *'Aanpak winkelcentrum Stadskanaal'*.
6. 1<sup>e</sup> Voortgangsrapportageformulier *'Aanpak winkelcentrum Stadskanaal'* per juni 2018 t.b.v. de provincie Groningen.
7. 2<sup>e</sup> Voortgangsrapportageformulier *'Aanpak winkelcentrum Stadskanaal'* per juni 2019 t.b.v. de provincie Groningen.
8. Brief dd. 23-09-2019 van Gedeputeerde Staten aan B&W Stadskanaal over de 2<sup>e</sup> voortgangsrapportage Aanpak winkelcentrum Stadskanaal.
9. 3<sup>e</sup> Voortgangsrapportageformulier *'Aanpak winkelcentrum Stadskanaal'* per juni 2020 t.b.v. de provincie Groningen.
10. Brief dd. 01-10-2020 van Gedeputeerde Staten aan B&W Stadskanaal over de 3<sup>e</sup> voortgangsrapportage Aanpak winkelcentrum Stadskanaal.
11. Advies aan het college over het onderwerp *'Aanbesteding bouwteampartner Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018'*.
12. Proces-verbaal van gunning aannemer.
13. Bouwteamovereenkomst dd. 17-04-2018 van de gemeente Stadskanaal met Hoornstra Aannemingsmaatschappij N.V. over het plan *'Winkelcentrum Stadskanaal'*.
14. Advies aan het college over het onderwerp *'Aanbesteding Architect Herinrichting Centrum Stadskanaal 2018'*.
15. Proces-verbaal van gunning architect.
16. Overeenkomst gemeente Stadskanaal met architect.
17. Ambtelijk memo dd. 30-03-2020 aan het college van B&W over het onderwerp *'Overschrijding verkeersstructuur/veilige fietsroute'*.
18. Gemeente Stadskanaal Programmabegroting 2020.
19. Gemeente Stadskanaal Voorjaarsnota 2020 (mei 2021).
20. Gemeente Stadskanaal Programmabegroting 2021.
21. Enkele perspublicaties over de financiële tegenvallers uitvoering verkeersplannen centrum Stadskanaal.
22. Offertes/inschrijfstaten van Hoornstra Aannemingsmaatschappij N.V. en Avitec Infra & Milieu N.V. voor de uitvoering van het plan *'Winkelcentrum Stadskanaal'* en van de twee verkeersplannen in het centrum van Stadskanaal.
23. Administratieve bestelformulieren van de gemeente gericht aan Hoornstra/Avitec.
24. Aanvullende ambtelijke informatie per mail n.a.v. vragen van de Rekenkamercommissie over bovenstaande documenten.

## Bijlage 2: Voorbeeld van een bestelformulier



### BESTELFORMULIER

Postbus 140, 9500 AC Stadskanaal

Definitief

Aan Avitec Infra & Milieu N.V.  
Postbus 14  
9520 AA Nieuw-Buinen

Datum: 25-06-2021  
Crediteurnummer: 7967

**Bestelnummer: 104994** (Vermeld altijd het bestelnummer op de factuur)

Contactpersoon : Meertens, Henriëke  
Uw referentienummer: 2020-372

Geachte heer/mevrouw,

Bij deze verzoeken wij u het volgende te leveren:  
Centrumvernieuwing - Herinrichting Oude Markt  
Aanvullende informatie:

Gewenste leverdatum: 31-12-2021

Nr	Omschrijving	Bedrag excl. BTW
1	Centrumvernieuwing - Herinrichting Oude Markt	€ 836.000,00
<b>Totaal</b>		<b>€ 836.000,00</b>

Wij verzoeken u dringend om dit opdrachtformulier gelijktijdig met uw factuur aan ons te retourneren of het bestelnummer op uw factuur te vermelden. Laat u dit na, dan kan dit leiden tot ernstige vertraging van de betaling van uw factuur. Op deze opdracht zijn de inkoopvoorwaarden van de gemeente Stadskanaal van toepassing, gedeponereerd bij de KvK Groningen onder nummer 3644.

Pagina 1 van 1