

Wat mag het kosten?

Een onderzoek van de rekenkamer Schouwen-Duiveland naar Inkooptrajecten

Colofon:



Onderzoek & Advies

www.bongersonderzoekadvies.nl

Status: Publicatieversie

Versie: Vastgesteld op 19 januari 2022

Opdrachtgever: Rekenkamer Schouwen-Duiveland

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan na publicatie van het rapport door de rekenkamer, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Onderzoeksopzet	4
1.3 Centrale onderzoeksvraag.....	4
1.4 Deelvragen	4
1.5 Onderzoekperiode	5
1.6 Normenkader	5
1.7 Onderzoeksmethode.....	5
1.8 Leeswijzer	5
2. Kaderstelling: Beleid	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Zelf doen, samenwerken of zelf inkopen	6
2.3 Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 (het oude beleid)	7
2.4 Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019-2023 (het nieuwe beleid)	8
2.5 College en gemeenteraad	12
3. Uitvoering	15
3.1 Inleiding.....	15
3.2 Restauratie Zuidwellebrug Zierikzee (2017-2020)	15
3.3 Onderhoud buitenruimte 2016 – 2023	23
3.4 Restauratie Blauwe Bolwerk in Zierikzee (2019)	32
3.5 Herinrichting Dreef in Bruinisse (2019)	38
4. Rol gemeenteraad	44
4.1 Inleiding.....	44
4.2 Resultaten enquête	44
5. Analyse en beoordeling	52
5.1 Beknopte beantwoording onderzoeksvragen	52
5.2 Samenvatting score op normen per casus	58
6. Conclusies en aanbevelingen	61
6.1 Conclusies.....	61
6.2 Aanbevelingen.....	63
Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	64
Bijlage 2: Normenkader	66
Bijlage 3: Inkopen en aanbesteden in vogelvlucht	67
Bijlage 4: Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders	73
Bijlage 5: Nawoord rekenkamer	73

Voorwoord

Met gepaste trots presenteert de in 2021 nieuw aangetreden Rekenkamer Schouwen-Duiveland haar eerste onderzoeksrapport. Dit rapport gaat over inkooptrajecten en beschrijft het gehele proces, van eerste signaal dat er iets ingekocht moet worden tot aan oplevering en alles wat daarbij komt kijken. Daarmee geven we inzicht in de gehanteerde regels, het proces, de interactie tussen raad en college, de resultaten, de financiële gevolgen en oorzaken van eventuele overschrijdingen.

Al met al is het een omvangrijk rapport geworden. Wij willen u namelijk graag meenemen in het verhaal en daarom hebben wij zoveel mogelijk achtergrondinformatie in het rapport opgenomen. Er worden in hoofdstuk 3 ook casussen in detail uitgewerkt. Iedereen die snel inzicht wil in de resultaten van het onderzoek, verwijzen wij graag naar hoofdstuk 6 van dit rapport. In dat hoofdstuk trekt de rekenkamer conclusies en doet zij aanbevelingen aan de gemeenteraad.

Wij danken iedereen voor hun constructieve bijdrage aan het onderzoek.

Zierikzee, 19 januari 2022

Arianne Metz (voorzitter)

Betty Talstra

Aloys Kersten

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In februari 2018 presenteerde de toenmalige rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland haar rapport over prestatieafspraken bij inkooptrajecten. De resultaten van dat onderzoek leidden onder meer tot nieuw geformuleerd inkoopbeleid voor de periode 2019-2023.

Na het vaststellen van het nieuwe beleid bleef de raad het inkoopbeleid volgen. Zo constateerde de raad dat er in ieder geval bij twee inkopen sprake is geweest van forse overschrijdingen. De overschrijdingen zelf werden daarbij door de raad als probleem ervaren, maar ook de (beperkte) mogelijkheden die de raad geboden werden om hierop te anticiperen. Dit was voor de huidige rekenkamer van de gemeente Schouwen-Duiveland aanleiding om inkooptrajecten (van eerste plan tot uitvoering en oplevering van het resultaat) nader tegen het licht te houden in een nieuw rekenkameronderzoek, waarover in dit rapport de resultaten worden gerapporteerd.

1.2 Onderzoekopzet

De onderzoekswerkzaamheden werden in opdracht van de rekenkamer in de periode juni tot en met september 2021 uitgevoerd door Katja Bongers, van onderzoeksbureau Bongers Onderzoek & Advies. Hieronder staan de centrale vraag van het onderzoek en de daarbij geformuleerde deelvragen.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

De rekenkamer stelde de volgende centrale onderzoeksvraag:

***Waarom was er sprake van overschrijdingen bij een aantal inkopen van de gemeente Schouwen-Duiveland
&
in hoeverre was de gemeenteraad aan zet om bij te sturen?***

1.4 Deelvragen

Bij de centrale onderzoeksvraag horen in dit rekenkameronderzoek de volgende deelvragen:

1. Welke factoren en omstandigheden waren relevant voor de geconstateerde overschrijdingen?
2. Waren dit wezenlijk andere factoren en omstandigheden dan bij inkopen waarbij geen sprake was van overschrijdingen?
3. Op welke factoren en omstandigheden had de gemeente invloed en op welke niet?
4. Heeft het college getracht bij te sturen om overschrijdingen te voorkomen? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet?
5. Is de gemeenteraad juist, volledig en tijdig geïnformeerd over de overschrijdingen? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet?

6. Heeft de raad getracht bij te sturen om overschrijdingen te voorkomen? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet?
7. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken om overschrijdingen in de toekomst te voorkomen?

1.5 Onderzoekperiode

Het onderzoek heeft specifiek betrekking op vier door de rekenkamer geselecteerde inkooptrajecten.¹ Deze trajecten zijn gestart in 2016 en later. De onderzoeksperiode is daarop afgestemd en betreft dus ook de jaren 2016 en later.

1.6 Normenkader

Op 22 juni 2021 stelde de rekenkamer een normenkader voor dit rekenkameronderzoek vast. Aan de hand van die vooraf gestelde normen, worden de onderzoeksvragen zo objectief mogelijk beantwoord in dit onderzoeksrapport. Het normenkader staat in bijlage 2 van dit rapport.

1.7 Onderzoeksmethode

Het onderzoeksrapport is gebaseerd op feitenmateriaal. Dat feitenmateriaal werd verzameld met een dossierstudie, 11 interviews en een sessie met raadsleden. De sessie met raadsleden werd gestructureerd aan de hand van een korte, online enquête.

In opdracht van de rekenkamer werden 4 casussen uitgewerkt. Deze 4 casussen zijn geen statistisch verantwoorde steekproef uit het totaal van inkooptrajecten. Maar de uitwerking van deze 4 casussen illustreert de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Er werd gekozen voor twee casussen met overschrijdingen en twee casussen waarbij geen overschrijdingen werden gemeld aan de raad, dat zijn:

1. De restauratie van de Zuidwellebrug (kortweg aangeduid als “Zuidwellebrug”);
2. Onderhoud van de Buitenruimte (“onderhoud buitenruimte”);
3. De restauratie van het Blauwe Bolwerk (“het Blauwe Bolwerk”);
4. Herinrichting van de Dreef in Bruinisse (“Dreef”).

Na ambtelijk wederhoor (een feitencheck) werden conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarmee de gemeenteraad, het college van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie hun grip op inkooptrajecten kunnen verbeteren.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het beleid beschreven. De uitvoering van dat beleid wordt vervolgens in hoofdstuk 3 aan de hand van de 4 geselecteerde casussen geïllustreerd. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de sessie met raadsleden (inclusief enquêteresultaten). In hoofdstuk 5 en 6, tenslotte, analyseert de rekenkamer de bevindingen, trekt zij conclusies, en doet zij aanbevelingen ter verbetering. Daarna volgen diverse bijlagen. Voor lezers die minder zijn ingevoerd in de Nationale en Europese wet- en regelgeving rond aanbestedingen, is een overzicht daarvan “in vogelvlucht” opgenomen in bijlage 3. De integrale reactie van het college van B en W op de conclusies en aanbevelingen, is opgenomen in bijlage 4 bij dit rapport.

¹ In dit rekenkameronderzoek wordt de term “inkooptraject” gebruikt voor alles vanaf het eerste signaal dat er iets ingekocht moet worden, de aanbesteding én de uitvoering, tot en met (op-)levering.

2. Kaderstelling: Beleid

2.1 Inleiding

Ten behoeve van het rekenkameronderzoek werden de voor inkooptrajecten relevante documenten uit de gemeentelijke administratie door de ambtenaren verzameld en ter beschikking gesteld aan de rekenkamer. Deze documenten, aangevuld met stukken uit openbare bronnen, zoals Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad en stukken die door geïnterviewde personen werden aangeleverd, zijn onderzocht in het dossieronderzoek.

In dit hoofdstuk volgt een beknopte weergave van de relevante onderzoeksbevindingen uit dat dossieronderzoek. Eerst volgen de bevindingen over het “oude” (2013) en het “nieuwe” beleid (2019-2023). Daarna volgen de bevindingen over de betrokkenheid van het college en de raad. Daarmee wordt een beeld geschetst van hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Schouwen-Duiveland in opzet werkt. Hoe dat in de praktijk in vier concrete casussen uitwerkt, wordt beschreven in hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport.

2.2 Zelf doen, samenwerken of zelf inkopen

De gemeente levert met haar eigen ambtelijke apparaat veel diensten aan inwoners en bedrijven. Soms kan zij ook samen met andere gemeenten deze diensten leveren, zoals de gemeente bijvoorbeeld doet met WMO-diensten.² Maar andere producten, diensten en werkzaamheden die nodig zijn voor het reilen en zeilen van de eigen ambtelijke organisatie en ook voor de dienstverlening aan inwoners en bedrijven kan zij niet zelf of samen met andere gemeenten leveren. Het gaat daarbij om heel uiteenlopende zaken: van klein tot zeer groot en van goedkoop tot kostbaar, van bijvoorbeeld de aanschaf van kantoorartikelen tot de aanleg van een weg. Die zaken moet de gemeente dan zelf inkopen.

Bij relatief kleine inkopen wordt door de gemeente vaak 1-op-1 zaken gedaan met één onderneming. Bij duurdere zaken maakt de gemeente gebruik van een bijzondere manier van inkopen, namelijk aanbesteding. Daarvoor gelden gemeentelijke, nationale en ook Europese wetten en regels. Vooral bij inkopen waarbij Europese regels gelden, gaat het om aanzienlijke bedragen. Zo zijn er in 2020 betalingen gedaan aan 16 partijen waarvan de contractering moest voldoen aan de Europese regels. De contractwaarde over de gehele looptijd van deze contracten bedraagt € 105,7 miljoen exclusief omzetbelasting.³

Bij aanbesteding maakt de gemeente eerst de opdracht bekend en vraagt aan potentiële inschrijvers om een offerte in te dienen. Na een beoordeling wordt vervolgens opdracht gegeven aan één of meerdere opdrachtnemers. Daarvoor zijn, afhankelijk van de soort zaak die wordt ingekocht en de financiële omvang daarvan, verschillende procedures, regels en wetten die de gemeente kan of moet hanteren. Voor een goed begrip daarvan, is in bijlage 3 bij dit rapport een korte beschrijving van die procedures, regels en wetten opgenomen.

De nationale en Europese regels worden vastgelegd in gemeentelijke beleidsnota's. Dat is uiteraard ook het geval in de gemeente Schouwen-Duiveland. Dat beleid krijgt periodiek een

² Het Samenwerkingsverband Oosterschelderegio (SWVO), van waaruit de gemeente samen met Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal en Tholen gezamenlijk de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uitvoert.

³ Bron: jaarrekening 2020, niet uit de balans blijvende rechten/verplichtingen (p. 232).

update, bijvoorbeeld als de wet- en regelgeving verandert, bij een nieuwe raadsperiode of als er nieuwe inzichten zijn over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

Voor het rekenkameronderzoek zijn twee opeenvolgende beleidsnota's van belang, omdat deze de onderzoeksperiode omspannen, namelijk de nota uit 2013 en de nota uit 2019. Hieronder wordt kort toegelicht wat de voor het rekenkameronderzoek relevante punten zijn uit deze nota's.

2.3 Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 (het oude beleid)

Het college van Burgemeester en Wethouders stelde het oude beleid vast. Vanuit de raad zijn geen kaders vastgesteld, maar bij de behandeling van dat beleid heeft de raad destijds wel aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de lokale aanbieders. Deze wens van de raad is in het beleid vertaald in één van de economische uitgangspunten van het beleid:

'De gemeente heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers.'

Het onderwerp inkoop had na vaststelling van het oude beleid geen bijzondere aandacht van de raad. Structurele sturing en monitoring ten aanzien van de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid werden ook niet vanuit de raad gedaan en het inkoop- en aanbestedingsbeleid werd niet geëvalueerd.⁴

Het oude beleid bevatte de volgende doelstellingen⁵:

1. Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
2. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
3. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteitverhouding;
4. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente;
5. De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zichzelf en ondernemers voorop;
6. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de gemeente.

Om deze doelstellingen te realiseren waren in dit inkoopbeleid juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vastgelegd. Een belangrijk beleidsuitgangspunt daarbij was dat de gemeente *duurzaam* inkoopt (dat wil zeggen met voldoende aandacht voor social return, duurzaamheid en innovatie). Maar in 2018⁶ constateerde de toenmalige rekenkamercommissie dat de monitoring op deze doelstellingen binnen inkoop alleen plaatsvond "middels het aangeven van de toepassing van duurzaamheid in de selectiecriteria, minimumeisen,

⁴ Zie ook rekenkameronderzoek naar prestatieafspraken bij aanbestedingen en inkooptrajecten, in opdracht van de toenmalige rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland uitgevoerd door BMC onderzoek, februari 2018, p. 7 en verder.

⁵ Gemeente Schouwen-Duiveland, 2013, Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.

⁶ Rekenkameronderzoek naar prestatieafspraken bij aanbestedingen en inkooptrajecten, in opdracht van de rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland uitgevoerd door BMC onderzoek, februari 2018.

gunningscriteria en contractbepalingen in aanbestedingen.” Zicht en sturing op de daadwerkelijke uitvoering en geboekte resultaten waren er in 2018 niet.

In 2018 constateerde de rekenkamercommissie ook dat de inkoopfunctie binnen de ambtelijke organisatie onvoldoende was geborgd en dat de continuïteit niet was gewaarborgd, omdat de gemeente slechts één inkoper in dienst had. De aanbeveling uit 2018 van de rekenkamer om een tweede inkoper aan te stellen om de inkoopfunctie te versterken, nam het college echter niet over. Volgens het college was de continuïteit van de inkoopfunctie geborgd door de intensieve samenwerking met de inkopers van gemeenten Vlissingen, Middelburg, Veere en de provincie Zeeland.

Risicomanagement kan de kans op inkopen die niet doelmatig en/of doeltreffend zijn verkleinen. In het oude beleid wordt risicomanagement slechts éénmaal genoemd, namelijk bij het streven naar professioneel opdrachtgeverschap:

‘Het streven naar professioneel opdrachtgeverschap komt tot uitdrukking in een betrokkenheid bij de inkoopambitie, slagvaardige besluit- vorming, adequaat risicomanagement, vertrouwen in de Contractant en in wederzijds respect tussen de Gemeente en de Contractant. De Gemeente spant zich in om alle inlichtingen en gegevens te verstrekken aan de Ondernemer voor zover die nodig zijn in het kader van het inkoopproces.’

Het risicobeleid wordt in het oude beleid niet verder uitgewerkt. Het is dus niet duidelijk wat precies bedoeld wordt met “adequaate” risicomanagement.

Rechtmatigheid

Het oude beleid is gebaseerd op het standaardmodel inkoop- en aanbestedingsbeleid van de VNG uit 2013. Daarin werden de geldende nationale en Europese regels gebruikt als kader. Het beleid is daarmee in opzet rechtmatig.

Doelmatigheid/doeltreffendheid

In haar onderzoeksrapport uit 2018 concludeerde de rekenkamercommissie dat het Inkoopbeleid 2013 erg algemeen was en niet specifiek gericht op de inkooppraktijk van de gemeente Schouwen-Duiveland. Bovendien waren de doelen van het inkoopbeleid uit 2013 onvoldoende geoperationaliseerd. Dat houdt in dat ze niet SMART geformuleerd en/of geoperationaliseerd waren naar subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten, waardoor doeltreffendheid en doelmatigheid in 2018 niet konden worden gemeten. Dit was voor de gemeente aanleiding om het inkoopbeleid aan te passen. Dat leidde tot nieuw beleid voor de periode 2019-2023.

2.4 Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019-2023 (het nieuwe beleid)

Het college legde nieuw geformuleerd beleid voor aan de raad en die stelde het in oktober 2019 vast. Dat was overigens ruim 5 maanden later dan gepland. Een van de redenen hiervoor was de heraanbesteding van de restauratie van het Blauwe Bolwerk, die extra capaciteit had gevergd⁷ (over deze casus in paragraaf 3.4 meer). Volgens het college had de vertraagde vaststelling van het aanbestedingsbeleid echter geen consequenties voor lopende zaken want het oude inkoopbeleid zou voldoen. Het enige verschil was volgens het college dat het nieuwe beleid beter is toegespitst op de doelstellingen uit het collegeprogramma. In de inkooppraktijk zou daar naar de mening van het college al naar worden gehandeld.⁸

⁷ Bon: Raadsbrief “Aangepast Inkoopbeleid later dan gepland” d.d. 9 juli 2019, zaaknummer 166221.

⁸ Bron: Raadsbrief 9 juli 2019, nr. 166221.

Voor 2009 was de inkoopfunctie nog traditioneel ingericht, waarbij de inkoper alleen adviseerde over de inkoopprocedure en zo nodig een expert werd ingehuurd om het proces te begeleiden. Inmiddels is de functie verder uitgebouwd: de concern-inkoper begeleidt alle inkooptrajecten, in nauwe samenwerking met de projectleider (tevens budgethouder), tot aan de contractering. Inkopen is op zich geen doel van de gemeente en daarom is de projectleider altijd “*in the lead*”. Deze neemt contact op met de concern-inkoper als er iets moet worden ingekocht. Dat is op grond van het inkoopbeleid verplicht voor inkopen vanaf € 50.000.⁹

De continuïteit van de inkoopfunctie wordt geborgd door samenwerking met de inkopers van de gemeenten Vlissingen, Middelburg, Veere en de provincie Zeeland. De inkopers komen circa 1 dagdeel per maand bij elkaar voor het delen van kennis en uitwisselen van praktische oplossingen voor aangetroffen problemen. Zij organiseren ook gezamenlijke kennissessies, delen van kennis, mailtjes over en weer ad-hoc, etc. Tijdens vakanties kunnen zij elkaar ook vervangen en worden projectleiders voor vragen over lopende aanbestedingen ook doorverwezen naar de desbetreffende inkoper van een van de andere genoemde gemeenten of de provincie Zeeland.

Hoewel er geen tweede inkoper is aangesteld (wat werd aanbevolen in het rekenkamerrapport uit 2018) is er sinds 2019 wel een projectondersteuner inkoop en infra aangesteld. De combinatie inkoop en infra was een logische keus, omdat de grootste inkooptrajecten infrastructureel zijn. Daarnaast is er per 1 juli 2021 een contractmanager aangesteld. Contractmanager werd eerder “erbij gedaan”, deels door de ambtelijk projectleider en deels door de inkoper. Mede op aandringen van de accountant, die in de managementletter bij de controle van de gemeentelijke jaarstukken al jaren wees op gebreken in het contractmanagement, is nu deze aparte functionaris aangesteld. Voor contractmanagement wordt nu nog gebruik gemaakt van het zaakstelsel, zodat alles goed gedocumenteerd wordt. Op korte termijn zal echter overgeschakeld worden op een volledig geautomatiseerd inkoopstelsel (Purchase-to-Pay). Inhoudelijk contractbeheer blijft ook in de toekomst voorbehouden aan de projectleiders.¹⁰

Rechtmatigheid

De Europese en nationale wet- en regelgeving worden als juridische uitgangspunten gebruikt in het nieuwe beleid. Uit het dossieronderzoek zijn geen afwijkingen tussen Europese en nationale wet- en regelgeving en het nieuwe beleid gebleken.

Het Team Financiën van de gemeente (daarin zitten de coördinator financiën en twee financieel adviseurs) wordt belast met de verbijzonderde interne controles op risicomanagement en rechtmatigheidscontrole, uit te voeren met behulp van een Key Control Dashboard (KCD). Met het oog op de door het college in de toekomst af te geven rechtmatigheidsverklaring werd dit dashboard ten tijde van het rekenkameronderzoek ingericht.¹¹

Tenslotte is nog noemenswaard dat in 2019 is de “Kadernota Risicomanagement en Rechtmatigheidsverantwoording” werd vastgesteld. Daarin liggen normen vast waaraan de gemeente zich -ook bij grote investeringsprojecten- moet houden. Deze normen zijn echter niet toegespitst op individuele inkooptrajecten.

⁹ Bron: interview met concern-inkoper.

¹⁰ Bron: interview met concern-inkoper.

¹¹ Bron: Verslag interview met coördinator financiën.

Doelmatigheid

Het nieuwe beleid geeft wel aan dat er doelmatig moet worden ingekocht, maar nog steeds niet hoe dat dan moet. In het nieuwe inkoopbeleid is ook nog steeds niet vastgelegd wie en op basis van welke gronden mag beslissen over tarieven of meerwerk, en hoe en wanneer daarover aan de gemeenteraad wordt gerapporteerd. Een medewerker mag een opdracht starten, een budgethouder moet akkoord geven en boven de € 25.000 moet een leidinggevende de opdracht ondertekenen. Dat is opgenomen in de mandaatregeling, die 2 jaar geleden bewust is versimpeld. Meerwerk is daarin niet meer apart benoemd.

Het geldende aanbestedingsbeleid gaat uit van de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV, voorheen EMVI). Daarbij weegt de gemeente naast prijs ook kwaliteitsaspecten mee in de beoordeling van inschrijvingen. Welke kwaliteitsaspecten dat zijn en hoe die worden meegenomen in de beoordeling, dat wordt vooraf (dus bij het opvragen van offertes) door de gemeente gespecificeerd. Echter, uit het dossieronderzoek blijkt dat de focus van de gemeente toch vooral ligt op kwaliteit.

De gemeente probeert kosten te beheersen door onder meer het instellen van een plafondbudget bij aanbestedingen. Het plafondbudget, het maximale bedrag waarvoor offertes mogen worden ingediend, is altijd lager dan het beschikbare budget in de gemeentebegroting. Daardoor blijven er middelen beschikbaar voor extra werkzaamheden.

Meerwerk is niet altijd te vermijden en dan wordt het totale project of de totale investering duurder dan bij de aanbesteding werd verwacht. De herinrichting van een straat kan bijvoorbeeld desnoods ook zonder (delen van) het riool te vervangen, maar het half restaureren van een monument zoals de Zuidwellebrug niet. Onverwachte extra uitgaven kunnen zoveel mogelijk worden voorkomen door vooraf een realistische voorcalculatie te maken. Daar wordt ook op ingezet. Wanneer intern de deskundigheid daarvoor ontbreekt, wordt dit uitbesteed aan een derde partij. Verder adviseert inkoop/contractmanagement over het goed uitnuttten van de contracten. De concern-inkoper is echter niet betrokken bij het opstellen van raadsvoorstellen waarin (zo nodig extra) budget voor de uitvoering wordt aangevraagd.¹²

De verantwoordelijke budgethouder (meestal de projectleider) moet namelijk zorgen dat de projectuitgaven passen binnen het door de raad beschikbaar gestelde budget. In eerste instantie, als budget wordt aangevraagd, zijn de financieel adviseurs van de gemeente betrokken bij het opstellen van het B&W- en/of raadsvoorstel, dat wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van de projectleider.

De financieel adviseurs controleren ook of de financiële consequenties van het beoogde project goed in de B&W- en raadsvoorstellen zijn weergegeven. Ook als er aanvullend budget aan de raad wordt gevraagd, wordt dit gecontroleerd door de financieel adviseurs.

Als projecten worden uitgevoerd, krijgt de afdeling Financiën de facturen en gaat -na akkoord van de budgethouder en een controle van het bankrekeningnummer- over tot betaling. De budgethouder zelf is verantwoordelijk voor een bewijs van prestatie-/leveringsverklaring, dat aanwezig moet zijn als de budgethouder goedkeuring geeft dat de factuur betaald moet worden.

¹² Bron: Verslag interview met concern-inkoper.

Budgethouders kunnen vervolgens zelf in het financiële systeem hun eigen (deel-)budget bewaken.

Tot nu toe worden er bij de gemeente echter geen verplichtingen vastgelegd. Op 31 augustus 2021 besloot het college dat Schouwen-Duiveland in 2022 een nieuw softwaresysteem in gebruik zal nemen om verplichtingen in de toekomst wel vast te leggen.¹³ Daarmee ontstaat er inzicht in de financiële kaders, de uitvoering van contracten en de uitputting van het budget, met een directe koppeling naar het financiële systeem van de gemeente (Coda).

Doeltreffendheid

Voor wat betreft de doeltreffendheid wordt in het nieuwe Inkoopbeleid 2019-2023 verwezen naar de doelstellingen van de gemeente Schouwen-Duiveland en de wijze waarop inkoop deze helpt realiseren. Dat zijn de volgende doelstellingen:

- Organisatiedoelstellingen, zoals beschreven in
 - De Strategische Visie 2040 'Tij van de toekomst';
 - De Organisatie Visie 'Met het tij mee';
 - Het collegeprogramma 2018-2022 'Verbindend verder'.
- Doelstellingen uit stads- en dorpsvisies;
- Het bieden van gelijke kansen aan alle ondernemers;
- Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) met drie sub thema's:
 - Social Return on Investment (SROI)¹⁴;
 - Duurzaamheid;
 - Innovatie.

De relatie tussen een inkoop en de gemeentelijke doelen wordt altijd gelegd door de projectleider, die een probleem constateert dat opgelost moet worden. Eén van de oplossingen is dan inkoop. Het nieuwe inkoopbeleid is gericht op alle gemeentelijke doelen (zoals vastgelegd in bijvoorbeeld dorpsvisies en het collegeprogramma), en naar die gemeentelijke doelen wordt ook verwezen op zogenoemde inspiratiekaarten die als bijlage bij offerteverzoeken worden meegestuurd.

Met Social Return on Investment (SROI) wordt gestreefd naar het geven van een grotere kans om in te stromen op de arbeidsmarkt aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. SROI staat volgens de ambtenaren die voor dit rekenkameronderzoek werden geïnterviewd altijd hoog op de agenda. Zo mogelijk worden mensen van De Zuidhoek (de sociale werkvoorziening van de gemeente) ingezet bij de uitvoering van diensten en werken die de gemeente inkoop. Maar soms lukt dat niet bij kortdurende projecten. Bij projecten die het gehele jaar werk bieden (zoals bij het onderhoud van de buitenruimte) is dat simpelweg gemakkelijker.

Schouwen-Duiveland conformeert zich aan het VN-programma uit 2015 voor *Sustainable Development Goals* (is een SDG-gemeente).¹⁵ De doelen uit dit programma vormen een integraal onderdeel van het werk, conform het collegeprogramma en de gemeentelijke doelstellingen.

¹³ Bron: Verslag interview met coördinator financiën, het betreft het systeem Purchase-to-Pay.

¹⁴ Met SROI wordt gestreefd naar het geven van een grotere kans om in te stromen op de arbeidsmarkt aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

¹⁵ Zie <https://sdgs.un.org/goals>.

De eerder door de raad geuite wens dat bij het inkoopbeleid voldoende rekening zou worden gehouden met duurzaamheid, lijkt met het nieuwe beleid dus te zijn omarmd. Het is namelijk expliciet opgenomen als sub thema onder de doelstelling van de gemeente om maatschappelijk verantwoord in te kopen.

Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) betekent dat, naast de prijs van de producten, diensten of werken, ook wordt gelet op de effecten van de inkoop op milieu- en sociale aspecten. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft op 16 augustus 2018 het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ondertekend. Het Manifest is bedoeld om de bijdrage van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) op de realisatie van beleidsdoelen te vergroten. Hoe de gemeente dat doet, zou worden vastgelegd in een zogenoemd MVO-beleid (MVO staat voor: Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen).¹⁶ Op 17 maart 2020 besloot het college om het MVO-beleid niet op te stellen, omdat veel punten al geborgd zouden zijn in ander beleid, zoals het geactualiseerde inkoop- en aanbestedingsbeleid en het participatiebeleid. Deze activiteit werd dan ook afgevoerd van de projectenlijst.¹⁷ Gezien de hiervoor genoemde doelstellingen van het nieuwe inkoopbeleid, lijkt MVI inderdaad hierin te zijn geborgd.

2.5 College en gemeenteraad

De gemeenteraad heeft tot taak de financiële en beleidsinhoudelijke kaders te stellen die het college van Burgemeester en Wethouders in acht moet nemen bij de uitvoering van alle gemeentelijke taken, ook als het om inkopen en aanbesteden gaat. Als er nog geen budget is gereserveerd om een noodzakelijke inkoop- of aanbesteding te doen, dan moet het college de raad vragen om budget te reserveren. Zo nodig kan de raad op voorstel van het college tussentijds ook nog aanvullend budget beschikbaar stellen als na verloop van tijd blijkt dat het eerder gereserveerde budget zonder aanvulling dreigt te worden overschreden. Wordt -om wat voor reden dan ook- onverhoopt geen budget gereserveerd, dan is er sprake van een overschrijding die alleen nog bij het vaststellen van de jaarrekening kan worden geaccepteerd door de raad.

Begrotingswijzigingen moeten door de raad worden geaccordeerd. Echter, conform artikel 5 van de Financiële verordening gemeente Schouwen-Duiveland 2017 worden

- investeringskredieten tot en met € 100.000,
- mutaties van eenmalige of structurele baten en lasten tot en met € 25.000, mutaties van reserves en dotaties aan voorzieningen tot en met € 25.000
- en eenmalige mutaties tot € 25.000 op de post onvoorzien

geautoriseerd met een B&W-besluit, met autorisatie *achteraf* door de raad.

Als het krediet eenmaal door de raad is geaccordeerd en de inkoop blijkt toch duurder, dan moet er een apart raadsvoorstel worden gemaakt om extra budget aan te vragen of dit moet worden vermeld via de financiële rapportages (programmarapportages). In dat laatste geval worden er dan dus géén aparte raadsvoorstellen per project gemaakt, de financiële rapportage is dan het enige raadsvoorstel. Afwijkingen op investeringen boven € 50.000 worden apart toegelicht in de

¹⁶ In een MVO-beleid wordt vastgelegd hoe een organisatie omgaat met bedrijfsprocessen die een maatschappelijke of ecologische impact hebben. Denk hierbij aan productie, huisvesting en energie, maar ook aan inkoop, afval, distributie en communicatie. Een MVO-beleid bestaat uit doelen voor de toekomst en maatregelen om deze doelen te behalen.

¹⁷ Bron: Jaarrekening 2020 (p. 21).

financiële rapportages. Afwijkingen in de exploitatie worden boven € 25.000 apart toegelicht. Welke keus hierbij gemaakt wordt hangt onder andere af van het tijdstip van bekend worden van de overschrijding, bestuurlijke relevantie en de hoogte van het bedrag.¹⁸

Uit het dossieronderzoek blijkt dat het college regelmatig begrotingswijzigingen die verband houden met inkopen en aanbesteden aan de raad voorlegt. Voor zover uit het dossieronderzoek blijkt, stemt de raad altijd in met dergelijke voorstellen van het college, soms zelfs als hamerstuk (dus zonder debat in de raad, soms zelfs zonder debat in de betreffende raadscommissie).¹⁹

De raad heeft de taak om te controleren of het college de inkopen en aanbestedingen en alle acties die daaruit volgen (dus bijvoorbeeld de restauratie van een brug of de herinrichting van een straat) goed en binnen de gestelde kaders uitvoert. Om die taak uit te kunnen voeren moet het college van Burgemeester en Wethouders de raad goed informeren. Het college heeft op grond van bepalingen in de Gemeentewet zowel een actieve als een passieve informatieplicht.²⁰ Actieve informatieplicht houdt in dat Burgemeester en Wethouders uit zichzelf informatie aan de raad/commissie geven over ontwikkelingen betreffende hun portefeuille. Passieve informatieplicht wil zeggen dat zij dit doen naar aanleiding van een vraag vanuit de raad. De toelichting van het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland 2020 meldt over de actieve informatieplicht:

“Het college moet permanent nagaan welke informatie de raad behoeft voor een goede taakvervulling. Hier liggen grote politieke risico's als de raad het college in het ongewisse laat over de aard en omvang van de gewenste informatie. In het geval dat raad en college daarover geen afspraken maken is de kans groot dat het college de raad veiligheidshalve overstelpt met papier. Van controleren komt dan weinig terecht.”

Kortom: vragen vanuit de raad moet het college altijd beantwoorden en verder zouden raad en college afspraken moeten maken over welke informatie het college verder nog aan de raad moet sturen. Daarbij kan de raad ervoor kiezen om aan te geven hoe de informatie moet worden aangeleverd (bijvoorbeeld in welke mate van detail) en op welk moment in het besluitvormingsproces dat moet gebeuren. Uit het dossieronderzoek is niet gebleken dat de raad en het college vooraf dergelijke afspraken hebben gemaakt over actieve informatieplicht bij inkopen en aanbesteden. Ook in het Handvest Actieve Informatieplicht 2004 zijn daarover geen specifieke regels opgenomen. Tijdens de uitvoering van het contract voor het onderhoud van de buitenruimte heeft de raad wel gevraagd om extra geïnformeerd te worden, maar dat was dus ruim na de contractering (zie verder de uitwerking van de casus “onderhoud buitenruimte” in paragraaf 3.3).

Wel blijkt dat het college bij grote projecten die zijn aanbesteed ongevraagd informatie naar de raad stuurt, waaronder raadsinformatiebrieven. Ook blijkt uit het dossieronderzoek dat het college incidentele afwijkingen van exploitatielasten van meer dan € 25.000 en structurele afwijkingen van meer dan € 25.000 in de P&C-stukken afzonderlijk bij de programma's toelicht.

¹⁸ Bron: Verslag interview met coördinator financiën.

¹⁹ Zie bijv. besluitenlijst raad 20 juni 2019, agendapunt 26 “Het beschikbaar stellen van het benodigde bedrag van € 369.698.” voor de renovatie van de Zuidwellebrug.

²⁰ De actieve informatieplicht volgt uit de artikelen 169 leden 2 en 4 en 180 lid 2 en de passieve informatieplicht volgt uit de artikelen 155, 169 leden 3 en 4 en 180 lid 3 van de gemeentewet.

Investerings- en voorzieningen met afwijkingen boven de € 50.000 worden eveneens afzonderlijk bij de programma's toegelicht.

Voor zover uit het dossieronderzoek blijkt, worden er met enige regelmaat raadvragen gesteld en worden die ook altijd door het college beantwoord. Deze beantwoording lijkt als regel juist en tijdig. De vraag of de door het college aan de raad verstrekte informatie eenduidig, inzichtelijk en informatief is, wordt beantwoord bij de uitwerking van de casussen in hoofdstuk 3.

Overigens lopen er bij de gemeente Schouwen-Duiveland soms veel investeringsprojecten tegelijkertijd. Het is voor de wethouder naar eigen zeggen ondoenlijk om tot in detail op de hoogte te zijn van alles wat er speelt in de afzonderlijke projecten, maar zij wordt door ambtenaren bij inkooptrajecten betrokken zodra duidelijk is dat er iets moet gebeuren. Vaak is er dan direct een signaal vanuit het ambtelijk apparaat en wordt de route tot aan een eerste raadsbrief of raadsvoorstel afgelegd. Na besluitvorming in het college wordt de raad dan volgens haar zo snel mogelijk geïnformeerd, zo nodig ook in de uitvoeringsfase. Over de voortgang van het werk en over de resultaten wordt de wethouder uiteraard -ook tussentijds- geïnformeerd door de desbetreffende projectleider.²¹

De wethouder gaf aan dat juist bij de restauratie van monumenten er relatief vaak sprake is van budgetoverschrijdingen: het zijn vrijwel allemaal unieke objecten, waarvan pas als het werk is begonnen duidelijk wordt wat er precies moet gebeuren.²²

²¹ Bron: Verslag interview met wethouder.

²² Bron: Verslag interview met wethouder.

3. Uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de door de rekenkamer geselecteerde casussen uitgewerkt. Daarbij ligt de focus op bevindingen die voor het rekenkameronderzoek van belang zijn, namelijk die bevindingen die nodig zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Er is in deze fase van het onderzoek een diepte-studie gedaan van de dossierstukken en dat werd aangevuld met informatie uit 11 interviews met betrokken ambtenaren, (vertegenwoordigers van) uitvoerders en de meest betrokken wethouder.

Omwille van de leesbaarheid is deze uitwerking beknopt, al was het maar om te voorkomen dat de ruim 800 Mb aan dossierstukken die voor het onderzoek beschikbaar waren, hier allemaal worden herhaald.

Eerst worden twee casussen uitgewerkt waarin sprake was van overschrijdingen (Zuidwellebrug en Onderhoud buitenruimte in resp. paragrafen 3.2 en 3.3). Vervolgens worden twee casussen uitgewerkt waarbij geen overschrijdingen werden gemeld aan de raad (restauratie Blauw Bolwerk en Herinrichting Dreef in resp. de paragrafen 3.4 en 3.5).

Hoewel de selectie van casussen geen representatieve steekproef is uit alle inkooptrajecten van de gemeente, geven deze wel een goed beeld van hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente in de praktijk werkt. Vooral de casussen met overschrijdingen hebben de bijzondere belangstelling van de gemeenteraad.

3.2 Restauratie Zuidwellebrug Zierikzee (2017-2020)

Waar gaat het over?

De Zuidwellebrug over de Zoutgracht in Zierikzee is een hardstenen brug met zes bogen uit 1783. Oorspronkelijk was het de toegangsbrug tot de in 1842 gesloopte Zuidwellepoort. Het is een rijksmonument.²³

Tot en met 2017 werd de brug door zowel gemotoriseerd als langzaam verkeer gebruikt. Maar tijdens een reguliere inspectie in juni 2017 bleek dat de brug ernstige constructieve gebreken vertoonde en geheel gerestaureerd moest worden om verder verval en ongelukken te voorkomen. Toen is de brug ook afgesloten voor gemotoriseerd verkeer. De brug was namelijk niet berekend op het moderne, relatief zware verkeer, overigens ook niet na de restauratie.

De brug is gerestaureerd (in feite grotendeels afgebroken en opnieuw opgebouwd). Omdat het een rijksmonument betreft, moest het in de oude staat worden hersteld. De provincie Zeeland droeg met een subsidie in de kosten bij. De overige kosten moesten worden gedragen door de gemeente zelf. Omdat de benodigde restauratie onverwacht kwam en er eerder geen budget voor was gereserveerd in de gemeentebegroting, moest voor de renovatie budget beschikbaar gesteld worden door de gemeenteraad.

Manier van inkopen

De afdeling Openbare Werken van de gemeente (hierna ook aangeduid als “OW”), die onder andere is belast met het onderhoud aan bruggen, heeft met de concerninkoper de renovatie van

²³ Zie [41016 te Zierikzee | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed](#) .

de brug aanbesteed. Daarbij is gekozen voor een marktconsultatie. Op 6 februari 2018 vond deze marktconsultatie plaats. Daaraan namen 3 bouwbedrijven op uitnodiging van de gemeente deel. Daarna is de aanbesteding onderhands gegund aan één van deze 3 partijen, namelijk bouwbedrijf Van de Linde.

De marktconsultatie was overigens bedoeld enerzijds om de markt te verkennen, anderzijds te onderzoeken welke partij het best geschikt leek in een bouwteamconstructie (een gezamenlijk team van de gemeente en de aannemer, waarin overleg plaatsvindt over het uit te voeren werk). Van de Linde onderbouwde tijdens de marktconsultatie als beste zijn visie op en aanpak van het project. Daarom is aan Van de Linde de voorbereiding gegund, met als doel met deze aannemer ook verder te gaan in de uitvoering. Het projectteam was van mening dat in dit geval anders te veel kennis verloren zou gaan.²⁴

Er is volgens de gemeente voor deze vorm van aanbesteden gekozen omdat het voor dit specifieke project volgens OW te complex was om veel partijen, op basis van niet volledige informatie over de status van de brug, veel voorbereidend werk te laten verrichten met uitkomsten die niet met elkaar zouden kunnen worden vergeleken.

Naast Van de Linde (die zelf een aantal onderaannemers contracteerde voor de uitvoering, (waaronder overigens ook één van de andere aannemers uit de marktconsultatie) werden er nog een aantal andere partijen door de gemeente ingehuurd, die begeleidende werkzaamheden uitvoerden voor de renovatie van de brug die buiten de opdracht Van de Linde en zijn onderaannemers vielen (hierna te noemen: “derdenwerkers”). Aan deze derdenwerkers, die bijvoorbeeld betrokken waren bij verkeersmaatregelen, werden opdrachten onderhands gegund.

De werkwijze bij deze manier van inkopen is in overeenstemming met de wet- en regelgeving.

Gunningscriteria en voorwaarden

Er zijn drie aannemersbedrijven uitgenodigd om een presentatie te verzorgen waarbij de volgende eisen aan de presentatie werden gesteld:

- Visie op de uitvoering van het project: aanpak, kansen, risico's, etc.;
- Uitleg over de manier van aanbesteding / werkwijze naar de drie partijen;
- Hoeveel tijd / geld elk van de aannemers idealiter in de aanbesteding zou wil stoppen;
- Welke informatie zij nodig dachten te hebben voor een inschrijving;
- Vergunningen;
- Mogelijke subsidie.²⁵

Uit de marktconsultatie kwam bouwbedrijf Van de Linde als meest geschikte uitvoerder uit de bus, met als voornaamste redenen: kennis van zaken, ervaring, samenwerking met experts en het concreet benoemen van de risico's bij uitvoering.²⁶ In dit stadium speelde het benodigde budget dus nog geen grote rol. De opdracht is ruime tijd na de marktconsultatie onderhands aan Van de Linde gegund.

Hoe zwaar de prijs daarbij voor de gemeente uiteindelijk heeft gewogen, blijkt overigens niet uit het dossier. Omdat er is gekozen voor een marktconsultatie - waarbij vooral gekeken is naar

²⁴ Bron: Motivatie gunning d.d. 6 februari 2018 in projectdossier.

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

geschiktheid van de uitvoerder - lijkt de prijs bij deze klus echter van ondergeschikt belang. Dat is een risico op minder doelmatig inkopen.

Ambtenaren wijzen erop dat na het selecteren van de aannemer het bouwteam (aannemer, extern adviseur en gemeente) gezamenlijk aan de slag gaat en toewerkt naar een marktconforme calculatie binnen het beschikbare budget en gericht op kwaliteit. Na de definitieve calculatie kan de gemeente deze laten checken door een derde partij. Maar als er voldoende vertrouwen is, dan kan deze stap achterwege blijven. Hieruit zou blijken dat de prijs dus wel degelijk een erg belangrijke rol speelt. Maar zoals gezegd blijkt dat dus niet uit het dossier.

Planning

Direct na de marktconsultatie zijn de voorbereidingen voor het project gestart, met uiteindelijk als doel de werkzaamheden in juli 2019 te starten en in mei 2020 op te leveren. De oplevering werd echter vertraagd door diverse tegenvallers (daarover later meer). Het contract met de hoofdaannemer (Van de Linde) werd in februari 2020 gesloten en direct daarna werd gestart met de werkzaamheden. Het proces verbaal van oplevering is op 16 december 2020 opgemaakt en de daarin genoemde gebreken moesten uiterlijk op 21 januari 2021 zijn hersteld door Van de Linde. Feitelijk waren alle werkzaamheden in januari 2021 afgerond.

Begroting, wijzigingen en totaal voor rekening gemeente

In de tabel hieronder wordt samengevat welke uitgaven voor de restauratie van de Zuidwellebrug per saldo voor rekening van de gemeente kwamen en hoe e.e.a. in de gemeentebegroting, de programmarapportages en in de jaarrekening is verwerkt, voor zover relevant voor het rekenkameronderzoek. Onder de tabel volgt een (zoveel mogelijk chronologische) toelichting.

Datum	Betreft	Bedrag aan kosten	Voor rekening provincie	Voor rekening gemeente
28-05-19	Raadsvoorstel krediet restauratie Zuidwellebrug (nr. 141111)			
	Totale kosten zoals op dat moment bekend	€ 1.007.452		
12-03-19	Verleende subsidie voor rekening provincie		€ 637.755	
20-06-19	Per saldo voor rekening gemeente, conform raadsbesluit 20-06-19			€ 369.697
08-11-19	Raadsvoorstel "Meerkosten Zuidwellebrug Zierikzee" (nr. 237874): Bijkomende kosten	€ 181.879		
30-01-20	Raadsbesluit bijraming, zie punt 12 besluitenlijst Raad Bijraming wordt naar beneden afgrond op € 180.000	-€ 1.879		€ 180.000
14-07-20	Raadsbrief 309984 over stand van zaken met daarin "onvoorziene eenmalige (financiële) tegenvallers", waaronder verzekering pomp, herstel leuning en ballusters enzovoorts.	€ 139.764		
	Programmarapportage 2020, bijraming			€ 139.764
	Totalen volgens info aan raad:	€ 1.327.216	€ 637.755	€ 689.461
19-12-20	Totalen bij oplevering ²⁷ :	€ 1.283.045	€ 637.755	€ 645.290
Verschil	Van het totaal resteert:	€ 44.171		€ 44.169

²⁷ Info ambtelijk projectleider d.d. 15-9-21 n.a.v. interview,

Er was maar een relatief klein budget (enkele tienduizenden Euro's) voor regulier onderhoud van civiele kunstwerken binnen de gemeente beschikbaar. Dat was volstrekt ontoereikend om de restauratie van de brug te bekostigen.²⁸

Voor de restauratie van de Zuidwellebrug moest dus budget voor de restauratie worden gevraagd aan de raad. Uiteindelijk waren er € 645.290 aan kosten voor rekening van de gemeente, veel meer dus dan de € 369.697 waarmee in juni 2019 werd gerekend. Het benodigde budget daarvoor werd deels door aparte raadsbesluiten en deels bij het vaststellen van de programmerapportage door de raad geautoriseerd.

Uit het projectdossier en de interviews die werden gehouden met de betrokken ambtenaren en vertegenwoordigers van de aannemer blijkt het volgende:

Op 10 juli 2018 ontving de raad van het college een raadsbrief (zaaknummer 78213). Daarin meldde het college de slechte staat van de brug, die bij een inspectie in 2017 was ontdekt. In 2018 is de brug dan ook afgesloten voor alle verkeer, om ongelukken te voorkomen.²⁹

Het college meldde in deze raadsbrief onder meer dat er inmiddels een marktconsultatie was gehouden met 3 aannemers. Doel van deze marktconsultatie was om zoveel mogelijk gebruik te maken van de knowhow van die aannemers, die verschillende opties konden noemen voor de restauratie. Het college gaf aan dat opdracht aan de aannemer zou worden gegeven om de voorbereiding te starten en een plan met kostenraming aan het college voor te leggen. Zodra dit akkoord zou zijn, zou het college een voorstel aan de raad sturen waarin de benodigde financiële middelen zou worden gevraagd, waarna de aannemer tot uitvoering zou kunnen overgaan.

Het werk is gegund aan Van de Linde. Gunningscriteria waren kwaliteit en ervaring. Van der Straaten (een van de drie aannemers die deelnamen aan de marktconsultatie) is door Van de Linde als onderaannemer ingezet voor de aanleg van de damwanden.

Op 28 mei 2019 werd de raad met een raadsvoorstel door het college geïnformeerd over de slechte staat van de brug, de noodzakelijke renovatie en over het daarvoor benodigde budget. Op 20 juni 2019 besloot de raad om € 369.697 aan kredieten beschikbaar te stellen voor de renovatie van de Zuidwellebrug, waarbij er rekening mee werd gehouden dat een aanzienlijk deel van de totale kosten (die werden geschat op bijna een miljoen Euro) via een subsidie uit de Subsidieregeling Instandhouding Monumenten (SIM) voor rekening van de provincie Zeeland zou komen. Dit raadsvoorstel is als hamerstuk in de raad van 20 juni 2019 vastgesteld. Er is in de commissievergadering of de raad niet over gedebatteerd en het is ongewijzigd vastgesteld.

Nu de totale kosten veel hoger uitvielen dan eerst werd verwacht, is het ook de vraag of de meerkosten niet voorzien hadden kunnen worden. Van de Linde had immers het werk gegund gekregen vanwege ervaring met dit type restauratieprojecten. Het projectteam is ervan overtuigd dat dit niet het geval was. De door een externe deskundige uitgevoerde inspectie gaf namelijk alleen informatie op basis van wat aan de oppervlakte van de brug zichtbaar was. De staat van het

²⁸ Inmiddels is een onderhoudsprogramma bijna gereed en zal het benodigde onderhoudsbudget in de komende begroting (2022-2025) worden vastgelegd.

²⁹ Inmiddels is de brug overigens opengesteld voor voetgangers en fietsers.

onderliggend metselwerk of de fundering bleek daar niet uit en die staat bleek behoorlijk tegen te vallen.

De aannemer heeft zelf ook een inspectie gedaan voordat hij zijn eerste offerte bij de gemeente indiende, maar kon ook niet meer zien dan wat aan de oppervlakte zichtbaar was. Hij gaf aan dat pas bij de sloop bleek hoe slecht bijvoorbeeld de staat van de natuurstenen blokken, ijzeren ankers en het metselwerk van de landhoofden was. Aan het oppervlak leek het goed, maar net daaronder was er vrijwel niets meer van de constructie over en viel alles uit elkaar.³⁰

Vanaf het eerste signaal dat de staat van de brug slecht was (2017) tot aanvang van de restauratiewerkzaamheden (2020) is er veel tijd verlopen. Waarom heeft het zo lang geduurd voordat de eerste spade in de grond ging? De precieze reden is volgens de ambtelijk projectleider niet bekend. Het is waarschijnlijk een combinatie van factoren, waaronder het vervallen van de optie met gronddammen, het zoeken naar een nieuwe oplossing en de subsidieaanvraag. De werkzaamheden startten bij het uitbreken van de coronapandemie. Desondanks is het werk binnen een jaar geheel afgerond. De concern-inkoper gaf daarbij overigens aan dat de marktconsultatie juist razendsnel ging. Op 6 februari 2018 wist de gemeente al dat Van de Linde de beste partij was om een bouwteam mee op te starten en dat is snel daarna aan alle partijen ook meegedeeld. Niettemin werd de opdrachtbrief aan Van de Linde pas op 4 februari 2020, dus twee jaar later, verstuurd. Uit het rekenkameronderzoek blijkt niet wat de precieze reden is dat deze opdrachtbrief zo lang op zich heeft laten wachten, al hebben de subsidieaanvraag en het vervallen van gronddammen (waar een andere oplossing voor moest worden gevonden) zeker vertragend gewerkt.

Vanuit Van de Linde is in 2019 een aantal malen contact opgenomen met de gemeente om te vragen naar de status van het project en wanneer de opdrachtbrief tegemoet kon worden gezien, want Van de Linde wilde graag starten met de werkzaamheden en onderaannemers inschakelen. Waarom het zo lang duurde is ook bij Van de Linde niet bekend.³¹

De lange tijd die verstreek voordat de opdrachtbrief werd verzonden, is van belang omdat het risico voor meerkosten als gevolg van stijging van CAO-lonen tot aan het versturen van die opdrachtbrief aan Van de Linde geheel bij de gemeente lag. Het risico voor (onvoorzien) meerwerk ligt bij dergelijke werkzaamheden altijd bij de opdrachtgever, tenzij de aannemer had kunnen weten van deze meerkosten. Dat was volgens de ambtenaren en ook de aannemer nadrukkelijk niet het geval.

Zo meldde Van de Linde op 8 november 2019 dat er meerkosten werden voorzien. Omdat er nog geen contract was met de gemeente, waren ook deze meerkosten voor risico en rekening van de gemeente. Deze meerkosten hadden voor het overgrote deel betrekking op extra kosten voor het aanbrengen van damwanden en doorberekende indexering van Cao-lonen en overige kosten t.o.v. mei 2019 (2%) en was inclusief een zogenoemde aannemersprovisie van 10% voor Van de Linde.³² Naast de meerkosten voor Van der Linde, werden er bovendien ook meerkosten voorzien voor extra verkeersmaatregelen en kosten van derdenwerkers van € 19.449. In totaal bedroegen de

³⁰ Bron: verslag interview met aannemer.

³¹ Bron: verslag interview met aannemer.

³² Een aannemersprovisie wordt door de hoofdaannemer over de kosten van onderaannemers berekend aan de opdrachtgever. 10% is in de bouwbranche een gebruikelijk percentage.

meerkosten ruim € 180.000 en dat bedrag werd op 30 januari 2020 -ditmaal na debat en na een aantal technische vragen - door de raad bijgeraamd.

De raad is met de raadsbrief van 14 juli 2020 nogmaals uitgebreid geïnformeerd over meerwerk. Daarin meldde het college dat er sprake was van “onvoorziene (financiële) tegenvallers”. Dat waren onder andere extra kosten voor het verzekeren van de pomp die niet onder dekking van de CAR-verzekering van de gemeente kon worden gebracht en ook extra kosten voor natuursteen, langere damplanken, onderzoek en herstel van de houten funderingen et cetera. Alles voor in totaal € 139.764. In de brief stelde het college dat dit een “afwijking betreft van het staande beleid” en dat deze extra kosten zullen worden verantwoord in de tweede programmerapportage 2020³³.

In de programmerapportage 2020 wordt echter een ander bedrag genoemd dan de hiervoor genoemde en in de tabel vermelde € 139.764, namelijk een bedrag van € 200.000 als ophoging van het krediet voor de renovatie van de Zuidwellebrug. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij het opstellen van de programmerapportage inmiddels bekend was dat de overschrijding van het budget nog groter was dan op 14 juli 2020 bekend was en door het college aan de raad werd gemeld. Er was namelijk nog eens € 60.000 extra nodig voor herstel van de landhoofden. Dit extra benodigde budget is niet in een apart raadsvoorstel aan de raad voorgelegd. Overigens werd ambtelijk verwacht dat er over de raadsbrief van juli 2020 vanuit de raad vragen zouden worden gesteld. Dat was echter niet het geval.

Tijdens de bouw was er regelmatig overleg tussen de projectleider van de gemeente, een door de gemeente aangetrokken externe adviseur met expertise op het terrein van restauratie en de projectleider en uitvoerder van Bouwbedrijf Van de Linde. Vanwege corona vond veel overleg ad-hoc, telefonisch, via e-mail of op de bouwsteiger plaats, maar er was altijd ruimte om over de noodzaak en het nut van meerwerk te praten. Daarbij werd de projectleider altijd geadviseerd door de externe adviseur. Die gaf ook steeds aan of het meerwerk correct was uitgevoerd, voordat de projectleider nota's aan Van de Linde betaalde. De wethouder werd alleen ingelicht als er zich in de uitvoering iets bijzonders voordeed.

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat Van de Linde zelf de adviseur zou leveren. Maar omdat dit te veel zou lijken op “keuren van eigen vlees” heeft Van de Linde in overleg met de gemeente aangegeven dat er een sterke voorkeur bestond voor een externe begeleider. De kosten daarvoor zijn als minderwerk afgerekend met de gemeente.³⁴

Van een strikte beheersing van de kosten, onderhandeling over prijzen en tarieven en een goed ingericht en werkend systeem van risicomangement om overschrijdingen op inkooptrajecten te voorkomen is tijdens het rekenkameronderzoek niet gebleken. Uit de stukken blijkt echter ook dat de raad niet heeft bijgestuurd.

Overige kosten

In bovenstaande zijn de kapitaallasten (rente plus afschrijvingen) nog niet verwerkt. Dat verdient hier apart nog wat aandacht. In raadsvoorstel 141111, dat op 20 juni 2019 door de raad werd

³³ De raadsbrief meldt abusievelijk dat het in de tweede programmerapportage staat. In 2020 werd er echter maar één programmerapportage uitgebracht en daarin staat dit vermeld.

³⁴ Bron: verslag interview met aannemer.

vastgesteld, werd de reguliere afschrijvingstermijn van de brug verlengd van 20 naar 50 jaar. Voor een metselwerkbrug zou 50 jaar passender zijn. Of dat inderdaad een passender termijn is, valt buiten de scope van een rekenkameronderzoek. Maar de reden om voor een aanzienlijke verlenging van de termijn te kiezen, waardoor de kapitaallasten over een langere periode worden uitgesmeerd (en dus per jaar lager worden) is niet duidelijk. Hierover stelde de raad ook geen enkele vraag aan het college.

Subsidieaanvraag

Bij de provincie Zeeland werd op basis van de voorlopige raming van Van de Linde (op dat moment: € 924.668,35) op 10 december 2018 subsidie aangevraagd. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft bij de provincie Zeeland aangegeven dat € 911.078,45 van deze kosten subsidiabel zijn, waarna de provincie Zeeland voor 70% van deze kosten, namelijk € 637.755,00 (afgerond) subsidie heeft verstrekt. De subsidie werd in 2 tranches ontvangen, namelijk 75% in 2019 en het restant begin 2020³⁵.

De eerste raming van Van de Linde van was van 23 oktober 2018. Na deze eerste raming was er echter sprake van een aanzienlijk bedrag aan meerkosten en ook kosten van andere aannemers die bijkomende werkzaamheden hebben uitgevoerd (zoals de aanleg van een tijdelijk fietspad). Meerkosten nadat de subsidieverlening eenmaal heeft plaatsgevonden, zijn echter op grond van de Subsidieregeling Instandhouding Monumenten niet subsidiabel naar moeten binnen de begrotingspost 'onvoorzien' of uit eigen middelen van de gemeente worden opgevangen.³⁶ De vraag is dan ook of het niet beter was geweest om:

- te wachten met de subsidieaanvraag totdat er meer duidelijkheid zou zijn over de uiteindelijk veel hogere kosten voor de hoofdaannemer;
- de kosten voor de overige aannemers ook op te voeren bij de subsidieaanvraag;
- hogere stelposten op te nemen?

Voor elk van deze opties geldt dat dit zou kunnen leiden tot een hoger subsidiebedrag. Het is echter onduidelijk of de provincie akkoord zou zijn gegaan met een of meerdere van deze opties. De mogelijkheden daarvoor zijn ook niet onderzocht door de ambtenaren. De betrokken projectleider gaf aan dat hij in de toekomst wel de mogelijkheden van een hogere stelpost zou onderzoeken.

Toelichting op de meerwerkzaamheden

Onderstaand volgt een korte uiteenzetting door de afdeling Openbare Werken van de gemeente over de belangrijkste meerwerkzaamheden, die leiden tot grote overschrijdingen:

- Onderzoek naar Niet Gesprongen Explosieven (NGE's): Het onderzoek kon niet vanuit een bootje met een zogenoemde "long reach" kraan worden uitgevoerd waardoor een duikteam moest worden ingezet (er werden overigens geen explosieven aangetroffen³⁷).
- Te repareren natuursteen: In de praktijk bleek dat er vanwege constructieve scheuren 41 natuursteenblokken meer moesten worden vervangen in de bogen van de brug dan verwacht.

³⁵ Bron: Brief provincie Zeeland inzake subsidieverlening d.d. 12 maart 2019.

³⁶ Bron: SIM en ook Verleningsbesluit provincie Zeeland, d.d. 12 maart 2019.

³⁷ Bron: website bouwbedrijf Van de Linde, www.jvandelinde.nl.

- Toepassing langere damplanken ten behoeve van de bouwkuip: Na sondering, die niet eerder uitgevoerd kon worden dan na afronding van het NGE-onderzoek, bleek dat er voor de bouwkuip langere damplanken moesten worden toegepast dan waarmee eerder was gerekend.
- Tijdelijk fietspad: Tijdens de voorbereiding op de uitvoering bleek dat tijdens de werkzaamheden de veiligheid van het verkeer (fietsers en voetgangers) in het gedrang kwam. Daarom is er voor gekozen om een tijdelijk fietspad langs het werkterrein aan te leggen.
- Verzekering pomp: De verzekeraar van de gemeente gaf aan de pomp, die werd gebruikt om het waterpeil in de bouwkuip laag te houden, niet te kunnen verzekeren onder de bestaande CAR-verzekering van de gemeente³⁸. Daarom moest de pomp apart door de aannemer worden verzekerd. Deze kosten zijn door de aannemer aan de gemeente doorbelast.
- Onderzoek en herstel houten fundering: Na het verlagen van de waterstand was er lichte schade zichtbaar aan de houten fundering onder de brug en werd geadviseerd om de fundering nader te onderzoeken en te herstellen.
- Herstel leuningen en balusters (palen): Tijdens demontage van de balusters bleek dat de kwaliteit van 18 balusters zodanig slecht was dat opknappen niet mogelijk was en deze moesten worden vervangen.
- Herstel metselwerk fundering en metselwerk landhoofden: Het inwendig metselwerk van de landhoofden bleek tijdens de renovatie veel slechter te zijn dan verwacht. Inwendige scheurvorming toonde aan dat er spanningen zaten in het metselwerk van de pijlers en de landhoofden. Om weer een goede basis te krijgen is besloten om eerst gewapende betonplaten/-balken te storten, waarna opnieuw is opgebouwd.

De Afdeling Openbare Werken van de gemeente stelt: “De meeste van deze meerkosten hadden we niet op voorhand kunnen weten. Ook niet wanneer er in de voorbereiding gedetailleerder onderzoek was gedaan.”³⁹

Ook de aannemer was van mening dat de meerkosten niet konden worden voorzien. Hij gaf aan dat de meerkosten voornamelijk betrekking hadden op het afsluiten van water op de bouwplaats. Er werd gerekend op gronddammen met grond die de onderaannemer op eigen terrein beschikbaar had. In verband met de PFAS-eisen⁴⁰, bleek het echter niet uitvoerbaar om die grond te gebruiken en moest worden gekozen voor óf schone grond (die na afloop gecontroleerd zou moeten worden op PFAS) of het plaatsen van stalen damwanden. Voor dat laatste is uiteindelijk gekozen. Omdat de stalen damwandprofielen echter met grote machines moesten worden geplaatst, kwamen daar in verband met de veiligheid kosten bij voor verkeersmaatregelen. Zo moest er een tijdelijk fietspad worden aangelegd. Ook werd als gevolg van de damwanden een (kostbaar) onderzoek naar niet gesprongen explosieven noodzakelijk .

Voor zover de meerwerkzaamheden door Van de Linde werden uitgevoerd, konden de meerkosten niet worden gedekt uit de stelpost voor onvoorziene kosten in het contract met Van de Linde. Deze stelpost bedroeg namelijk slechtst € 25.000.

³⁸ Een CAR-verzekering (Construction All Risk) is een verzekering die de materiële schade dekt die ontstaat tijdens de bouw of montage van gebouwen, wegen, bruggen en installaties.

³⁹ Bron: interne memo d.d. 25 juni 2021 van projectleider infra aan rekenkamer.

⁴⁰ Poly- en perfluoralkylstoffen (vaak afgekort als PFAS) is een verzamelnaam voor meer dan 6000 stoffen waarin onder andere een combinatie van fluorverbindingen en alkylgroepen voorkomen. Het Tijdelijke Handelingskader PFAS van 8 juli 2019 schrijft voor dat één kilo droge grond maximaal 0,1 microgram PFAS mag bevatten. Grond waarvan wordt vermoed dat deze verontreinigd is, moet worden onderzocht en zo nodig -onder gecontroleerde condities- worden afgevoerd en opgeslagen.

3.3 Onderhoud buitenruimte 2016 – 2023

Waar gaat het over?

Eind 2015 liepen de 10 contracten af die de gemeente met 6 aannemers had lopen voor het onderhoud van de buitenruimte. Er moesten dus 1 of meerdere nieuwe contracten worden gesloten. Onder “Onderhoud buitenruimte” vallen bijvoorbeeld maaien van plantsoenen, vegen van de straten en snoeien van heggen en onkruidbeheersing. De aannemers hebben in de verkennende fase voorgesteld om de opdracht in 3 percelen te splitsen, maar dat voorstel is door de gemeente niet overgenomen.⁴¹

Buitendijks (het onderhoud van de stranden) werd namelijk al gewerkt met 1 contractpartij en dat beviel goed, zodoende wilde de gemeente ook binnendijks toe naar 1 contractpartij met contractueel verplichte inzet van De Zuidhoek (de sociale werkvoorziening van de gemeente).

Manier van inkopen

De totale opdrachtwaarde werd geschat op € 8 miljoen, te weten € 1 miljoen voor het eerste jaar en voor elk van de beoogde 7 verlengingen met steeds een jaar. Dat is ruimschoots boven het drempelbedrag om Europees aan te besteden. Er is geen vooraankondiging van de opdracht openbaar bekend gemaakt. De opdracht valt echter onder diensten waarvoor tot medio april 2016 een verlicht aanbestedingsregime gold.⁴² Onderhandse aanbesteding was daarom toegestaan.

4 van de 6 aannemers uit 2015 gaven aan dat zij wilden offereren en hebben dat ook gedaan.

VOF Prop Beplantingswerken (hierna “Prop”) won de aanbesteding omdat dit bedrijf veel ervaring had met inzet vanuit een SW-bedrijf en bij Rijkswaterstaat eerder veel ervaring had opgedaan met prestatiecontracten.

Op 15 december 2015 stuurde de gemeente de opdrachtbrief aan Prop. De aanneemsom bedroeg € 1.012.000. Doel volgens de opdrachtbrief was “samenwerking op lange termijn”. Om elkaar “scherp te houden” en om “flexibel te kunnen inspelen op ontwikkelingen” werd gewerkt met jaarcontracten.

Een aantal documenten maakte integraal deel uit van de opdrachtverlening, waaronder een prestatieplan, een “risicodossier Prop van 11 november 2015” en een prijzenblad.⁴³ Het risicodossier blijkt een lijst met mogelijke risico’s te bevatten en de daarbij door Prop voorgestelde beheersmaatregelen. Als belangrijkste risico noemt Prop in dat dossier “Verschil in verwachting ... over de te verrichten onderhoudswerkzaamheden binnen de scope”. Om dit risico te beheersen stelde Prop verwachtingsmanagement voor met voortgangsoverleggen en zo nodig escalatie.

Gunningscriterium en voorwaarden

Voor deze aanbesteding werd het gunningscriterium “economisch meest voordelige inschrijving” (EMVI) gebruikt met een geschatte waarde voor de gemeente van de inschrijvingen, dus met een gewogen mix van prijs en kwaliteit, waarbij de kwaliteit de doorslag gaf. De gewenste kwaliteit

⁴¹ Bron: antwoord op aanvullende vraag, mail van projectleider d.d. 24 september 2021

⁴² Deze diensten werden wel aangeduid als “IIB-diensten”.

⁴³ Bron: opdrachtbrief d.d. 15 december 2015.

staat beschreven in de Visie Integraal Beheer Openbare Ruimte, die door de raad in 2014 is vastgesteld. Daarin is onder meer de beeldkwaliteit beschreven die in de openbare ruimte door de gemeente wordt nagestreefd.

Door te werken met een beeldkwaliteit, wordt er sinds 2016 radicaal anders gewerkt dan daarvoor. In plaats van de frequentie van maaien, wordt bijvoorbeeld aangegeven dat Prop moet zorgen dat het gras van de gazons tussen de 4 en de 8 centimeter hoog is. Prop moet zelf bepalen hoe vaak en op welke dag er dan gemaaid moet worden. In feite is er dus sprake van een prestatiecontract.

De Zuidhoek constateerde rond 2015, toen de gemeente nadacht over de aanbesteding, dat hun omzet voor wijkonderhoud mogelijk weg zou vallen als gevolg van de aanbesteding waarmee de gemeente vanaf 2016 alle werkzaamheden wilde onderbrengen in 1 contract. De Zuidhoek heeft - om dit op te vangen- garanties van de gemeente gekregen over in te vullen aantal manuren en omzet voor 2015. Voor deze opdracht gold een harde SROI⁴⁴-voorwaarde: het aandeel, en dus de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt van De Zuidhoek moest minimaal gelijk blijven. 2016 was een daarbij een overgangsjaar. Daarna was er contractueel ruimte om in samenspraak met het management van De Zuidhoek wijzigingen door te voeren in de wijze waarop de diverse doelgroepen van De Zuidhoek zouden worden ingezet.

Vanuit De Zuidhoek wordt aangegeven dat het nooit is gelukt om het aantal detacheringen op niveau te brengen. Bovendien is het door Prop geboden uurtarief lager dan in de markt gebruikelijk. Het is dus niet aantrekkelijk voor De Zuidhoek om in de toekomst nog werkzaamheden voor onderhoud van de buitenruimte te verrichten als de voorwaarden niet worden aangepast. De Zuidhoek geeft aan dat het heel moeilijk is om als onderaannemer voor Prop te werken en tegelijkertijd prestatieafspraken na te moeten komen met de gemeente.⁴⁵

De Zuidhoek is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden. Er zijn verschillende manieren waarop De Zuidhoek en Prop samenwerken. Zo worden sommige krachten bij Prop gedetacheerd, worden er ook ontwikkelplekken voor mensen van De Zuidhoek geboden door Prop en er worden zogenoemde “kansenspakketten” gecreëerd voor mensen met een naar verwachting levenslange afstand tot de arbeidsmarkt. Prop is echter geen opdrachtgever van De Zuidhoek en er is ook nadrukkelijk geen sprake van een hoofdaannemer/ onderaannemersrelatie. Er is sprake van een partnerschap tussen Prop – het gemeentelijke Uitvoeringsbedrijf Openbare Ruimte (UOR)– De Zuidhoek. Sommige kosten van De Zuidhoek worden echter wel via Prop met de gemeente afgerekend.⁴⁶

Bij deze aanbesteding is door de gemeente een plafondbedrag vastgesteld met een totaalbedrag van € 1.012.000. Hogere en lagere inschrijvingen werden uitgesloten van verdere deelname. Het plafondbedrag is bepaald door de bestaande onderhoudscontracten en de raming van het regiewerk bij elkaar op te tellen en vervolgens € 25.000 daarop in mindering te brengen voor “te verwachten synergievoordelen door het combineren van werkzaamheden binnen 1 contract”. Alle inschrijvers gaven aan dat ze het contract voor deze prijs konden uitvoeren.⁴⁷ Op zich lijkt het een

⁴⁴ Social Return on Investment.

⁴⁵ Bron: verslag interview met projectteam gemeente en De Zuidhoek.

⁴⁶ Bron: verslag interview met de aannemer.

⁴⁷ Bron: Interne memo OW/UOR aan het college, maart 2020.

goede zaak dat vooraf duidelijk is welke werkzaamheden voor welke prijs moeten worden uitgevoerd. Zo worden namelijk ondoelmatig en ondoeltreffend werken door de uitvoerder zoveel mogelijk voorkomen. In de praktijk bleek dat toch anders uit te pakken, want er was sprake van budgetoverschrijdingen en niet alle prestaties werden naar behoren geleverd.

Planning

De opdracht startte op 1 januari 2016, kon maximaal 7 jaren worden verlengd en duurt dus uiterlijk tot eind 2023. Rond juni 2023 zal daarom een nieuwe aanbesteding voor het onderhoud van de openbare ruimte moeten worden gestart.

Vanuit de gemeente was er een intentie om voor de lange termijn een relatie met Prop aan te gaan. De eerste jaren is gewerkt met jaarcontracten. Maar vanuit de gemeente was er vertrouwen dat Prop zijn verplichtingen nakwam. En Prop had ook zekerheid nodig voor een langere periode, zodat de nodige investeringen in materieel konden worden gedaan. Daarom werd uiteindelijk een contract van 5 jaar voor de periode 2019 tot en met 2023 met Prop gesloten. Daarbij geldt wel de contractuele restrictie dat de gemeente het contract per direct kan opzeggen als Prop zijn contractuele verplichtingen niet nakomt.⁴⁸

Begroting, wijzigingen en totaal voor rekening gemeente⁴⁹

In onderstaande tabel wordt samengevat wat de oorspronkelijke aanneemsom was en hoe die in de loop van de jaren steeds hoger is geworden. Onder de tabel wordt dit -zoveel mogelijk chronologisch- toegelicht.

Omschrijving	Bedrag Begroting	Toename	Voor rekening gemeente
2016			
Aanneemsom 1-1-2016	€ 1.012.000		
Mutatie maaien gazons en bermen door uniformer beheer		€ 20.575	
Mutatie knippen hagen		€ 2.893	
Mutatie maaien sloten en waterpartijen		€ 22.325	
Onkruidbestrijding verharding (veranderende wetgeving)		€ 199.983	
Onkruidbeheer in goten langs gesloten verharding		€ 9.773	
Ledigen afval bakken / aanvullen dispensers		€ 2.370	
Eind afrekening 31-12-2016			€ 1.269.919
2017			
Aanneemsom 1-1-2017	€ 1.269.919		
Extra stort kosten afval door bindende voorwaarde OLAZ		€ 13.706	
Areaal niet in OBSURV		€ 45.088	
Kosten niet homogene locaties		€ 11.934	
Onderhoud paden begraafplaatsen		€ 32.371	
Prijs compensatie 3,13% (over 1.373.018)		€ 42.975	
50% proces en begeleidingskosten		€ 55.000	
Eind afrekening 31-12-2017			€ 1.470.993
2018			
Aanneemsom 1-1-2018	€ 1.470.993		

⁴⁸ Bron: verslag met projectteam gemeente en De Zuidhoek.

⁴⁹ Bronnen: Excel-overzicht "Stijging van de aanneemsom" in projectdossier, en mail 5-8-21.

Project schone straat extra inspanning om veegvuil te verwijderen uit de goten en borstelen te reduceren	€ 72.142
Prijscompensatie 3,25% (over € 1.470.993)	€ 47.807
Eind afrekening 31-12-2018	€ 1.590.942
2019	
Aanneemsom 1-1-2019	€ 1.590.182
Prijs compensatie 3,97% (over € 1.590.182)	€ 63.130
Extra stortkosten afvaltax	€ 6.654
Eindafrekening 31-12-2019	€ 1.659.966
2020	
Prognose aanneemsom 1-1-2020 exclusief indexering	€ 1.659.966
Prijscompensatie	€ 45.182
Areaal uitbreiding	€ 13.466
Prognose aanneemsom incl. prijscompensatie en areaaluitbr.	€ 1.718.614
Areaal uitbreiding	€ 690
Eindafrekening 31-12-2020	€ 1.719.304
2021	
Aanneemsom 1-1-2021	€ 1.713.340⁵⁰
Prijs compensatie 0,6% (over € 1.713.340)	€ 10.280
Raming Areaal uitbreiding	p.m.
Prognose afrekening	€ 1.723.620

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er jaarlijks door de gemeente meer kosten werden gemaakt dan in de aanneemsom met Prop was overeengekomen. De meerkosten worden verderop in deze casusuitwerking toegelicht.

In het laatste kwartaal van 2017 werden de prestaties van Prop, de samenwerking en de financiële resultaten geëvalueerd. De gemeente concludeerde dat de samenwerking met Prop zeer goed was en dat na een tweede jaar van samenwerken de “stijgende lijn in de uitvoering van uw contractafspraken” vast werd gehouden door Prop. De gemeente sprak de intentie uit om het contract te verlengen tot en met 31 december 2023, dus niet met 1 jaar, zoals eerder was afgesproken. Echter, omdat het op dat moment ontbrak aan structurele dekking van de kosten in de gemeentebegroting, werd het contract toch weer verlengd met 1 jaar, voor het jaar 2018. Daarbij sprak de gemeente richting Prop de hoop uit dat na de begrotingsbehandeling 2019-2023 een vervolgoopdracht wel voor de laatste 5 jaren (dus tot en met 2023) zou kunnen worden gesloten.⁵¹

Voor de verlenging van 2018 werden aanvullende prestatieafspraken gemaakt met Prop. Dat waren onder meer:

- Het indienen van voorstellen door Prop voor te ontwikkelen communicatieplannen waar, burgers bij de buitenruimte kunnen worden betrokken;
- Een verdere borging van kwaliteitsdenken op basis van het werken met een beeldkwaliteit.

⁵⁰ Per 1 januari 2021 werd rekening gehouden met een afname in het areaal die meteen is verwerkt in de aanneemsom. Dat verklaart het verschil tussen de afrekening over 2020 en de aanneemsom 2021 (€ 5.964). Bron: email UOR d.d. 5 augustus 2021.

⁵¹ Bron: Brief Verlenging overeenkomst Onderhoud Buitenruimte 2018 -2023, d.d. 18 april 2018.

Eind 2018 werden de prestaties van Prop, de samenwerking en de financiële resultaten wederom geëvalueerd. Over de “constructieve, oplossingsgerichte, open houding en de kwaliteit van de prestaties” van Prop was de gemeente zeer positief. De intentie om het contract met 5 jaren ineens te verlengen tot eind 2023 werd inderdaad omgezet in een 5-jarig contract. Daarbij was een voorwaarde dat de gemeente samen met Prop ieder jaar voor 1 oktober evalueert of de afgesproken resultaten zijn behaald (dat moet Prop zelf aantonen) en dat er dan gezamenlijk de doelstellingen voor het komende contractjaar vast worden gelegd. Als de afgesproken resultaten niet door Prop worden behaald dan is gemeente Schouwen-Duiveland gerechtigd de 5-jarige overeenkomst tussentijds per 1 januari van het volgende jaar te ontbinden. Dat is een betere, strakkere afspraak over prestaties en eventuele consequenties tussen de gemeente en Prop dan de aanvullende prestatieafspraken over 2018.

Daarbij moet wel de kanttkening worden geplaatst dat er consequenties moeten worden verbonden aan het niet-nakomen van prestatieafspraken. In mei en juni van 2018 voldeed de kwaliteit niet aan het streefbeeld voor wat betreft knippen van de hagen, maaien van gazons en het integraal wijkbeheer. Daarmee voldeed Prop dus *niet* aan een van de prestatieafspraken voor 2018. Niettemin werd het contract voor de jaren 2019-2023 met Prop gesloten. Prop had namelijk een verbeterplan opgesteld om dit voor de toekomst te voorkomen.⁵² Toch blijkt dat ook in 2019 Prop nog niet voldeed aan de prestatieafspraken.

Er waren bijvoorbeeld klachten over maaien en snoeien van heggen.

Vanuit UOR werd gesteld dat Prop goede verbeterplannen heeft aangeleverd en dat het contract méér verplichtingen omvat dan alleen het voldoen aan een bepaalde beeldkwaliteit. Zo moet Prop bijvoorbeeld UOR ook helpen met een verbeteringsslag en inzetten op plaatsing van medewerkers van De Zuidhoek. Dat er klachten kwamen van bewoners was misschien ook te verwachten, nu er niet meer op vaste tijden wordt gewerkt in de openbare ruimte, maar alleen als dat ook echt nodig is. Volgens UOR is het ook lastig om objectief te beoordelen of de beeldkwaliteit voldoet aan wat is vastgelegd in de Visie Integraal Beheer Openbare Ruimte.⁵³ Overigens is het volgens UOR ook niet uitgesloten dat er wel wat klachten vanuit de burgers werden aangejaagd vanuit lokale aannemers die zich buiten spel gezet voelden doordat er met de nieuwe aanbesteding nog maar 1 (overigens Brabantse) aannemer is.

De aannemer gaf aan dat het waarschijnlijk ook wennen was voor de inwoners, die klachten indienden als er bijvoorbeeld niet werd gemaaid op woensdag, terwijl dat voorheen wel altijd het geval was. Of die ontstemd waren over het feit dat “hun heg” (de heg van de gemeente voor hun huis) naar hun mening er niet netjes uitzag. Ook bij weerextremen, zoals zware regenval, kwamen er soms klachten als er niet gemaaid werd, terwijl dat niet mogelijk was omdat anders de doorweekte grasmat vernield zou worden door de machines. Er was ook een belangrijke wijziging in de landelijke wetgeving die van invloed was op de beeldkwaliteit: onkruid op verhardingen mocht niet meer chemisch worden bestreden. Chemisch bestrijden is relatief makkelijk en levert

⁵² Bron: Brief Verlening overeenkomst Onderhoud Buitenruimte 2019-2023, d.d. 19 december 2018.

⁵³ De onafhankelijke partij Beheeraccent is in 2019 ingehuurd om de door Prop geleverde beeldkwaliteit objectief te meten en te beoordelen volgens een landelijke systematiek (CROW). Vanaf maart 2020 evalueert Beheeraccent maandelijks de beeldkwaliteit gedurende het groeiseizoen (april t/m oktober) Sinds 2019 gaat er jaarlijks een groenevaluatie naar de raad met als bijlage de rapportage van Beheeraccent. In de Evaluatie Groenonderhoud van januari 2020 scoorde de kwaliteit van de openbare ruimte “als totaalplaatje” voldoende (93,1%).

een geheel onkruidvrij oppervlak op. Daar waren de inwoners ook aan gewend. De alternatieve, niet-chemische bestrijding geeft een iets minder “schoon” beeld. Helaas leverde dat wel een aantal klachten op.⁵⁴

Overigens komen alle klachten bij Prop binnen, ook over gedeelten van het areaal die worden onderhouden door De Zuidhoek. Conform het contract moet Prop in het kader van de mensontwikkeling samenwerken met De Zuidhoek. Soms leidt dit tot wrijving indien niet wordt voldaan aan de beeldkwaliteit voor beheertypen waarvoor De Zuidhoek verantwoordelijk is (bijv. knippen hagen op begraafplaatsen of legen vuilnisbakken). Prop heeft geen directe invloed op de inzet en bedrijfsvoering van De Zuidhoek, maar is vanuit het contract wel verantwoordelijk voor de beeldkwaliteit.⁵⁵

De afgelopen jaren is vaak gesproken met de gemeente over de contractuele verplichtingen versus de verwachtingen van de burgers. De bewoner kan een klacht ervaren, terwijl Prop wel aan de contactverplichtingen voldoet. En bewoners klagen vooral over het beeld in de openbare ruimte, terwijl de gemeente daarvoor het gewenste niveau bepaalt en er bovendien nog andere prestatie-eisen zijn waaraan Prop moet voldoen en daadwerkelijk voldoet. Denk daarbij aan inschakeling van De Zuidhoek en het continu verbeteren en professionaliseren van de uitvoering in samenspraak met de gemeente.⁵⁶

Vanuit de gemeente is mogelijk ook niet goed aan inwoners gecommuniceerd dat er vanaf 2016 gewerkt wordt op basis van beeldkwaliteit in plaats van frequentie. Bij klachten van burgers komt het vaak voor dat de verwachtingen van de burgers niet overeenstemmen met de kwaliteitseisen uit het contract.⁵⁷

Een aantal inwoners wil graag lokale aannemers het onderhoud van de buitenruimte laten doen. Prop is een Brabants bedrijf en voor sommige inwoners schuurt dat, terwijl Prop ook vóór 2016 werkzaamheden in de buitenruimte van Schouwen-Duiveland verrichtte en de er lokale aannemers waren die niet eens op de opdracht hadden ingeschreven. De dorpsraad van Dreischor heeft in begin van de opdracht een keer het motto “Geef Prop een schop” gehanteerd. Daarna is er een gesprek geweest tussen de projectleider van Prop en een vertegenwoordiger van de dorpsraad. De aard van het contract is toegelicht en de dorpsraad heeft haar verwachtingen geuit. Werkzaamheden en verwachtingen zijn waar mogelijk op elkaar afgestemd en daarna was “de lucht geklaard”.⁵⁸

Bij de behandeling van de Programmabegroting 2020-2023 op 14 november 2019 was de raad al op de hoogte van de klachten over het onderhoud van de buitenruimte. Hij nam toen een motie aan waarin het college werd verzocht om:

- de aannemer strenger en beter te controleren op het afgesproken beeld- en kwaliteitsplan;

⁵⁴ Bron: Verslag interview met aannemer.

⁵⁵ Bron: Verslag interview met aannemer.

⁵⁶ Bron: Verslag interview met aannemer.

⁵⁷ Bron: Verslag interview met aannemer.

⁵⁸ Bron: Verslag interview met aannemer.

- indien geconstateerd zou worden dat de aannemer zich hier niet aan houdt hem daarop direct aan te spreken en actie te ondernemen om de aannemer alsnog aan het gestelde beeldkwaliteitsplan te laten voldoen.

Daarmee wilde de raad kennelijk in 2019 al druk uitoefenen op het college en de aannemer om de alle prestatieafspraken daadwerkelijk na te komen, zodat ondoelmatig en ondoeltreffend werken zou worden voorkomen. De afspraak is toen gemaakt om de Raad hierover te informeren via de programmarapportages en de jaarrekening.

Net daarvoor, namelijk op 12 november 2019 diende het college een raadsvoorstel in met daarin de resultaten van de evaluatie van het contract over 2019, inclusief de financiële consequenties van het Onderhoudscontract buitenruimte 2016-2023. In dat raadsvoorstel werd vanaf 2020 een structureel tekort van € 100.000 per jaar voorzien op het onderhoud openbare ruimte.⁵⁹

De raadscommissie heeft dit raadsvoorstel op 5 december 2019 echter terugverwezen naar het college, omdat de bijgevoegde evaluatie van het groenonderhoud 2019 een vertrouwelijke bijlage was. Dat stond volgens de raad een openbare discussie in de weg. Wel zijn door diverse partijen technische vragen over deze evaluatie gesteld. Deze vragen werden geclusterd en in maart 2020 beantwoord door het college in een “antwoordnotitie”.⁶⁰ Deze antwoordnotitie geeft een toelichting op de oorzaken van de kostenstijging van het Onderhoudscontract buitenruimte 2016-2023 en beantwoordt de concreet gestelde vragen van de raad.

Intussen was de gemeente aanbeland in een periode waarin bezuinigingen in de gemeente Schouwen-Duiveland centraal stonden. Dit leidde concreet tot het voorstel aan de raad om het structurele tekort voor 2020 en verder te dekken binnen bestaande budgetten beheer openbare ruimte. Het budget onderhoudscontract buitenruimte is daarbij structureel verhoogd van € 1.603.000 naar € 1.718.000. Een verhoging die budgettair neutraal is verlopen door tegelijkertijd verlagen van andere (onderhouds-)budgetten. Het areaal van de Duinzoom (Renesse) is uit het contract met Prop gehaald en het onderhoud van dit groen is voor een bedrag van ca. € 10.000 overgedragen aan de Stichting Belang Duinzoom. Het beschikbare budget voor het onderhoudscontract voor 2020 bedroeg daarmee nog € 1.708.000.⁶¹

Daarbij gaf het college wel een “winstwaarschuwing”: per januari 2020 zat er geen ruimte meer in de bestaande onderhoudsbudgetten. Binnen het integrale onderhoud buitenruimte kon niets extra's meer worden opvangen: geen areaaluitbreiding, geen kwaliteitsslag, geen meerkosten bij omvorming.⁶² Zoals te zien is in bovenstaand overzicht, wordt ook het budget van € 1.708.000 overschreden.

In de raadsvergadering van 9 juli 2020, agendapunt 16 is een uitgebreide discussie geweest over het kwaliteitsniveau en de kosten van het openbaar groen. Conclusie uit de discussie in de raad was dat verdere bezuinigingen op het groenonderhoud niet mogelijk zijn.

⁵⁹ Interne memo Evaluatie Groenonderhoud 2019 van OW aan college, d.d. 5 november 2019.

⁶⁰ Interne memo Antwoordnotitie Groenonderhoud, maart 2020.

⁶¹ De financiële verwerking is opgenomen in het advies “Realisatie sluitende begroting 2020-2023” (zaaknummer 279186). Dit advies werd door de raad op 4 juni 2020 vastgesteld.

⁶² Raadsvoorstel Groenonderhoud 2020 d.d. 2 juni 2020, nummer 288785.

Het raadsvoorstel van 9 juli 2020 werd overigens geamendeerd. Er werd een 4e punt aan het raadsbesluit toegevoegd:

4. Gedurende de looptijd van het contract met de huidige aannemer wordt de gemeenteraad periodiek, te weten bij de programmarapportage, specifiek geïnformeerd over de invulling en de uitvoering van de aanbesteding. Daarnaast wordt de raad over tussentijdse overschrijdingen per omgaande geïnformeerd.

Daarmee geeft de raad dus concreet zijn betrokkenheid aan en ook wanneer hij wil worden geïnformeerd.

In dezelfde raadsvergadering werd ook unaniem een motie aangenomen, waarin het college werd opgeroepen om:

- Te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het groen en de openbare ruimte meer natuurlijk in te richten zodat met minder onderhoud kan worden volstaan en kosten kunnen worden beperkt.
- Te onderzoeken hoe de bevolking betrokken kan worden in het beheer en het onderhoud van het groen in hun (directe) omgeving en hoe zij hierin gefaciliteerd kunnen worden.
- De stads- en dorpsraden en andere lokale vertegenwoordigers te betrekken.

Overige kosten

In dit contract waren de proces- en begeleidingskosten niet meegenomen. Dit heeft in de periode 2016-2019 echter geleid tot meerkosten voor de gemeente van € 55.000⁶³ (zie verder hieronder bij "Toelichting op meerkosten").

Subsidieaanvraag

Niet van toepassing.

Toelichting op meerkosten

De kosten van het contract zijn in 4 jaar tijd (2016 t/m 2019) met 60% gestegen. Daar zijn 5 oorzaken voor aan te wijzen⁶⁴:

1. De areaaldata waarvan was uitgegaan in het contract, bleken verre van compleet. (totaal € 162.919 extra);
2. Wettelijke maatregelen, met name het verbod op chemische onkruidbestrijding op verhardingen met een duurder alternatief, intensiveren van het straatvegen om kiemend onkruidzaad te kunnen verwijderen, invoering van diftar⁶⁵ bij de inzameling van huisvuil, waardoor er meer zogenoemde "sluikstorten" moeten worden opgeruimd uit de openbare ruimte (totaal € 282.125 extra);
3. Prijs indexering. De totale indexering op dit contract over de afgelopen 4 jaar bedraagt € 161.267,-;

⁶³ Bron: interne memo OW/UOR aan college, maart 2020, dit memo is als bijlage bij het raadsvoorstel Groenonderhoud 2020, nr. 288785 van 2 juni 2020 aan de raad gestuurd.

⁶⁴ Bron: interne memo OW/UOR aan college, maart 2020.

⁶⁵ Diftar is een systeem voor de inzameling van afval waarbij per huishouden of rechtspersoon geregistreerd wordt hoeveel en wat voor soort afval wordt aangeboden: Hoe meer restafval en ander slecht herbruikbaar afval een burger aanbiedt, hoe hoger de afvalstoffenheffing zal zijn. Bij invoering leidt dit helaas tot meer illegale stort ("sluikstort") van burgers en bedrijven die hun restafval -en daarmee hun afvalstoffenheffing- op die manier proberen te minimaliseren.

4. Proces- en begeleidingskosten (zie hiervoor onder “overige kosten”). Deze waren in het contract niet meegenomen en bedroegen in de periode 2016-2019 voor de gemeente € 55.000,-.

Ten aanzien van nr. 1 in deze lijst valt op dat niet duidelijk is dat het hier gaat om het aantal vierkante meters dat moet worden onderhouden en dat groter bleek dan in het oorspronkelijke contract met Prop was opgenomen. Er moesten 1.450 mutaties worden doorgevoerd. De ontbrekende of fout ingetekende stukken (bijvoorbeeld een gazon dat was ingetekend op een privé oprijlaan) werden gecorrigeerd in Obsurv (het integrale, geautomatiseerde beheersysteem) en toegevoegd aan het contract met Prop.⁶⁶

Ook eerdere informatie over het aantal vierkante meters in de buitenruimte dat moet worden onderhouden, is niet duidelijk. Zo wordt in de raadsbrief “Evaluatie contract onderhoud buitenruimte 2016-2023” van 6 december 2016 gesproken over de niet optimale “afstemming tussen BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie) en beheerinfo”, waardoor het “areaal te onderhouden buitenruimte nu niet 100% in beeld [is]”. Daarbij wordt overigens gesteld dat de verwachting is dat er in het 1e kwartaal van 2017 realistisch en betrouwbaar cijfermaterieel ligt en dat ervan wordt uitgegaan dat het budget toereikend zal zijn. Dat bleek dus niet het geval. Ook in 2020 is de informatie die naar de raad wordt gestuurd niet erg duidelijk op dit punt.

Ten aanzien van nr. 2 in deze lijst werd door de betrokken ambtenaren aangegeven dat per 31 maart 2016 chemisch onkruid bestrijden op verhardingen niet meer toegestaan was. Plotseling moest de gemeente, die voorheen uitsluitend chemische bestrijding inzette op verhardingen, veel duurdere, niet-chemische alternatieven inzetten. Hiermee was in het contract geen rekening gehouden, want hoewel de wetswijzing niet onverwachts kwam, was het voor de ambtenaren wel een verrassing dat er geen overgangstermijn bleek te zijn. Bij andere wetswijzigingen geldt soms een overgangstermijn van enkele jaren.⁶⁷

Ten aanzien van nr. 3 in deze lijst (prijs indexeringen) nog een paar opmerkingen:

In het eerste jaar (2016) vond geen indexering plaats, maar in de kadernota was hiervoor wel 1% van de aanneemsom opgenomen. Dit is later niet aangepast. Over 2017 vond wel prijscompensatie toegepast, terwijl daar in de begroting juist niets voor was opgenomen. De prijscompensatie over 2018 was stond in de begroting voor 1,4%, maar was in werkelijkheid 3,25% van de aanneemsom. Ook over 2019 stond er 1,4% als prijscompensatie in de begroting, maar werd er meer prijscompensatie aan de aannemer vergoed (namelijk 3,97%). In de begroting 2020 is geen prijscompensatie toegepast. Maar in 2021 werd weer rekening gehouden met prijscompensatie van 2,7%, maar die valt lager uit (namelijk 0,6%). In de eerste financiële rapportage van 2021 wordt een financieel voordeel gemeld van € 28.000 en wordt afgeraamd. Er lijkt geen consistente lijn te zitten in de manier waarop de gemeente de prijscompensatie in begrotingen presenteert en dat leidt tot weinig inzicht in de begroting versus de realisatie.

Nr. 4 in de lijst betreft onder andere het afhandelen van zaakmeldingen. Het is gebruikelijk dat dergelijke kosten worden doorberekend. In de evaluatie van 2017 kwam dit onderwerp naar voren en op basis van nacalculatie heeft Prop een prijsindicatie opgesteld. Deze proces- en

⁶⁶ Bron: verslag interview met aannemer.

⁶⁷ Bron: interview met projectteam gemeente en De Zuidhoek.

begeleidingskosten zijn voor 50% toegekend. De reden om 50% toe te kennen was de “stok achter de deur” om gezamenlijk met de aannemer de proces- en begeleidingskosten te reduceren.

3.4 Restauratie Blauwe Bolwerk in Zierikzee (2019)

Waar gaat het over?

Het Blauwe Bolwerk maakt onderdeel uit van de laat 16e, begin 17^e-eeuwse omwalling van Zierikzee. Het in deze casus betrokken deel van de omwalling, bestaat uit een gemetselde muur aan de Westhavendijk, bekleed met natuursteen die als grondkering fungeert voor de vulling van het bastion. Het is een Rijksmonument.⁶⁸

Op 5 maart 2015 kreeg Rothuizen Architecten en Stedenbouwkundigen (hierna te noemen “Rothuizen”) van de gemeente de opdracht om een technische opname van het Blauwe Bolwerk te doen en om een begroting op te stellen voor het herstel van de bekledingsmuur, die op het oog toen toe was aan onderhoud.

Tijdens de technische opname bleek dat buiten de “normale” erosie van het materiaal, er zich vervormingen op twee schaalniveaus voordeden. Om inzicht te krijgen in zowel de bewegingen van de muurwerken als geheel, als de individuele blokken van de bekleding, zijn metingen verricht met tussentijd van ongeveer een jaar. Op basis van de aangetroffen situatie en de resultaten van de monitoring zijn door Rothuizen restauratiemaatregelen voorgesteld en is een raming van de kosten opgesteld. Het bestek is gemaakt door Rothuizen en ook de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) droeg daaraan bij. Aan de hand van die stukken is een aanbesteding door de gemeente gedaan. De provincie Zeeland droeg met een subsidie bij in de kosten. De overige kosten moesten worden gedragen door de gemeente zelf, die daarvoor geen budget beschikbaar had, ook niet voor regulier onderhoud. Voor het herstel moest dus budget beschikbaar worden gesteld door de gemeenteraad. Aan de raad werden geen overschrijdingen op dat budget gemeld.

Manier van inkopen

Er is gekozen voor een onderhandse aanbesteding. Gezien de relatief beperkte omvang van de opdracht, was dat op grond van de geldende wet- en regelgeving ook toegestaan. Er werden 3 partijen uitgenodigd een aanbieding te doen. Het werk werd -zowel de ontwerpfase als de uitvoering- gegund aan Leenhouts’ Aannemingsbedrijf B.V. (hierna te noemen “Leenhouts”).

Ten tijde van de offerte-uitvraag was Leenhouts de enige erkende restauratie-aannemer in Zeeland. Het betreft een uniek monument, waarbij Leenhouts zijn expertise kon inzetten.⁶⁹

Er werd bij de aanbesteding gewerkt met een plafondbudget, waardoor er binnen het budget geld over bleef voor eventuele tegenvallers of extra werkzaamheden. Leenhouts heeft het offertetraject gewonnen, met toepassing van methodiek “gunnen op waarde” waarbij de verschillende inschrijvingen op de op (meer)waarde voor de gemeente werden geschat en de inschrijving met de hoogste waarde voor de gemeente wordt gekozen. Maar overigens had Leenhouts ook de laagste inschrijving. Als er alleen naar de prijs was gekeken had Leenhouts dus ook het offertetraject gewonnen.

⁶⁸ Rijksmonumentnummer: 41019.

⁶⁹ Bron: Verslag interview met aannemer.

De gunning vond overigens plaats na een heraanbesteding. De eerste aanbestedingsronde is mislukt, omdat die bleek te leiden tot inschrijvingen die ver boven het beschikbare budget van de gemeente lagen, ook die van Leenhouts. Op basis van eerdere ervaringen in Sluis had Leenhouts in die offerte namelijk gerekend met een hoog bedrag voor achterliggend metselwerk. Het risico voor meerwerk voor deze post was namelijk in het eerste bestek geheel voor rekening van de aannemer en daarom was in de offerte door Leenhouts (en overigens ook door de andere inschrijvers) gerekend met een hoog bedrag voor risico-opslag. In de nieuwe (tweede) uitvraag werd het aantal benodigde stenen aangegeven en eventueel meerwerk t.a.v. deze stenen en het achterliggend metselwerk was nu voor risico voor de gemeente. Daar stond tegenover dat in het tweede bestek door de gemeente zoals gezegd wel een budgetplafond werd aangegeven.⁷⁰

Gunningscriteria en voorwaarden

Bij de aanbesteding werd het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI) gehanteerd. Voor de berekening van het gunningscriterium EMVI werd zoals gezegd de methode van "gunnen op waarde" toegepast. Het meeste waarde werd daarbij toegekend aan het plan van aanpak dat de inschrijvers voor de opdracht zouden indienen. Tijdens de uitvoering diende de opdrachtnemer twee leerling-werkplekken in te vullen, waarmee de gemeente invulling gaf aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Voor deze opdracht was voor de bouwteamfase plus uitvoering van de restauratie zelf een plafondbudget beschikbaar van in totaal € 565.000.⁷¹ Dit bedrag komt overeen met de fictieve berekening van kosten die Rothuizen had gemaakt.⁷² Er was bij de aanbesteding sprake van een ontwerpfase en aansluitend een uitvoeringsfase. De vergoeding voor de ontwerpfase bedroeg € 10.000 en zou alleen worden betaald als de opdracht na een "go/no go"-beslissing alsnog aan een andere uitvoerder zou worden verleend dan de uitvoerder in de ontwerpfase. Leenhouts deed echter zowel de ontwerpfase als de uitvoering, dus de € 10.000 voor de ontwerpfase waren begrepen in de aanneemsom.⁷³

Planning

De start van de werkzaamheden was voorzien in het voorjaar van 2018. De geschatte bouwtijd circa 20 weken. De feitelijke oplevering vond plaats in oktober 2020. Er zat dus een aanzienlijke vertraging tussen de beoogde planning en de uiteindelijke planning.

De vertraging waarmee de feitelijke werkzaamheden startten zijn vooral terug te voeren op de aanbesteding:

- Een eerste aanbesteding is zoals gezegd mislukt en een nieuwe aanbesteding bleek nodig. De nieuwe aanbesteding, die onderhands plaatsvond bij dezelfde 3 partijen, was wel succesvol. Daarbij werd gewerkt met een plafondbudget voor de aanbesteding, waardoor er binnen het projectbudget geld over bleef voor eventuele tegenvallers of extra werkzaamheden;
- Het waterschap wilde niet dat in het stormseizoen aan waterkeringen werd gewerkt;

⁷⁰ Bron: Interview met ambtelijk projectteam en architect en met de aannemer.

⁷¹ Bron: inschrijvingsleidraad.

⁷² Bron: fictieve begroting/ staat van verrekenprijzen restauratie Blauwe Bolwerk, definitieve laatste aanpassing d.d. 22 maart 2019, Rothuizen Architecten en Stedenbouwkundigen.

⁷³ Bronnen: inschrijvingsleidraad en Opdrachtbrief ontwerpfase aan Leenhouts d.d. 4 juni 2019.

- Start van de uitvoering in de winter was technisch niet mogelijk, want er kan niet gemetseld worden als het te koud is. Na goed overleg met de aannemer is de start toen uitgesteld tot het voorjaar van 2020;
- De provincie was aanvankelijk bereid om slechts een deel van het beoogde subsidiebedrag toe te kennen, omdat het project door hen niet hoog genoeg was geprioriteerd. Door intensief overleg van de projectleider met de provincie, is uiteindelijk toch een subsidiebedrag toegekend van 67% van de subsidiabele kosten.⁷⁴

Begroting, wijzigingen en totaal voor rekening gemeente⁷⁵

	Betreft	Projectbegroting (raadsbrief 15-8-17)	Voor rekening provincie Zeeland en St. Monumenten	Voor rekening gemeente (gerealiseerd)
15-08-17	Raadsbrief, overgenomen in programmabegroting 2018-2021: Totaal geraamde kosten	€ 720.000		
	Kosten Hoofdaannemer Leenhouts:			
	- Uitvoering, inclusief winst- en risico-opslag	€ 548.195		
	- Meerwerk	€ 63.868		
	Overige kosten, waaronder kosten architect (€ 44.001) en leges (€ 15.339)			€ 612.063 € 62.149
23-10-18	Af: Subsidie Instandhouding Monumenten provincie	-€ 493.000	€ 432.000	-432.000
	Af: Subsidie St. Monumenten Schouwen Duiveland	-€ 10.000	€ 10.000	-€ 10.000
	Totaal	€ 217.000	€ 442.000	€ 232.212

Voor een uitgebreide restauratie van het bolwerk waren geen middelen beschikbaar in de gemeentebegroting (ook niet voor regulier onderhoud). Na de gemeentelijke herindeling op 1 januari 1997 werden de gemeentelijke monumenten in kaart gebracht en bleek dat er gereserveerd moest worden voor onderhoudswerkzaamheden. Daar is lange tijd niets mee gedaan. Maar inmiddels is een onderhoudsprogramma bijna gereed en zal het benodigde onderhoudsbudget in de komende begroting (2022-2025) worden vastgelegd.

Subsidie dekte naar verwachting wel een gedeelte van de kosten maar vanaf het begin was duidelijk dat er een aanzienlijke financiële bijdrage voor de gemeente over bleef. De raad werd hierover op 15 augustus 2017 met een raadsbrief geïnformeerd door het college⁷⁶.

In die brief werden de kosten voor de restauratie van het Blauwe Bolwerk geraamd op € 719.546. Dit bedrag werd in opdracht van de gemeente in de voorbereidende fase berekend door Rothhuizen Architecten, maar is later een aantal malen naar beneden bijgesteld. Naar mate er

⁷⁴ Bron: Verslag interview met ambtelijk projectteam.

⁷⁵ Bron: controleverklaring Deloitte t.b.v. subsidie provincie, inclusief bijlagen d.d. 30 juni 2020.

⁷⁶ Raadsbrief Restauratie muur Bolwerk d.d. 15 augustus 2017, (geen nummer).

meer duidelijk werd over de aard en omvang van de benodigde werkzaamheden werd bijvoorbeeld de risico-opslag die de aannemer kon berekenen lager.⁷⁷

Risicomanagement vond op verschillende manieren plaats. Voorafgaand aan de werkzaamheden is de stabiliteit van het Bolwerk op verschillende niveaus gemonitord en ook bouwhistorisch is het monument in kaart gebracht. En er is ook een proefrestauratie gedaan, om in het bouwteam (samen met de aannemer) het uiteindelijke plan voor de werkzaamheden vast te leggen. De risico's waren daarmee redelijk goed in kaart en er was ook een beeld bij wat er moest gebeuren als bepaalde risico's zich daadwerkelijk zouden manifesteren. Door deze constructie committeert de aannemer zich ook aan het plan, waardoor hij mede verantwoordelijk is voor het reageren op eventuele onvoorziene omstandigheden. Het was echter wel een bijna uniek object, dus niet alles was volgens de betrokkenen bij aanvang van de werkzaamheden bekend.⁷⁸

Er werd gerekend op een provinciale restauratie subsidie van maximaal 70% van de subsidiabele kosten, oftewel € 493.651. Daarnaast rekende de gemeente op een subsidie van € 10.000 uit de subsidieregeling restauratie en onderhoud rijksmonumenten van de stichting monumenten Schouwen-Duiveland. Het college rekende de raad voor dat er dus € 217.000 aan kosten door de gemeente zelf zouden moeten worden gedragen.⁷⁹

De benodigde middelen werden als uitbreidingsinvestering opgenomen in de begroting voor 2018 en verder. Omdat bij beide subsidieaanvragen pas in het najaar van 2017 eventuele toekenning zouden plaatsvinden was er bij de begrotingsbehandeling echter nog geen definitieve zekerheid. Het werk moest echter wel uitgevoerd worden. Om het financiële risico te minimaliseren stelde het college voor om bij niet-toekenning van de subsidie een substantieel minder uitgebreid restauratieplan uit te voeren voor maximaal de becijferde € 217.000 die de gemeente zelf moest dragen.

In de programmabegroting 2018-2021 staat de volgende tekst: "De staat van het Bolwerk te Zierikzee vereist op korte termijn restauratie van een gedeelte van het Bolwerk. We voeren deze restauratie in 2018 uit. Voor de hiervoor geraamde kosten is een krediet opgenomen van bijna € 720.000. We verwachten hiervoor een subsidiebijdrage te kunnen ontvangen van ruim € 503.000." Met het vaststellen van de programmabegroting heeft de raad feitelijk het voor de uitvoering benodigde krediet van € 216.000 (of afgerond € 217.000) achteraf goedgekeurd, zoals dat ook werd genoemd in de raadsbrief van 15 augustus.

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat er per saldo echter iets meer door de gemeente is uitgegeven dan het bedrag dat in de raadsbrief van 15 augustus 2017 blijkt (€ 217.000) en dat is overgenomen in de programmabegroting 2018, namelijk € 232.212, oftewel € 15.212 meer.

De ambtelijk projectleider gaf aan dat het verschil wordt verklaard door de leges. Als deze niet worden meegerekend als uitgaven, dan is de uitvoering binnen het aan de raad gemelde, benodigde budget gebleven. Ten tijde van het B&W voorstel is geen rekening met de leges gehouden en was dat bedrag ook nog niet bekend omdat in het B&W voorstel toestemming

⁷⁷ Bron: Verslag interview met ambtelijk projectteam en architect.

⁷⁸ Bron: Verslag interviews met ambtelijk projectteam en architect en aannemer.

⁷⁹ Door afronding van bedragen wordt overigens in de raadsbrief van 15 augustus 2017 een bedrag van € 216.000 genoemd.

gevraagd wordt aan het college de benodigde vergunningen aan te mogen vragen. Dit is later niet meer gemeld aan de raad.⁸⁰

Zowel de planning als het budget komen niet overeen met de informatie in de raadsbrief uit augustus 2017 of met de programmabegroting 2018. De informatie is dan ook niet inzichtelijk, maar het is de enige raadsbrief die over dit project naar de raad is gestuurd en daar moest de raad het dus mee doen. Omdat de uitvoering binnen de kaders leek te blijven (zowel financieel als technisch) werd er vanuit de ambtelijke organisatie geen noodzaak gevoeld om de raad via een raadsbrief of een raadsvoorstel nader te informeren. De raad heeft hier ook niet om gevraagd. Bij de vaststelling van het nieuwe inkoopbeleid is er een raadsinformatieavond belegd. Toen is aan raadsleden gevraagd welke informatie zij wilden ontvangen over de lopende grotere projecten. Omdat de raadsagenda erg vol was en er veel projecten tegelijkertijd liepen, heeft de raad toen gekozen voor een projectbrochure en dus niet voor tussentijdse informatiesessies of -brieven. Wel is er regelmatig door de projectleider aan het college gerapporteerd, zowel inhoudelijk als over de besteding van het budget.⁸¹

Overige kosten

De kosten voor planvorming (€14.022) werden aanvankelijk opgevangen binnen de voorziening kunstwerken. Afhankelijk van het verdere verloop van dit traject zouden deze kosten worden verrekend met de subsidietoekenning.⁸²

Subsidieaanvraag

De gemeente deed een beroep op provinciale subsidie voor de instandhouding van rijksmonumenten (SIM) en ook op de subsidieregeling “restauratie en onderhoud rijksmonumenten” van de stichting monumenten Schouwen-Duiveland. Uit het raadsvoorstel van 15 mei 2017 blijkt dat de gemeente rekende op maximaal 70% subsidie voor subsidiabele kosten uit SIM en op € 10.000 aan subsidie van de stichting monument Schouwen-Duiveland.

Het subsidiepercentage voor de provinciale subsidie bleek echter geen 70% maar 67% van de geraamde, subsidiabele uitvoeringskosten, de provincie had het percentage namelijk naar beneden bijgesteld. Van de kosten waren € 652.588 subsidiabel. Dat leidde tot een SIM-subsidie van € 432.000 en dat was dus € 61.000 lager dan het subsidiebedrag waarop werd gerekend in de raadsbrief van 15 augustus 2017. Een eerste voorschot van 75% van dit bedrag werd eind 2018 door de gemeente ontvangen en het restant in januari 2019. De overige 108.000 moest ten tijde van het rekenkameronderzoek nog worden ontvangen.⁸³

Het volledige subsidiebedrag van € 10.000 van de stichting monumenten Schouwen-Duiveland is ontvangen.⁸⁴

Toelichting op meerwerkzaamheden

⁸⁰ Overigens gaf de ambtelijk projectleider ook aan dat er nog € 27.499 resterend budget is. Deze € 27.499 staat in jaarrekening 2020 (pagina 290), maar is op basis van de raadsinformatie, zoals blijkt uit de tabel, op geen enkele manier te herleiden.

⁸¹ Bron: Verslag interview met ambtelijk projectteam.

⁸² Concept raadsvoorstel d.d. 15 mei 2017, deze tekst staat niet in de raadsbrief van 15 augustus 2017.

⁸³ Bron: Brief subsidieverlening Subsidie voor restauratie rijksmonument het Blauwe Bolwerk van de provincie Zeeland d.d. 23 oktober 2018.

⁸⁴ Bron: Jaarrekening 2019, p. 131, geen beschikking aangetroffen in het dossier.

Meerwerk dat door Leenhouts in rekening werd gebracht had onder meer betrekking op aanvullende werkzaamheden voor drainage, extra metselwerk en dergelijke. In totaal bedroegen de meerkosten van Leenhouts € 63.868.

Er was sprake van meerwerk, omdat pas nadat het verwijderen van de buitenste, natuurstenen schil van het Bolwerk duidelijk werd welke werkzaamheden precies nodig waren. Er zat een -reeds bekende- scheur in de muur en die kon worden gerepareerd. Dat leidde tot minderwerk, maar er is ook extra drainage aangebracht en er zijn extra natuurstenen blokken aangeschaft. Dit kon echter betaald worden uit de in het contract vastgelegde stelpost.

Meerwerk werd altijd besproken in het bouwteam, waar overigens ook de aannemer zitting in had. Zo werd in overleg bepaald welke extra werkzaamheden nodig waren en welke kosten daar tegenover zullen staan.⁸⁵

De term “meerwerk” suggereert dat er werkzaamheden vergeten waren, die later worden toegevoegd. De werkelijkheid is volgens de ambtenaren echter anders: pas als het werk daadwerkelijk van start gaat blijkt wat er precies moet gebeuren. Werkzaamheden aan een uniek monument kunnen van tevoren niet altijd precies worden ingeschat. En dat hoeft ook geen probleem te zijn als er wordt gewerkt met een plafondbudget, omdat er dan immers budget overblijft voor eventuele tegenvallers.⁸⁶

De aannemer geeft bij het meerwerk aan dat de opname die Rothuizen eerder had gedaan (en waar het bestek op was gebaseerd) bij aanvang van de werkzaamheden ca. 4 jaar oud was. Nadat Leenhouts als winnaar uit de aanbesteding waren gekomen hebben zij met behulp van een hoogwerker allereerst de muur opnieuw geheel in kaart gebracht. Het monument bleek sinds die tijd verder in verval geraakt en dat leverde extra werk op. Er is toen voor gekozen om de voorgeschreven rollaag (van metselwerk op de muur) te vervangen door een (goedkopere) zinken afdekking, met extra drainage ter hoogte van een aanliggende tuin (duurder). Verder is om binnen het plafond te blijven meer hergebruik van natuursteen gedaan (in plaats van aankoop nieuwe blokken) en is het te restaureren deel van de muur bij de waterlijn geschrapt.⁸⁷

Leenhouts werkte overigens met een Belgische steenhouwer als onderaannemer. Deze steenhouwer zou een deel van het werk aan de natuurstenen blokken uitvoeren en ook de blokken leveren. Echter, door de coronapandemie werd de grens met België gesloten. De bestelde blokken werden uiteindelijk wel geleverd, maar het werk aan de (deels hergebruikte) blokken heeft Leenhouts zelf gedaan. Per saldo leverde dat geen meerwerk op.⁸⁸

In het bestek was een verplichting tot het afgeven van een bankgarantie opgenomen van 5% van de aanneemsom. Vanwege de hoge kosten (afsluitkosten en rente) en de administratieve rompslomp heeft Leenhouts aan de gemeente voorgesteld om te werken met 5% inhouding op alle facturen die pas bij definitieve oplevering van het werk door de gemeente aan de aannemer zou worden betaald.⁸⁹ Dit voorstel is door de gemeente overgenomen. Naast dat deze werkwijze vanwege de lagere kosten aantrekkelijk is voor de aannemer, heeft de gemeente zo meer

⁸⁵ Bron: Verslag interview met ambtelijk projectteam en architect.

⁸⁶ Bron: Verslag interview met ambtelijk projectteam en architect.

⁸⁷ Bron: Verslag interview met aannemer.

⁸⁸ Bron: Verslag interview met aannemer.

⁸⁹ Bron: Verslag interview met aannemer.

zekerheid dat alle werkzaamheden zijn uitgevoerd voordat de laatste termijn van 5% wordt betaald.

3.5 Herinrichting Dreef in Bruinisse (2019)

Waar gaat het over?

De raad stelde in december 2017 het 'Plan van aanpak en Strategieontwikkeling centrum Bruinisse' vast. Dit was een nadere invulling van het centrumdeel van het Masterplan Bruinisse, waarmee de raad zijn ambitie vastlegde om van Bruinisse een aantrekkelijk en gezellig dorp te maken voor jong en oud. Voornaamste doel was om de aantrekkelijkheid en verblijfskwaliteit van het centrum en de openbare ruimte te verbeteren. Om deze kwaliteitsslag te kunnen maken moest onder andere de verkeersstructuur aangepast worden, waardoor meer ruimte zou ontstaan voor meer ondernemingen, meer parkeergelegenheid en meer groen. Het project "Herinrichting Dreef in Bruinisse" is het eerste deelproject in het centrumgebied dat werd uitgevoerd. Omdat hierover eerder een motie was aangenomen, werd het centrumplan ter vaststelling voorgelegd aan de raad.

Dit deelproject betreft de (her)ontwikkeling van Market Plaza (vergroting Albert Heijn, zelfstandig gebouw Etos/Gall met drie appartementen) en de ontwikkeling van het Gat van Bru met zeven wooneenheden en circa 350 m² detailhandel. In het kader van dit deelproject werd ook de integrale openbare ruimte opnieuw aangelegd. Het ontwerp is tot stand gekomen met input van de bewoners, OBS De Meerpaal, de dorpsraad en de ondernemersvereniging. Vervolgens is het ontwerp door de aannemende partij geoptimaliseerd in samenspraak met de gemeente.

Naast bovengrondse werkzaamheden (zoals de verlegging van de Dreef), hebben er ook ondergrondse werkzaamheden plaatsgevonden. Voorbeelden hiervan zijn de vervanging van het rioolstelsel en de verlegging van kabels en leidingen.

De gemeente was eigenaar van diverse percelen op en rond de Dreef. Om de realisatie van het benodigde parkeerterrein voor de AH, Etos en Gall&Gall (eigendom van Market Plaza, een marktpartij, onafhankelijk van de gemeente) mogelijk te maken en om de Dreef te kunnen herinrichten (openbare ruimte) was aanvullend aan de bouwactiviteiten ook een aan- en verkoop tussen gemeente en Market Plaza van grond noodzakelijk. Per saldo nam de initiatiefnemer circa 1.803 m² af van de gemeente. De wederzijdse aan- en verkoop leverde de gemeente € 225.000 op.⁹⁰

Bij de aanbesteding is opgetrokken samen met Market Plaza. De gemeente heeft het totale werk aanbesteed, en de grond en rioleringswerkzaamheden t.b.v. Market Plaza werden daarin meegenomen. Market Plaza heeft deze kosten vergoed aan de gemeente. De projectleider van Market Plaza zat ook in het aanbestedingsteam.⁹¹

Manier van inkopen

De opdracht is na de voorbereidende fase, waarin onder meer archeologisch onderzoek werd gedaan, onderhands gegund aan M.J.Oomen riool- en betontechniek BV. (hierna te noemen "Oomen"). Dat was na een aanbestedingsprocedure met drie van de zes vaste aannemers van de

⁹⁰ Bron: raadsbrief Herontwikkeling AH, Etos, Gall&Gall en Gat van Bru d.d. 4 september 2018, nr. 83612.

⁹¹ Bron: Verslag interview met ambtelijk projectteam en vertegenwoordiger Market Plaza.

gemeente voor infrastructurele werkzaamheden. De procedure is met behulp van Tendered (een elektronisch platform voor aanbestedingen) uitgevoerd. Dit is op grond van de wet- en regelgeving een toegestane manier van inkopen.

Gunningscriteria en voorwaarden

Bij de aanbesteding werd een plafondbudget van € 1.485.000 voor de uitvoeringsfase gehanteerd. Het contract met Oomen werd op 3 juli 2019 gesloten voor een bedrag van € 1.351.400, exclusief meer- en minderwerk.

Bij de gunning is gekozen voor het gunningscriterium “Economisch Meest Voordelige Inschrijving” (EMVI). Voor de berekening van het gunningscriterium EMVI werd de methode van “gunnen op waarde” toegepast, waarbij de verschillende inschrijvingen op (meer-)waarde voor de gemeente worden geschat en de inschrijving met de hoogste waarde voor de gemeente wordt gekozen. De opdracht werd aan Oomen gegund. Er werd namelijk gegund op waarde en Oomen scoorde daarbij het hoogst. Als er alleen op prijs was gegund, dan was de opdracht overigens ook aan Oomen gegund, want deze aannemer had ook de laagste inschrijving.

In de aanbesteding werd aan inschrijvers gevraagd om kansen op het gebied van duurzaamheid, sociale initiatieven en innovatie aan te geven, aansluitend bij doelstellingen (duurzaam, sociaal en innovatie) uit het collegeprogramma.

Planning

In een brief aan de raad schrijft het college in december 2018⁹²:

“We gaan er alles aan doen om de ruimtelijke procedure voor de AH, Etos, Gall en Gat van Bru spoedig af te ronden. Echter, voor de ruimtelijke procedure rondom de Dreef zijn we afhankelijk van de ontwikkelaar. Indien we nog wat kunnen versnellen, dan ziet de planning er als volgt uit:

- 4e kwartaal 2019 en 1e kwartaal 2020: bouw Etos en Gall
- 1e kwartaal en 2e kwartaal 2020: verbouwing AH
- 4e kwartaal 2019 en 1e kwartaal 2020: openbare ruimte Dreef”

De realisatie van de nieuwbouw voor Market Plaza heeft nogal wat tijd in beslag genomen en ook de grondverkoop over en weer hebben de nodige tijd gekost. De ontwikkelaar van Market Plaza had uiteraard zijn eigen plan, maar de gemeente had daarbij een toetsende rol v.w.b. overeenstemming met het bestemmingsplan en afstemming met andere plannen in de buitenruimte. De ondernemer moest ook marktonderzoek doen om te bepalen welk aantal vierkante meters nodig zou zijn voor de supermarkt en de benodigde parkeergelegenheid. Omdat Market Plaza een belangrijke trekker was voor het totale gebied, was het voor de gemeente ook een belangrijke samenwerkingspartner.⁹³

Het ambtelijk projectteam, Market Plaza en de aannemer hadden allen zitting in een zogenoemd “bouwteam”. Er was soms wel discussie tijdens de bouwoverleggen. Dat had vaak te maken met de planning. Zo wilde Albert Heijn met voorrang geholpen worden, want er was veel geïnvesteerd en de winkel moest zo snel mogelijk open. Ook was er enige druk om de appartementen snel op te leveren, want er lagen al afspraken met bewoners, die er snel hun intrek in wilden nemen.

⁹² Bron: raadsbrief Herinrichting openbare ruimte centrum Bruinisse, d.d. 11 december 2018, nr. 108909.

⁹³ Bron: Verslag interview met ambtelijk projectteam en vertegenwoordiger van Market Plaza.

Ieder van de betrokken partijen heeft haar eigen belang. Gezamenlijk is geprobeerd “de bal in het midden te houden” en ieders wensen zoveel mogelijk te behartigen. Maar de planning liep soms uit door onverwachte gebeurtenissen (met name door de aangetroffen botresten). Er was volgens de aannemer nooit sprake van “ongezonde druk”.⁹⁴

Op 3 juli 2019 stuurde de gemeente een opdrachtbrief voor de herinrichtingswerken en het werk aan de riolering aan MJ Oomen en startten de werkzaamheden van herinrichting en aan de riolering. Deze werkzaamheden waren begin juli 2020 geheel afgerond.⁹⁵

Begroting, wijzigingen en totaal voor rekening gemeente⁹⁶

In onderstaande tabel wordt het begrote bedrag afgezet tegen de kosten die uiteindelijk voor rekening van de gemeente kwamen. Onder de tabel wordt dit -zo veel mogelijk chronologisch- toegelicht.

Datum	Betreft	Bedrag project-begroting ⁹⁷	Voor rekening gemeente
Begroting 2016	Budget voorbereiding:		
	Waaronder archeologisch onderzoek en ook € 35.714 aan ambtelijke kosten	€ 105.714	
	Realisatie voorbereiding:		€ 114.511
	Budget uitvoering:		
	Projectbudget gemeente	€ 1.150.000	
	Bijdrage Market Plaza	€ 350.000	
	Riolering	€ 280.000	
	Aanvullende budget Archeologie	€ 25.000	
	Nieuw Hekwerk de Meerpaal	€ 17.500	
	Subtotaal budget voor uitvoering	€ 1.822.500	
9 juli 2019	Realisatie uitvoering:		
	Contract Oomen:	€ 1.351.400	
	Meerwerk	€ 139.767	
	“Kansen”	€ 72.998	
	Kabels en leidingen	€ 27.291	
	Optimalisaties	- € 6.478	
	Meerkosten gemeente	€ 99.948	
			€ 1.684.926
	Totaal	€ 1.928.214	€ 1.799.437

Op 10 juli 2018 werd de raad door het college per brief geïnformeerd (zaaknr. 74944) dat de schetsontwerpen en het definitieve ontwerp Centrum Bruinisse gereed waren. In de raadsbrief werd de raad gevraagd om het benodigde budget later mee te nemen. Uit de bijlage bij de raadsbrief blijkt dat er gerekend werd met een verwachte investering van €1.100.000 exclusief bibliotheek en ook kosten voor werkzaamheden aan de riolering (die Oomen overigens alle zelf uitvoerde). In het projectdossier wordt echter gerekend met een bedrag € 1.150.000. Daarbij

⁹⁴ Bron: Verslag interview met aannemer.

⁹⁵ Proces verbaal van ingebruikname d.d. 2 juli 2020.

⁹⁶ Bron: Excel-overzicht “Totaal budget en plafond” in projectdossier,.

⁹⁷Bron: projectbegroting.

komen dan bijdragen vanuit Market Plaza, budget voor riolering en ook voor archeologie, in totaal resulteert dat in een budget van € 1.822.500, zoals genoemd in de tabel.

In de gemeentelijke begrotingen en jaarstukken en ook in de aan de raad gestuurde informatiebrieven staan onderling afwijkende cijfers. Tijdens het interview met het ambtelijk projectteam werd aangegeven dat aansluiting van alle cijfers lastig wordt. Het is namelijk een project dat over verschillende jaren loopt en waarvoor het budget wordt opgebouwd uit verschillende posten. Uit Coda (het boekhoudsysteem van de gemeente) blijkt welk budget nog beschikbaar is, maar daarin hebben de raadsleden geen inzage. In het projectdossier zit wel een Excel-overzicht waarin het budget wordt afgezet tegen de uitgaven en dat overzicht is gebruikt voor bovenstaand overzicht, omdat het klopt met de facturen en met het contract met Oomen. Maar dat is in feite een extracomptabel overzicht (de betrokken ambtenaren noemden het een “schaduwadministratie”). Coda is leidend. Echter, voor wat betreft de kosten is inzicht -ook met behulp van Coda- beperkt. Zo is er bijvoorbeeld aan de dekking van het project bijgedragen vanuit het budget voor herinrichting & riolering, maar daarin heeft zelfs de projectleider via Coda geen inzage.⁹⁸

Op 4 september 2018 stuurde het college een brief naar de raad, met daarin een opsomming van de stand van zaken van dit project. Het college gaf aan het benodigde budget voor dit deelgebied, op basis van het besluit tot vaststelling van het plan voor herinrichting van de openbare ruimte uit 2011, bij de behandeling van de begroting 2016-2019 al door de raad beschikbaar zou zijn gesteld.⁹⁹

In de programmabegroting 2016-2019 zijn echter geen bedragen terug te vinden waaruit het beschikbare budget voor dit project blijkt en die zijn te herleiden tot de bedragen die in de bijlage bij de raadsbrief van 10 juli 2018 werden genoemd of die in de projectdossier werden aangetroffen. Er wordt namelijk wel een bedrag van € 944.000 genoemd voor de uitvoering van het Masterplan Bruinisse¹⁰⁰, maar de herinrichting van de Dreef is daar slechts een deel van. In de lijst met te honoreren prioriteiten wordt een bedrag van € 450.000 genoemd specifiek voor de herinrichting van de Dreef, een veel lager bedrag dus. En dit bedrag betreft het jaar 2017, dat ruim voor de uitvoering lag.¹⁰¹ Dit is zonder een verdere toelichting niet inzichtelijk.

In de jaarrekening 2020 valt te lezen dat de herinrichting van de openbare ruimte geheel was afgerond en eind 2020 definitief werd opgeleverd door de aannemer, binnen het door de gemeenteraad toegekende budget.¹⁰² Dat lijkt in overeenstemming met de bedragen in bovenstaande tabel, al zijn die zoals gezegd niet te herleiden uit eerder aan de raad verstuurd informatie.

Overige kosten

In april 2019 meldde het college aan de raad dat de rijbaan aan de Dreef moet worden verlegd en het perceel waarop de bibliotheek is gepositioneerd, moest daarvoor vrij worden gemaakt. Uitgangspunt was dat de bibliotheek op het moment van de herinrichting van de openbare ruimte

⁹⁸ Bron: Verslag interview met ambtelijk projectteam en vertegenwoordiger Market Plaza i.c.m. projectdossier.

⁹⁹ Raadsbrief Herontwikkeling AH, Etos, Gall&Gall en Gat van Bru d.d. 4 september 2018, nr. 83612.

¹⁰⁰ Bron: p. 153 van de programmabegroting 2016-2019. Dit bedrag is ten laste van de algemene reserve.

¹⁰¹ Bron: p. 160 van de programmabegroting 2016-2019. Dit bedrag wordt volgens deze bijlage bij de programmabegroting voor €43.939 ten laste van de reserve strategische visie gebracht.

¹⁰² Jaarrekening 2020, p. 41.

Dreef al verplaatst zou zijn naar het gezondheidscentrum op de Kop van de Nieuwstraat, maar deze ontwikkeling had enige vertraging opgelopen. Daarom stelde het college voor om de bibliotheek tijdelijk te verplaatsen naar een locatie aan het Kerkplein, in de ruimte onder een nieuwe woning aldaar. De kosten ad € 6.250 zouden worden gedekt uit de algemene reserve ontwikkelingsbedrijf.¹⁰³ Een raadsbesluit, waarin dit voorstel voor het dekken van de kosten door de raad werd overgenomen, ontbreekt.

In september 2019 meldde het college aan de raad dat er menselijke resten waren gevonden in het betreffende gebied. Het college stelde voor om de kosten van het archeologische vervolgonderzoek en de bijbehorende archeologische begeleiding van € 25.000 ten laste te brengen van de post onvoorzien (€ 20.000) en het budget archeologie (€ 5.000).¹⁰⁴ Ook hier ontbreekt een raadsbesluit, waarin dit voorstel voor het dekken van de kosten door de raad werd overgenomen. Formeel hoefde het college daarvoor volgens de Financiële Verordening ook geen raadsbesluit voor in te dienen.

Subsidieaanvraag

In 2019 werden kosten gemaakt voor onderzoek en detectie van Niet Gesprongen Explosieven (NGE's in de gemeente Schouwen-Duiveland). In totaal ging het om €122.024. 70% van deze kosten (€ 85.416, waarvan het aandeel voor de Dreef in Bruinisse € 7.501 bedroeg) konden, na het vaststellen van een raadsbesluit daartoe, worden gedeclareerd bij het bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op 28 januari 2020 diende het college daarvoor een raadsvoorstel in bij de raad en stelde voor om de financiële consequenties binnen de begroting via het advies over de meicirculaire 2020 te verwerken, omdat dan ook duidelijk zou zijn dat de aanvraag ook zou worden gehonoreerd. Uit dit advies volgt dus volgens het college geen begrotingswijziging.¹⁰⁵

Toelichting op meerwerkzaamheden

Tijdens de werkzaamheden werden menselijke resten aangetroffen. Dat leidde tot extra kosten voor archeologisch onderzoek en vertragingen in uitvoering. Die werden door de aannemer aan de gemeente doorberekend, als die geen vervangende werkzaamheden kon uitvoeren en er dus sprake was van stilstand tijdens het werk.

Een deel van de facturen van Oomen voor meerwerk werd door de gemeente afgekeurd (voor in totaal circa € 46.000,-). Afkeuring van meerwerk vond plaats als er tijdens archeologisch onderzoek te veel stilstand werd gefactureerd (er dus naar het oordeel van de ambtelijk projectleider wel vervangend werk mogelijk was geweest) of als de gefactureerde werkzaamheden voortvloeiden uit het contract en dus feitelijk geen meerwerk betroffen.¹⁰⁶ Hieruit blijkt dat de gemeente goed -mogelijk veel beter dan in de andere casussen- in de gaten hield dat meerkosten aanvaardbaar waren voor de gemeente en pasten binnen het contractueel met de aannemer afgesproken budget.

¹⁰³ Bron: raadsbrief Tijdelijke huisvesting bibliotheek Bruinisse, d.d. 9 april 2019, nr. 144076.

¹⁰⁴ Bron: raadsbrief Vervolgstappen vondst menselijke resten bibliotheek Bruinisse d.d. 3 september 2019, nr. 216215.

¹⁰⁵ Bron: raadsvoorstel Suppletie bommenregeling d.d. 28 januari 2020, nr. 247897.

¹⁰⁶ Bron: Verslag ambtelijk projectteam en vertegenwoordiger Market Plaza.

De sfeer in het bouwteam werd door de aannemer -ondanks het feit dat sommige facturen voor meerwerk dus door de gemeente werden afgewezen getypeerd als “goed”.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Bron: Verslag interview met aannemer.

4. Rol gemeenteraad

4.1 Inleiding

De meest recente en relevante kaders voor inkooptrajecten¹⁰⁸ zijn door de raad in oktober 2019 vastgelegd in de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019-2023. Daarnaast gelden uiteraard de algemene kaders voor een goed financieel beheer, zoals onder meer vastgelegd in de Financiële Verordening gemeente Schouwen-Duiveland 2017. Maar naast het stellen van de kaders, heeft de raad ook tot taak om de uitvoering te controleren en zo nodig bij te sturen. De raad heeft daarvoor de goede informatie nodig (juist, tijdig, volledig, eenduidig, inzichtelijk en informatief).¹⁰⁹

In het dossieronderzoek en tijdens de gehouden interviews is onder meer onderzocht welke informatie aan de raad is gestuurd over inkooptrajecten en wat de raad op basis daarvan heeft besloten. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de rol van de gemeenteraad en aan welke informatie de raad behoefte heeft om die rol in te kunnen vullen.

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van een online enquête die door 15 raads- en commissieleden werd ingevuld.¹¹⁰ 10 van hen namen ook deel aan een sessie die op 23 september 2021 door de rekenkamer in het kader van het onderzoek werd georganiseerd (hierna aangeduid als “raadsessie”). Die raadsessie werd gestructureerd aan de hand van de resultaten van de enquête en de deelnemers aan de sessie werden in de gelegenheid gesteld om hun antwoorden op de enquête toe te lichten, nadere vragen te stellen en ideeën uit te wisselen (met elkaar, met de leden van de rekenkamer en met de onderzoeker).

Hieruit ontstaat een beeld van wat raadsleden vinden van de informatie die zij ontvangen over inkooptrajecten, hoe zij willen en/of kunnen bijsturen en waar zij behoefte aan hebben om hun kaderstellende en controlerende taken rond inkooptrajecten in te kunnen vullen.

In de volgende paragraaf volgen de resultaten van de enquête, met steeds een toelichting onder elke vraag van wat hier tijdens de sessie op 23 september 2021 aan werd toegevoegd.

4.2 Resultaten enquête

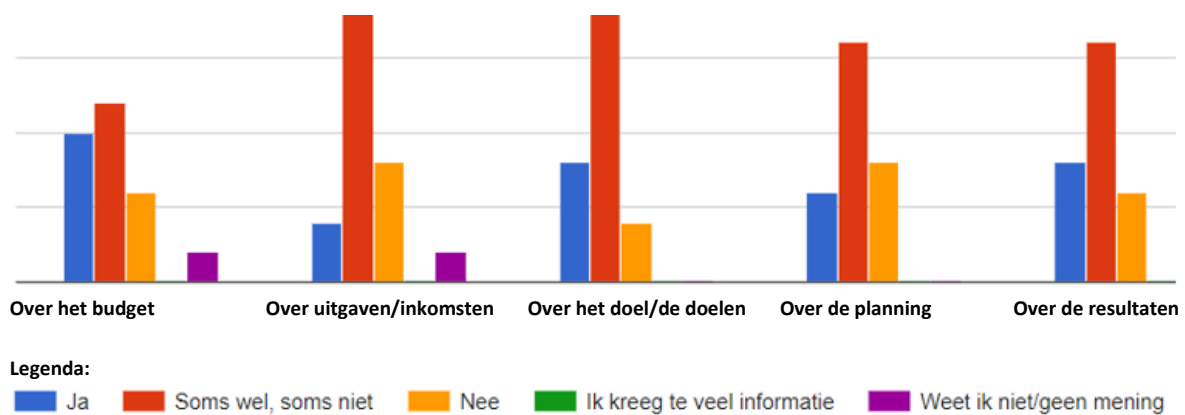
In deze paragraaf staan de resultaten van de enquête. Na een grafische weergave van resultaten per enquêtevraag, wordt steeds een korte toelichting gegeven. Om te beginnen werd aan de deelnemers gevraagd of zij van mening waren dat zij voldoende informatie krijgen over inkooptrajecten in het algemeen. Daarna werd ingegaan op de afzonderlijke casussen, op wensen ten aanzien van raadsinformatie over inkooptrajecten en een oordeel over de uitvoering van het inkoopbeleid.

¹⁰⁸ Met “inkooptrajecten” wordt bedoeld: van eerste signalering dat er iets moet worden ingekocht, tot aanbesteding, uitvoering en oplevering van het resultaat.

¹⁰⁹ Zie ook het normenkader voor dit rekenkameronderzoek in bijlage 2.

¹¹⁰ De online enquête werd uitgevoerd met behulp van Google Forms.

Vraag 1: Krijgt u als raadslid voldoende informatie over inkooptrajecten?



Hoewel een aantal van hen aangaf dat zij voldoende informatie kregen, was het aantal dat aangaf dat dit soms wel/soms niet of in het geheel niet het geval was ruimschoots in de meerderheid. Een deelnemer aan de raadsessie gaf aan dat hij na eigen onderzoek van mening was dat het college niet in control was. Anderen gaven aan dat het erop leek alsof de gemeente soms was overgeleverd aan “de grillen van aannemers”. Over overschrijdingen kreeg de raad volgens hen te laat informatie en dat stuit op onbegrip bij raadsleden.

Kortom, de raadsleden toonden zich kritisch. Sommige deelnemers aan de raadsessie vroegen zich af of in het beleid (Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019-2023) wel goed is vastgelegd wat er moet gebeuren bij budgetoverschrijdingen. Voor wie zijn de risico’s, voor de aannemer of voor de gemeente? Raadsleden wijzen op een contract, waarin alles klip en klaar zou moeten staan wat de aannemer moet doen. Het is voor de raad dan moeilijk of zelfs in het geheel niet te begrijpen waarom er sprake is of zou kunnen zijn van budgetoverschrijdingen.

Uiteraard is het zaak om in een contract met een aannemer goed vast te leggen wat precies tot de opdracht behoort. Echter, de (financiële en andere) gevolgen van onvoorziene omstandigheden kunnen nooit eenzijdig op één van de contractpartijen worden afgewenteld. Dat botst met geldend recht (met name het contractenrecht). Dit punt is besproken tijdens de raadsessie, en leidde tot de conclusie bij een aantal deelnemers dat sommige “onvoorziene omstandigheden” (zoals het duurdere, niet-chemisch bestrijden van onkruid op verhardingen) helemaal niet onvoorzien waren en gewoon in het contract met de aannemer hadden moeten staan. Dan waren daaruit volgens hen geen meerkosten voor de gemeente ontstaan.

Vraag 2: Hoe beoordeelt u de informatie over het inkooptraject voor de restauratie van de Zuidwellebrug?



Het beeld over de ontvangen informatie over deze casus is wisselend, maar meer raads- en commissieleden gaven in de enquête aan dat de informatie niet altijd of helemaal niet tijdig, duidelijk of volledig was. Vooral over de volledigheid van de informatie was een meerderheid ontevreden.

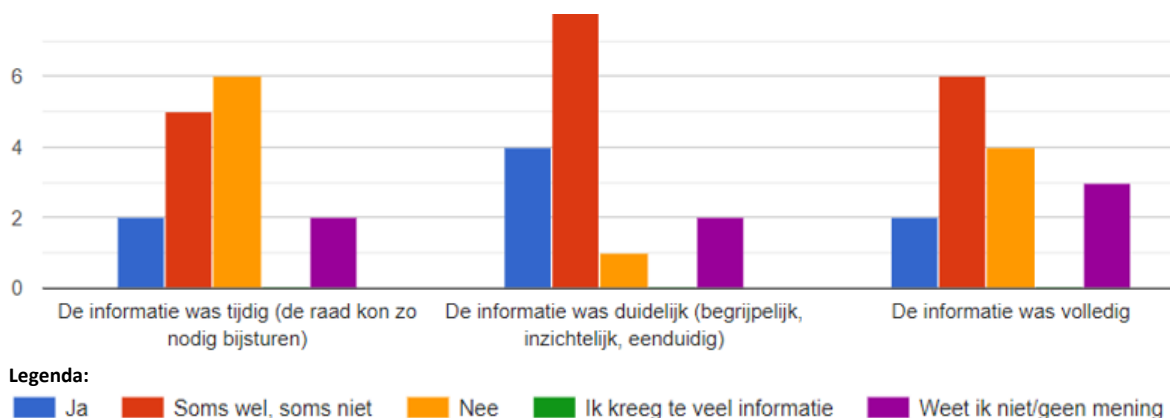
Tijdens de raadsessie gaven de deelnemers aan dat de informatie over de restauratie van de Zuidwellebrug soms te laat kwam en volgens hen niet altijd juist was, al kon men niet goed aangeven wat er dan precies niet juist was. Wel bleek het gevoel breed te worden gedeeld dat de raad hierdoor een aantal malen voor het blok was gezet door het college.

Hoewel de raadsbrief van juli 2020 veel toelichting bevatte over de overschrijdingen, is hier door de raad weinig aandacht aan besteed. Als reden daarvoor werd aangegeven dat een raadsbrief in recesperiodes ook geen prioriteit krijgt. Mogelijk wordt dat ook veroorzaakt door het feit dat raadsbrieven worden geagendeerd bij ingekomen stukken en er geen besluit over hoeft te worden genomen. Raadsvoorstellen krijgen als regel meer aandacht van raadsleden, juist omdat er een besluit over moet worden genomen.

Het feit dat de overschrijdingen niet konden worden gedekt uit de post onvoorzien was onbekend bij de raad. Ook was bij hen niet bekend dat de eerste bijraming (€ 180.000 in januari 2020) plaatsvond nog voordat er een contract met de aannemer was gesloten en dat het risico totdat het contract wordt afgesloten per definitie voor rekening van de gemeente is, tenzij het contract binnen de geldigheid van een offerte wordt afgesloten.

Achteraf stellen sommige raadsleden vast dat een vaste contractsom voor de restauratie van dit monument blijkbaar onmogelijk was en dat bijramingen onvermijdelijk waren. Het gevoel bij de raad daarover is dat dit óf niet zo is gecommuniceerd aan de raad óf dat er mogelijk een gebrek aan kennis is bij de raad.

Vraag 3: Hoe beoordeelt u de informatie over het inkooptraject voor het onderhoud van de buitenruimte (vanaf 2016)?



Uit de enquêteresultaten blijkt dat raads- en commissieleden de informatie over deze casus in meerderheid niet tijdig vond.

Deze casus gaf zeer veel aanleiding tot het maken van kritische opmerkingen tijdens de raadsessie. Raadsleden gaven aan dat zij het gevoel hadden dat het college in deze casus niet in control was: De gemeente leek volgens hen als het ware overgeleverd te zijn aan de aannemer. Bovendien werd volgens de raadsleden door het college bij budgetoverschrijdingen aangegeven dat er al aan de aannemer was betaald. De informatie zou dan te laat bij de raad zijn gekomen om nog in te kunnen grijpen.

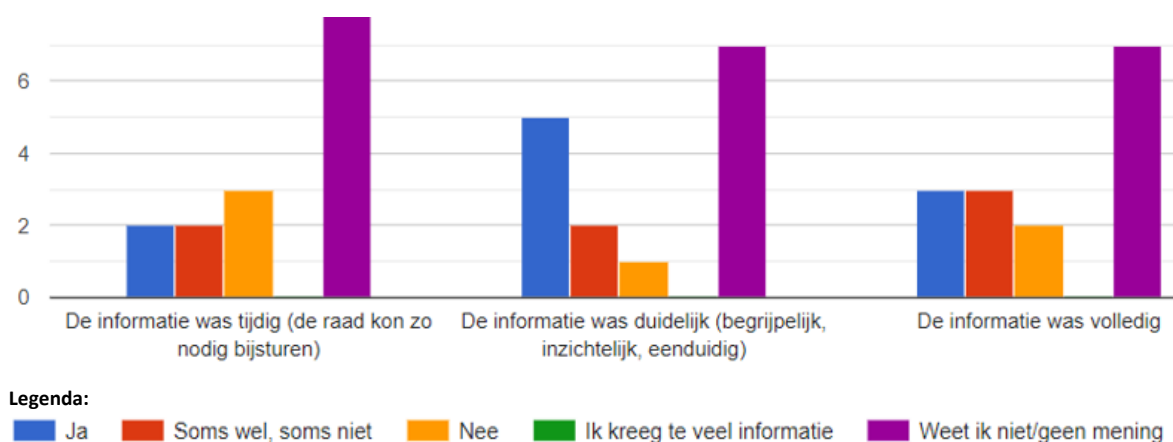
Dat de uitbreiding van het aantal vierkante meters dat de aannemer moest onderhouden ten opzichte van het oorspronkelijke contract met de aannemer leidden tot meerkosten (zie casusuitwerking in paragraaf 3.3 van dit rapport) was bij raadsleden onbekend of werd niet begrepen.

Tijdens de raadsessie werd aangegeven dat je wellicht niet alles vooraf kunt “dichttimmeren” in een contract. Maar een aantal van de deelnemers was van mening dat sommige zaken hadden kunnen worden voorzien en hadden kunnen worden opgenomen in de contractvoorwaarden, zodat zij niet voor rekening waren gekomen van de gemeente. Daarbij werd als voorbeeld verwezen naar de hogere kosten voor niet-chemische bestrijding van onkruid op verhardingen.

Overigens werd tijdens de raadsessie de vraag gesteld waarom deze klus bij slechts één aannemer was ondergebracht. Hadden de werkzaamheden niet kunnen worden verdeeld over meerdere (liefst lokale) aannemers vanuit het oogpunt van risicospreiding? Dat had zeker gekund, bijvoorbeeld door te kiezen voor onderverdeling van de opdracht in percelen. Echter, daarvoor is bewust niet gekozen, omdat contractbeheer van slechts één contract eenvoudiger is dan meerdere contracten. Die reden bleek bij de deelnemers aan de raadsessie niet bekend en leek voor hen ook niet zonder meer acceptabel.

Tenslotte vroegen raadsleden zich af of in deze casus voldoende is ingezet op Social Return on Investment. Zijn de mensen van De Zuidhoek wel voldoende ingezet en wie is verantwoordelijk voor het werk dat deze mensen leveren en voor de kosten daarvan (los van de verloning)? Hierover bestaat onduidelijkheid bij een aantal raadsleden.

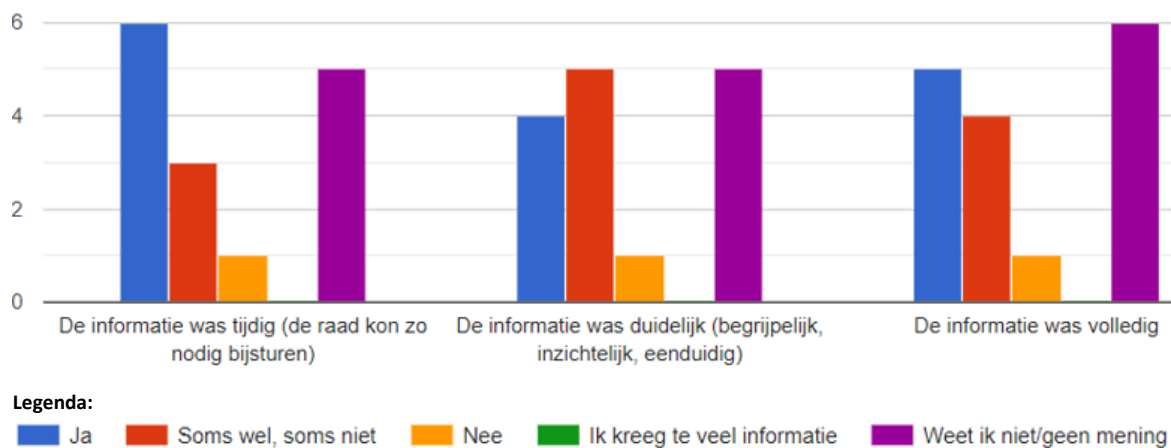
Vraag 4: Hoe beoordeelt u de informatie over het inkooptraject voor de restauratie van het Blauwe Bolwerk?



Deze casus gaf veel minder stof tot discussie tijdens de raadsessie. Uit de enquêteresultaten blijkt dat iets meer dan de helft van alle deelnemers niet weet of geen mening heeft over de tijdigheid, duidelijkheid en volledigheid van de informatie die de raad ontving. Van de deelnemers die daar wel een mening over hebben, is een meerderheid in ieder geval tevreden over de duidelijkheid ervan. Mogelijk kan het grote aantal respondenten dat aangeeft niet te weten of geen mening te hebben over de informatie worden verklaard uit het feit dat er maar één raadsbrief (van 15 augustus 2017) over de restauratie van het Blauwe Bolwerk naar de raad is gestuurd en geen enkel raadsvoorstel.

Raads- en commissieleden gaven aan dat nu deze casus binnen budget is uitgevoerd en bewoners tevreden waren over het resultaat, er geen aanleiding is voor kritische vragen of opmerkingen vanuit de raad en dat de raad ook niet hoefde bij te sturen.

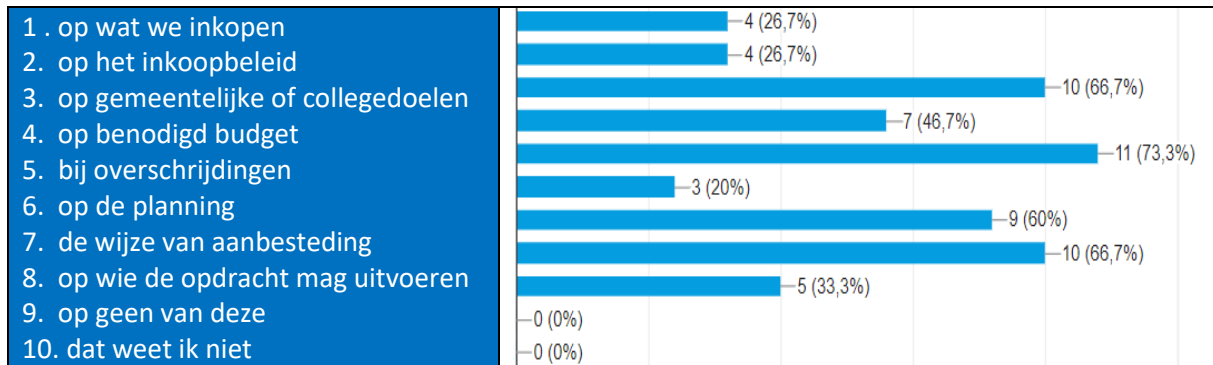
Vraag 5: Hoe beoordeelt u de informatie over het inkooptraject voor de herinrichting van de Dreef in Bruinisse?



Uit de enquêteresultaten blijkt dat de raad over deze casus veel positiever is over de tijdigheid, duidelijkheid en volledigheid van de informatie die de raad ontving dan in de andere casussen. Maar net als in de vorige casus (Blauwe Bolwerk) gaf ook hier bijna de helft aan geen mening te hebben over of niet te weten of de informatie aan de raad tijdig, duidelijk en volledig was.

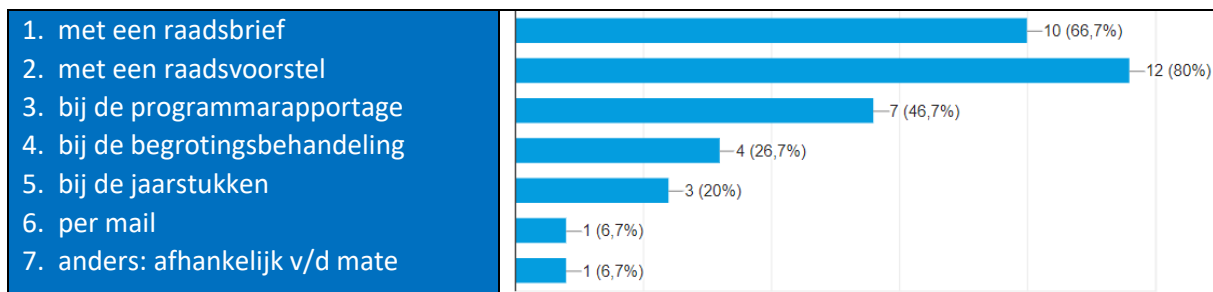
Tijdens de raadsessie werd hierbij aangegeven dat het project binnen de planning was afgerond en ook binnen budget. Dat zou de reden zijn dat de raad ook minder behoefte had aan informatie.

Vraag 6: Hoe zou u op inkooptrajecten willen sturen en/of controleren (meerdere antwoorden mogelijk)?



Gevraagd naar hoe raadsleden zouden willen sturen en/of controleren is er een voorkeur voor inzet op gemeentelijke of collegedoelen, bij overschrijdingen, de planning en de wijze van aanbesteding. Opmerkelijk is dat slechts een kwart aangeeft te willen sturen op het inkoopbeleid, terwijl in dat beleid nu juist de kaders worden gesteld. Ook valt op dat een derde van alle respondenten wil sturen en/of controleren op wie de opdracht mag uitvoeren (mogelijk bedoelen ze dat lokale ondernemers meer kansen moeten krijgen). Dat laatste is nu juist het resultaat van een succesvolle aanbesteding en behoort tot de bedrijfsvoering (is dus een zaak van het college, niet van de raad).

Vraag 7: Hoe wil u op de hoogte worden gebracht van budgetoverschrijdingen (meerdere antwoorden mogelijk)?



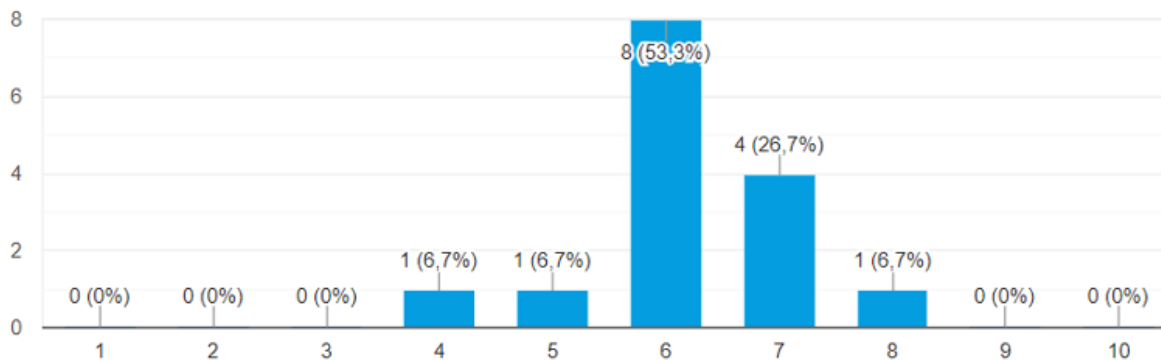
Veel raadsleden gaven aan dat zij bij budgetoverschrijdingen willen worden geïnformeerd met een raadsbrief (geen raadsbesluit nodig) of met een raadsvoorstel (wel een raadsbesluit nodig). Een minderheid geeft aan dat de informatie door het college eventueel ook op een andere manier met de raad kan worden gedeeld.

Vraag 7: Als u moet kiezen uit één van de mogelijkheden die u bij de vorige vraag heeft opgegeven, wat zou dan uw keuze zijn (slechts één antwoord mogelijk)?



Uit het resultaat op deze enquêtevraag blijkt dat er inderdaad duidelijke voorkeur is om de informatie te ontvangen via een raadsvoorstel. Een derde van alle deelnemers aan de enquête ontvangt het liefst een raadsbrief.

Vraag 8: Kunt u een rapportcijfer geven voor de uitvoering van het gemeentelijk inkoopbeleid?



Gemiddeld geven de deelnemers aan de enquête een voldoende voor de uitvoering van het gemeentelijk inkoopbeleid. Het gewogen gemiddelde bedraagt 6,2.

Vraag 9: Kunt u dat rapportcijfer kort toelichten?

Gevraagd naar een toelichting op dit rapportcijfer blijkt maar weer dat raadsleden kritisch zijn. Het gegeven rapportcijfer hangt samen met onverwachte budgetoverschrijdingen, die zij naar hun mening te laat te horen krijgen en waarvoor ze de door het college gegeven redenen niet begrijpen of geen goede redenen vinden.

Vraag 10: Heeft u verder nog opmerkingen of een kort bericht voor de rekenkamer?

Bij deze enquêtevraag is een uiteenlopende lijst van punten genoemd. Deels grijpen die weer terug op bij eerdere vragen geuite onvrede over onverwachte budgetoverschrijdingen. Maar er werden ook nieuwe punten genoemd:

- Veel gaat goed, maar er kan nog worden verbeterd.
- Zorg dat een bepaalde klus niet steeds aan dezelfde partij wordt gegund;
- Er zou te weinig controle op de voortgang zijn in combinatie met het budget;
- Graag een controle op onderaanneming tegen een te lage prijs door de hoofdaannemers (bij dit punt werd verwezen naar zogenoemde “zorgcowboys”);
- Er wordt aandacht gevraagd voor controle op de voortgang van een project in relatie tot de uitputting van het budget.

Samenvatting enquêteresultaten

De enquêteresultaten laten een kritische raad zien. De kritiek richt zich vooral inkooptrajecten waarbij sprake was van overschrijdingen. De informatie daarover zou te laat aan de raad worden gestuurd, onduidelijk zijn, onvolledig of zelfs onjuist. Over trajecten die volgens planning worden uitgevoerd en waarover aan de raad geen informatie over overschrijdingen worden gemeld, zijn raadsleden veel positiever. Maar over deze trajecten ontvangt de raad ook (heel) veel minder informatie. Geen bericht lijkt voor raadsleden goed bericht.

De informatie over inkooptrajecten bereikt de raad niet altijd in raadsvoorstellen. Ook raadsbrieven, begrotingen, programmarapportages, en jaarstukken bevatten daarover soms belangrijke informatie. Als raadsleden mochten kiezen, dan geven zij in het geval van budgetoverschrijdingen echter de voorkeur aan informatie via raadsvoorstellen.

De uitvoering van het inkoopbeleid krijgt van de raadsleden gemiddeld een voldoende, maar geen ruime voldoende. Ook hier blijkt uit de enquêteresultaten dat de kritiek van de raad op trajecten met overschrijdingen het beeld negatief kleurt, waarschijnlijk zelfs te negatief. Er gaat immers ook veel goed en de inkooporganisatie is sinds het laatste rekenkameronderzoek geprofessionaliseerd.

5. Analyse en beoordeling

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek geanalyseerd. De onderzoeksvragen worden beantwoord (paragraaf 5.1). Ook wordt per casus beoordeeld of er voldaan is aan de normen die de rekenkamer heeft gesteld (paragraaf 5.2).

5.1 Beknopte beantwoording onderzoeksvragen

1. Welke factoren en omstandigheden waren relevant voor de geconstateerde overschrijdingen?

Er waren een aantal factoren en omstandigheden relevant voor geconstateerde overschrijdingen. Samengevat zijn dat:

- De manier waarop de raad werd geïnformeerd;
- Het ontbreken van een verplichtingenadministratie;
- Gebrekkig risicomanagement;
- Er werd minder subsidie ontvangen dan verwacht;
- Meer focus op kwaliteit dan op kosten;
- Het ontbreken van een budgetplafond bij de aanbesteding.
- Unieke werkzaamheden met een eenmalige karakter;
- Een wetswijziging;
- De contractvoorwaarden;

Factoren en omstandigheden die blijken uit het rekenkameronderzoek

De manier waarop de raad werd geïnformeerd specifiek over budgetten:

- Begrotingswijzigingen moeten door de raad worden geaccordeerd. Daarvoor moet een raadsvoorstel door de raad worden bekrachtigd. Meestal vooraf, maar voor investeringskredieten tot en met € 100.000 achteraf¹¹¹ en dan kan de raad niet meer bijsturen. De meeste overschrijdingen in de casussen waren echter groter dan €100.000 en die moest de raad dus vooraf accorderen. Dat is echter niet altijd gebeurd.
- Via een apart raadsvoorstel of via de financiële rapportages moeten budgetoverschrijdingen door de raad worden goedgekeurd. Als de overschrijding gemeld wordt in de financiële rapportages wordt er dus géén apart raadsvoorstel aan de raad voorgelegd. De financiële rapportage is dan het enige raadsvoorstel. Dat is minder inzichtelijk. Welke keus hierbij gemaakt wordt (apart raadsvoorstel of melden van de overschrijding in de financiële rapportages) hangt overigens af van het tijdstip van bekend worden van de overschrijding, bestuurlijke relevantie en de hoogte van het bedrag. De afweging daarvan wordt gemaakt door het college. De raad heeft daarin geen stem.
- Sommige informatie over de casussen werd aan de raad aangereikt via raadsbrieven in plaats van raadsvoorstellen (zoals bij de Zuidwellebrug). Een raadsbrief wordt geagendeerd als ingekomen stuk en krijgt daardoor minder aandacht van de raad dan een raadsvoorstel. Dat geldt zeker als een raadsbrief in recesperioden door het college aan de raad wordt gestuurd (Zuidwellebrug). Een signaal dat er bijgestuurd moet worden bereikt de raad dan niet of niet op tijd.

¹¹¹ Cf. Artikel 5 van de Financiële verordening gemeente Schouwen-Duiveland 2017. In deze gevallen wordt het budget met een BenW-besluit toegekend, met autorisatie achteraf door de raad.

- Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat de raad begrotingswijzigingen vaak zonder discussie als hamerstuk vaststelt. Dat gebeurt soms zonder debat in de raad, zoals bij de Zuidwellebrug.

Ontbreken van een verplichtingenadministratie:

- In een verplichtingenadministratie wordt vastgelegd welk budget per project of taak er beschikbaar is en welke kosten er zijn gemaakt. Facturen worden eenvoudig gekoppeld aan een verplichting. Een goede verplichtingenadministratie is vervolgens in zijn geheel gekoppeld aan het financiële systeem van de gemeente. Zo is altijd op elk moment duidelijk voor welk project of taak er nog welk budget beschikbaar is. Als dat niet het geval is, zoals in Schouwen-Duiveland, dan worden dreigende overschrijdingen niet tijdig of zelfs te laat opgemerkt. Daardoor is tijdig bijsturen niet goed mogelijk.

Gebrekkig risicomanagement:

- De gemeente Schouwen-Duiveland heeft geen goed ingericht en werkend systeem van risicomanagement op inkoopcontracten. Bij aanbestedingen wordt aannemers nu wel gevraagd om zelf een risicoformulier in te vullen met de daarbij behorende beheersmaatregelen, maar uit het onderzoek is niet gebleken dat dit voldoende was om overschrijdingen of niet-conforme uitvoering van contracten te voorkomen. En ondanks dat risico's zich soms daadwerkelijk voordeden (zoals bij het onderhoud van de buitenruimte, waar de beeldkwaliteit niet altijd conform het contract was) leidde dit niet tot bijsturing.

Er werd minder subsidie ontvangen dan verwacht:

- Er kan subsidie bij de provincie Zeeland worden aangevraagd voor instandhouding van monumenten. Voor de restauratie van de Zuidwellebrug is subsidie aangevraagd op basis van een voorlopige raming van de hoofdaannemer. Kosten van andere aannemers en ook de meerkosten zijn dus niet meegenomen in de subsidieaanvraag en konden daardoor ook niet worden gesubsidieerd.

Meer focus op kwaliteit dan op kosten

- Uit het onderzoek blijkt dat er vooral bij de werkzaamheden aan monumenten een focus was op kwaliteit. Vanwege het unieke karakter werd gezocht naar gespecialiseerde aannemers die ervaring hadden met werk aan monumenten. Maar vanwege die focus is er minder aandacht voor de kosten.

Het ontbreken van een budgetplafond

- Bij aanbestedingen wordt door de gemeente Schouwen-Duiveland vaak gewerkt met zogenoemde budgetplafonds. Dat is een budget waarbinnen de aannemer zijn diensten kan aanbieden aan de gemeente en dat lager ligt dan het beschikbare budget. Het verschil kan door de gemeente worden gebruikt om eventuele tegenvallers uit te betalen. Bij de restauratie van de Zuidwellebrug is een dergelijk budgetplafond echter niet ingesteld. Meerkosten leidden bij de Zuidwellebrug dan ook tot overschrijdingen.

Factoren die genoemd worden door het college en door raadsleden

Sommige van de bovenstaande punten werden noch door het college, noch door de raadsleden expliciet benoemd. Zij legden de nadruk deels op andere punten en het college (ondersteund door ambtenaren) legt de nadruk ook op andere punten dan de raad.

Genoemd door het college:

- Het college wijst er op dat de precieze omvang van werkzaamheden aan monumenten vooraf niet goed kan worden voorzien. Daarom is er al snel sprake van tegenvallers en dus ook van budgetoverschrijdingen. Bij de Zuidwellebrug was echter wel sprake van forse overschrijdingen maar bij de restauratie van het Blauwe Bolwerk niet, terwijl er ook daar tegenvallers waren. Het feit dat er wordt gewerkt aan een monument is op zichzelf dus geen reden voor overschrijdingen. Unieke, eenmalige werkzaamheden brengen wel een groter risico op overschrijdingen met zich mee.
- Als reden voor de forse overschrijdingen op het onderhoud van de buitenruimte noemt het college het onverwachts snel van kracht worden van een wetswijziging. Door die wetswijziging mocht onkruid niet meer chemisch worden bestreden op verhardingen. Het alternatief was duurder. Daar is in het contract geen rekening mee gehouden. Daarnaast werd door het college in informatie aan de raad gewezen op “uitbreidingen van het areaal”.

Genoemd door de raad:

- Bij de raad ligt de focus vooral op raadsinformatie. Die zou in de casussen met overschrijdingen niet tijdig en niet juist zijn geweest. Dat laatste is uit het rekenkameronderzoek niet gebleken. De aan de raad gestuurde informatie was juist. Dat informatie de raad (te) laat bereikt is op zichzelf geen oorzaak van een overschrijding. Maar het maakt bijsturen op dreigende overschrijdingen wel moeilijk, zo niet onmogelijk.
- Sommige raadsleden zijn van mening dat contracten zo duidelijk moeten zijn dat er geen sprake kan zijn van overschrijdingen. Impliciet is de stelling dat risico's contractueel altijd afgewenteld kunnen worden op uitvoerders. Dat is echter juridisch niet mogelijk. Het is juridisch wel mogelijk om aannemers te verplichten de in het contract beschreven werkzaamheden uit te voeren. Maar contracten beschreven niet altijd alle uit te voeren werkzaamheden. Zo was het aantal vierkante meters dat in de buitenruimte moet worden onderhouden veel meer dan in het contract met de aannemer was vastgelegd.
- Verder geven raadsleden aan dat niet duidelijk door het college werd gecommuniceerd dat er risico's op overschrijdingen waren. Dit werd vooral genoemd bij de Zuidwellebrug. Inderdaad werden de financiële risico's over deze casus niet expliciet benoemd in de raadsinformatie.

2. Waren dit wezenlijk andere factoren en omstandigheden dan bij inkopen waarbij geen sprake was van overschrijdingen?

De meeste van de hiervoor genoemde factoren en omstandigheden deden zich in alle casussen voor. Er waren echter ook een aantal wezenlijke verschillen.

Vershil in aanpak bij minder subsidie dan verwacht: Zowel voor de Zuidwellebrug als het Blauwe Bolwerk werd subsidie bij de provincie Zeeland aangevraagd. Er werd in beide casussen gerekend op een bijdrage van de provincie van ongeveer 70% van de subsidiabele kosten. In werkelijkheid was het percentage lager (resp. 50% en 65% van de totale projectkosten). Bij de Zuidwellebrug is echter vastgehouden aan de oorspronkelijk beoogde restauratie. Minder subsidie was in deze casus dan ook een van de oorzaken van budgetoverschrijding. Hoewel ook bij de restauratie van het Blauwe Bolwerk minder subsidie ontvangen werd dan verwacht, leidde de lagere subsidie hier niet tot overschrijdingen. Bij het Blauwe Bolwerk werd de uitvoering namelijk versoerd toen de subsidie lager bleek, bij de restauratie van de Zuidwellebrug niet.

Wijze van aanbesteding heeft gevolgen voor bij focus op kwaliteit in plaats op kosten: Bij de Zuidwellebrug is voor de aanbesteding een marktconsultatie gedaan. Daarbij is ingezet op het selecteren van een gespecialiseerde aannemer die zowel in de voorbereidende als in de uitvoerende fase betrokken zou zijn. Deze aannemer deed de eerste raming en ook alle aanvullende ramingen, totdat er uiteindelijk na geruime tijd een contract werd gesloten. Deze manier van aanbesteden heeft voor- en nadelen: De kans op het aantrekken van een gespecialiseerde aannemer is groot. Ook de kans dat de restauratie het beste verloopt is dan het grootst. Maar de kosten krijgen niet van meet af aan evenveel aandacht als de kwaliteit van de uit te voeren werkzaamheden. Het risico op overschrijdingen is daarom relatief groot. Bij de andere casussen werd er geen gebruik gemaakt van een marktconsultatie.

Volledigheid uit te voeren werkzaamheden in contract: In het contract voor het onderhoud van de buitenruimte was geen rekening gehouden met het juiste (en veel grotere) aantal vierkante meters dat moest worden onderhouden en dat later moest worden toegevoegd. Dat is niet zozeer een tegenvaller op de uit te voeren werkzaamheden, maar juist een uitbreiding van de opdracht die extra kosten met zich meebrengt. Bovendien was in het contract geen rekening gehouden met de korte overgangstermijn bij het van kracht worden van een wetswijziging voor het niet-chemisch bestrijden van onkruid op verhardingen. Ook dat leidde feitelijk tot een uitbreiding van het contract. In de andere contracten waren de uit te voeren werkzaamheden beter omschreven.

Weinig raadsinformatie over budgetten: Bij de herinrichting van de Dreef in Bruinisse werd voor het budget verwezen naar de behandeling van de begroting 2016-2019. Daarin was het benodigde budget al door de raad beschikbaar gesteld. Dat budget blijkt echter zonder nadere toelichting niet uit die begroting. Maar kennelijk was het hoog genoeg. Er werden namelijk geen budgetoverschrijdingen gemeld aan de raad.

Vershil t.a.v. het instellen van een budgetplafond: Bij de Zuidwellebrug is zoals gezegd geen budgetplafond ingesteld. Bij de ander monumentencasus (het Blauwe Bolwerk) wel.

3. Op welke factoren en omstandigheden had de gemeente invloed en op welke niet?

De gemeente, vooral het college, heeft invloed op de meeste bij onderzoeksvraag 1 genoemde factoren en omstandigheden. Dat geldt niet voor echt onvoorziene zaken. En die zullen moeten worden geaccepteerd. Het volledig vooraf inschatten van *alle* risico's is in deze gevallen simpelweg niet mogelijk.

De risico's moeten echter wel zo goed mogelijk worden ingeschat om budgetoverschrijdingen te voorkomen. Dat geldt voor werkzaamheden aan monumenten, maar ook voor ander type werkzaamheden.

En de raad moet tijdig de nodige informatie over dreigende overschrijdingen krijgen om nog bij te kunnen sturen. Nu blijkt dat de raad soms te laat informatie krijgt en dat deze informatie niet altijd wordt begrepen door raadsleden, worden de mogelijkheden van de raad om invloed uit te oefenen beperkt.

Daarbij moet wel vermeld worden dat de raad niet altijd vroeg om informatie. Sterker nog, de raad beperkte de informatiestroom soms vooraf vanwege een drukke agenda. Bovendien werd sommige informatie niet geagendeerd of zonder debat als hamerstuk afgedaan (Zuidwellebrug).

4. **Heeft het college getracht bij te sturen om overschrijdingen te voorkomen? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet?**

Het college heeft slechts zeer beperkt geprobeerd bij te sturen om overschrijdingen te voorkomen. Bij de restauratie van het Blauwe Bolwerk is door het college aan de raad in een raadbrief aangegeven dat het financiële risico moest worden geminimaliseerd door bij niet-toekenning van de subsidie een substantieel minder uitgebreid restauratieplan uit te voeren. Dat is ook gebeurd, al werd dat niet expliciet aan de raad gemeld.

Overschrijdingen zijn volgens het college vooral het gevolg van onvoorziene omstandigheden die zich voordoen bij werkzaamheden aan monument en wetswijzigingen. En daarop is bijsturen volgens het college heel moeilijk, zo niet onmogelijk. Maar zoals gezegd zijn er meer factoren dan alleen de genoemde twee factoren. Daarop is door het college niet bijgestuurd.

In de nabije toekomst zijn er wel twee positieve ontwikkelingen aan te wijzen die een bijdrage kunnen leveren aan het tijdig signaleren en voorkomen van overschrijdingen:

- Zoals gezegd worden er bij de gemeente Schouwen-Duiveland geen verplichtingen vastgelegd. Op 31 augustus 2021 besloot het college dat Schouwen-Duiveland in 2022 een nieuw softwaresysteem in gebruik zal nemen om verplichtingen in de toekomst wel vast te leggen (het gaat om het pakket Purchase-to-Pay). Dit pakket was ten tijde van het rekenkameronderzoek nog niet in gebruik genomen, maar zal in de toekomst meer zicht geven op beschikbare budgetten en de uitputting daarvan.
- Ten tijde van het rekenkameronderzoek werd er een *Key Control Dashboard* (KCD) ingericht.¹¹² Het college krijgt daarmee meer zicht op de risico's.

5. **Is de gemeenteraad juist, volledig en tijdig geïnformeerd over de overschrijdingen? Zo ja, hoe dan?**

De raad werd over overschrijdingen geïnformeerd via raadsbrieven, raadsvoorstellen, door antwoorden op raadvragen, via de financiële rapportages en via de jaarstukken.

De cijfers in die stukken over dezelfde casus wijken echter vaak van elkaar af door:

- verschuivingen over jaarschijven;
- samenvoeging van budgetten;
- overschrijdingen tot € 100.000 die niet apart aan de raad in een raadsvoorstel zijn gemeld;

¹¹² Daarmee kunnen de verbijzonderde interne controles op risicomanagement en rechtmatigheidscontrole worden uitgevoerd, met het oog op de door het college in de toekomst af te geven rechtmatigheidsverklaring.

- het feit dat het gaat om een deelproject dat wordt bekostigd uit een budget dat vele jaren eerder door de raad is goedgekeurd voor het totale project, maar waarover bij uitvoering van dat deelproject niet apart aan de raad wordt gerapporteerd.¹¹³

Geen van deze redenen is het gevolg van onrechtmatig handelen, maar ze maken de informatie voor raadsleden wel minder inzichtelijk.

Daarbij komt dat raadsvoorstellen en raadsbrieven soms jargon bevatten die niet bijdragen aan het begrip van raadsleden. Zo stond er in de raadsinformatie over het onderhoud van de buitenruimte dat “het areaal moest worden uitgebreid”. Uit de raadsessie blijkt dat een aantal raadsleden hieruit niet hadden begrepen dat het hier ging om het aantal vierkante meters dat door de aannemer moest worden onderhouden. Ook hadden zij niet begrepen dat dit aantal hoger was dan in het contract stond. Toevoeging van die vierkante meters aan de opdracht leidde tot meer kosten en budgetoverschrijdingen.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat de informatie die de raad over overschrijdingen bereikte juist is, al is er enige discussie mogelijk over de vraag of sommige factoren die bijdroegen aan overschrijdingen echt niet konden worden voorzien (denk aan de eerder genoemde wetswijziging in de casus “onderhoud buitenruimte”).

De raad is ook volledig geïnformeerd, op twee uitzonderingen na:

- het Blauwe Bolwerk laat een kleine overschrijding zien als gevolg van leges (€ 15.212) die niet in de enige aan de raad gestuurde raadsbrief stonden vermeld. Later is de raad ook niet meer over de leges geïnformeerd. De informatie die de raad over het Blauwe Bolwerk ontving was ook zeer beperkt, bestond maar uit één enkele raadsbrief en geen enkel raadsvoorstel. De raad heeft ook niet gevraagd om meer informatie.
- De raadsbrief die de raad in september 2018 ontving over de Dreef bevatte geen informatie over het benodigde en/of beschikbare budget. Voor het beschikbare budget werd verwezen naar de programmabegroting 2016-2019. Daarin zijn echter geen bedragen terug te vinden waaruit zonder verdere toelichting het beschikbare budget voor dit project blijkt, dit is dan ook niet inzichtelijk.

De tijdigheid kon in een aantal gevallen beter, vooral bij de casus “onderhoud buitenruimte”.

6. Heeft de raad getracht bij te sturen om overschrijdingen te voorkomen? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet?

Dat de raad heeft getracht bij te sturen om overschrijdingen te voorkomen bleek in het rekenkameronderzoek alleen bij de casus “onderhoud buitenruimte”. De raad wilde tijdig geïnformeerd worden over nieuwe overschrijdingen of het niet voldoen aan contractvoorwaarden. Dat heeft echter niet daadwerkelijk geleid tot bijsturing door de raad.

7. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken om overschrijdingen in de toekomst te voorkomen?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt verwezen naar de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

¹¹³ Zie casus Dreef Bruinisse.

5.2 Samenvatting score op normen per casus

De rekenkamer heeft 4 inkooptrajecten als casus uitgewerkt en onderzocht. Dat waren 2 door de raad genoemde inkooptrajecten waarin grote overschrijdingen werden gemeld en 2 waarin dat niet het geval was. Alle overige inkooptrajecten vallen buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek.

Onderstaande tabel bevat een samenvatting van de score van de 4 uitgewerkte casussen op de door de rekenkamer voor dit onderzoek gestelde normen (zie bijlage 2).

De betekenis van de stoplichten is: Er wordt geheel (😊), deels (😐) of niet (😞) voldaan aan de norm. Een beknopte toelichting volgt onder de tabel, details staan in de uitwerking van de casussen in hoofdstuk 3 van dit rekenkamerrapport.

Samenvatting casussen	Casus			
	Restauratie Zuidwellebrug	Onderhoud Buitenruimte	Restauratie Blauwe Bolwerk	Herinrichting Dreef Bruinisse
I Rechtmatigheid: Er is voldaan aan wet- en regelgeving	😊	😊	😊	😊
II Inkoop was doelmatig: goede prijs/kwaliteitverhouding kostenbeheersing/verantwoorde uitgave	😐 😞	😐 😞	😐 😐	😐 😊
III Inkoop was doeltreffend: Beoogde levering, werk of dienst is ingekocht Draagt bij aan realisatie gemeentelijke doelen	😊 😊	😊 😐	😊 😊	😊 😊
IV College voldeed aan actieve en passieve informatieplicht Raad is juist, tijdig, volledig ingelicht Info is eenduidig, inzichtelijk en informatief	😐 😞	😐 😞	😞 😞	😐 😞
V Rolinvulling raad (kaderstelling, controle en zo nodig bijsturing)	😞	😐	😐	😐

Tabel 1: Samenvatting casussen

- **Norm I (rechtmatigheid):** de wet- en regelgeving werd in alle onderzochte casussen goed toegepast. Er zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd.
- **Norm II (doelmatigheid):** Het geldende aanbestedingsbeleid gaat uit van de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV, voorheen EMVI) en gunning op waarden. Daarbij weegt de gemeente naast prijs ook kwaliteitsaspecten mee in de beoordeling van inschrijvingen. Welke kwaliteitsaspecten dat zijn en hoe die worden meegenomen in de beoordeling, dat wordt vooraf (dus bij het opvragen van offertes) door de gemeente gespecificeerd. Echter, uit het dossieronderzoek blijkt dat de focus van de gemeente toch vooral ligt op kwaliteit, zeker bij restauratie van monumenten. Daarbij probeerde de gemeente kosten te beheersen door onder meer het instellen van een plafondbudget bij aanbestedingen.

Dat is echter bij de restauratie van de Zuidwellebrug niet gebeurd. Overigens is daarmee niet gezegd dat dit daadwerkelijk leidde tot ondoelmatig (te duur) inkopen. De procedures waren echter niet gericht op kostenbeheersing. Voor beheersing van kosten, zeker als sprake lijkt van meerwerk, komt ook aan op goed risicomanagement op inkoopcontracten en het goed vooraf inschatten van werkzaamheden. Bij het onderhoud van de buitenruimte is dat onvoldoende gedaan. Vooraf zijn de werkzaamheden niet goed ingeschat en in het contract vermeld. Meer te onderhouden vierkante meters en hogere kosten voor niet-chemische bestrijding van onkruid op verhardingen leidden tot fors meerwerk. Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat als de inschatting op het onderhoud van de buitenruimte vooraf beter was geweest, dat dan de contractsom hoger was geweest. Per saldo was er dan misschien hetzelfde bedrag aan kosten gemaakt, alleen was de raad dan niet verrast door overschrijdingen.

En zo nodig moeten meerwerknota's worden afgewezen als wordt geconstateerd dat de daarin vermelde werkzaamheden binnen het contract moeten worden uitgevoerd. Van dat laatste was bij de herinrichting van de Dreef sprake, waaruit meer dan bij de andere casussen bleek dat hier vanuit de gemeente werd getracht om de kosten te beheersen.

- **Norm III (doeltreffendheid):** Voor zover binnen de reikwijdte van dit rekenkameronderzoek kon worden vastgesteld, werd voor alle 4 casussen de beoogde levering, werk of dienst ingekocht. Of de inkopen ook hebben bijgedragen aan de realisatie van gemeentelijke doelen is voor de casus onderhoud buitenruimte wat minder duidelijk dan voor de andere 3 casussen. Dat komt omdat in deze casus is ingezet op Social Return on Investment (SROI) door de inschakeling van De Zuidhoek bij de uitvoering van de werkzaamheden. Dit is niet zo goed gelukt als bij het afsluiten van het contract met de aannemer werd beoogd door de gemeente en door De Zuidhoek. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de aannemer geen invloed had op de inzet vanuit de Zuidhoek, want er was geen sprake van een constructie van hoofdaannemer/onderaannemer.
- **Norm IV (actieve en passieve informatieplicht college):** de raad is juist geïnformeerd door het college. Op twee uitzonderingen na werd de raad ook volledig geïnformeerd (een overschrijding als gevolg van leges voor het Blauwe Bolwerk voor € 15.212 en de ontbrekende informatie in een raadsbrief uit september 2018 over het budget voor de Dreef). Over de restauratie van het Blauwe Bolwerk ontving de raad maar één raadsbrief en geen enkel raadsvoorstel. Het inzicht van raadsleden op basis van dat ene stuk is in deze casus dan ook niet groot. Maar geen bericht was kennelijk goed bericht. De raadsleden gaven in de raadsessie aan tevreden te zijn op het opgeleverde resultaat. De tijdigheid kon in een aantal gevallen beter. Voor wat betreft de inzichtelijkheid kan er veel worden verbeterd. Versluitend jargon, (zoals in de raadsinformatie over het onderhoud van de buitenruimte) moet in de toekomst zoveel mogelijk worden vermeden. En financiële risico's moeten worden benoemd (dat was bij de Zuidwellebrug niet het geval). Tenslotte zouden beschikbare budgetten en uitgaven in de verschillende stukken die naar de raad worden gestuurd (raadsvoorstellen, raadsbrieven, programmarapportages, jaarstukken enzovoorts) zonder

verdere toelichting op elkaar moeten kunnen worden aangesloten. Dat laatste was bij de herinrichting van de Dreef niet het geval.

➤ **Norm V (rolinvulling raad):** Kaderstelling, controle en zo nodig bijsturen door de raad was op geen van de bestudeerde casussen optimaal. De raad stelde raadsvoorstellen waarin gevraagd werd om budget zonder veel omhaal vast, bij de restauratie van de Zuidwellebrug zelfs als hamerstuk.

Controle door de raad kon ook beter, maar was vanwege de soms summiere informatie (zoals met name bij de restauratie van het Blauwe Bolwerk) ook niet goed mogelijk. Maar de raad heeft zelf aangegeven vanwege een drukke agenda niet te veel informatie te willen ontvangen.

Van een poging tot bijsturing was alleen sprake bij het onderhoud van de buitenruimte.

Van daadwerkelijk bijsturen door de raad is echter in het onderzoek niet gebleken.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek trekt de rekenkamer Schouwen-Duiveland 5 conclusies:

Conclusie 1: Het risico op toekomstige overschrijdingen kan op een aantal manieren zoveel mogelijk worden beperkt.

Uit de vier in het onderzoek uitgewerkte casussen blijkt dat het risico op toekomstige overschrijdingen kan worden beperkt. Hieronder de belangrijkste daarvan in willekeurige volgorde, met een korte toelichting.

- **Het instellen van budgetplafonds bij de aanbesteding.** Door alleen offertes te accepteren met een maximale prijs die onder het beschikbare budget ligt, blijft er ruimte over om tegenvallers op te vangen. Dat heeft bijvoorbeeld bij de restauratie van het Blauwe Bolwerk goed gewerkt.
- **Door een voldoende grote stelpost op te nemen voor onvoorziene uitgaven.** Een te lage stelpost leidde bij de restauratie van de Zuidwellebrug al snel tot overschrijding.
- **Door versobering in de uitvoering.** Als er overschrijdingen dreigen, dan kan ervoor worden gekozen om de uitvoering te versoberen, zodat de kosten worden beperkt. Ook dat werkte bij de restauratie van het Blauwe Bolwerk goed.
- **Door goede timing van subsidieaanvragen bij de provincie.** Uiteraard heeft de gemeente er alle belang bij om zekerheid te hebben over het beschikbare budget (inclusief subsidies) voordat grote, dure werkzaamheden worden uitgevoerd. Het is dan ook begrijpelijk dat eerst het besluit van de provincie over de toekenning van de subsidie wordt afgewacht. Echter, als de subsidieaanvraag te vroeg in het proces wordt gedaan, loopt de gemeente subsidie mis. Als namelijk nog niet alle kosten van de hoofdaannemer en alle andere aannemers in beeld zijn, kan alleen subsidie worden aangevraagd over een eerste raming van kosten van de hoofdaannemer. Dat bleek ook bij de restauratie van de Zuidwellebrug.
- **Door goed risicomanagement op inkoopcontracten.** Door de risico's vooraf goed in kaart te brengen en bij elk geïdentificeerd risico vooraf maatregelen te formuleren om zo nodig direct in te grijpen, wordt de kans op overschrijdingen op inkooptrajecten geminimaliseerd. Op dit moment ontbreekt het bij de gemeente aan een goed systeem van risicomanagement op inkoopcontracten.
- **Door het opstellen van goede contracten.** Contracten moeten een duidelijke en volledige omschrijving bevatten van het op te leveren werk of de uit te voeren diensten. Bij het onderhoud van de buitenruimte bleek dat niet het geval. Het aantal te onderhouden vierkante meters bleek groter dan vooraf door de gemeente werd ingeschat en die moesten worden toegevoegd aan het contract, ze moesten immers wel worden onderhouden. Bovendien bleek dat in het contract geen afspraken waren vastgelegd over meerkosten als gevolg van een wetswijziging, die eerder dan verwacht van kracht werd (het gaat om meerkosten voor niet-chemische bestrijding van onkruid op verhardingen).

- **Door het voeren van een verplichtingenadministratie.** De gemeente voert op dit moment geen verplichtingenadministratie. Uit het onderzoek blijkt dat er bij de gemeente projectdossiers worden bijgehouden met financiële overzichten die niet zijn gekoppeld aan het financiële systeem van de gemeente (Coda). Daardoor is er vanuit de projectdossiers onvoldoende inzicht in de financiële kaders, de uitvoering van contracten en de uitputting van het budget. Door een verplichtingenadministratie te voeren, ontstaat dat inzicht.
- **Voldoende aandacht voor kostenbeheersing naast kwaliteit.** De gemeente zet in op het aantrekken van gespecialiseerde aannemers met een goede staat van dienst, vooral bij de restauratie van monumenten. Dat kan er toe leiden dat er in de voorbereidende fase van een inkooptraject (tot aan het sluiten van een contract) meer aandacht is voor de kwaliteit dan voor kostenbeheersing. Als een aannemer namelijk in de voorbereidende fase adviseert over nadere precisering van de werkzaamheden die hij later zelf gaat uitvoeren (dat was bijvoorbeeld het geval bij de restauratie van de Zuidwellebrug), dan ligt de focus vooral op kwaliteit, niet op kosten. Overigens hoeft dat niet verkeerd te zijn, want de gemeente heeft juist behoefte aan een gespecialiseerde aannemer die ook kan adviseren over de restauratie van unieke monumenten. Maar er moet wel steeds voldoende aandacht blijven voor kostenbeheersing.

Conclusie 2: Maar meerkosten zijn niet altijd vermijdbaar en bijsturen is soms onmogelijk.

Onvoorziene omstandigheden en eenmalige werkzaamheden leiden soms tot meerkosten, simpelweg omdat ze vooraf niet konden worden voorzien. Vooraf kunnen soms niet alle risico's volledig worden ingeschat. Dat geldt in het bijzonder voor eenmalige werkzaamheden aan unieke monumenten. En meerkosten zijn dan onvermijdelijk, bijsturen onmogelijk. De restauratie moet immers worden uitgevoerd, ook als blijkt dat sommige zaken duurder uitpakken dan gedacht. Of die meerkosten dan leiden tot overschrijdingen is overigens afhankelijk van andere risicobeperkende maatregelen die werden genomen, die worden genoemd bij conclusie 1. Bij de restauraties van de Zuidwellebrug en het Blauwe Bolwerk waren er onvoorziene omstandigheden. Maar bij de Zuidwellebrug leidden die wel tot overschrijdingen, bij het Blauwe Bolwerk niet.

Conclusie 3: De raad kan alleen bijsturen op basis van een goede informatievoorziening.

Op basis van juiste, volledige en tijdige informatie kan de raad zo nodig bijsturen. Uit het onderzoek blijkt dat de raad juist geïnformeerd werd. De volledigheid was op twee uitzonderingen na in orde (het gaat om het niet melden van het budget voor de herinrichting van de Dreef in de raadsbrief van 4 september 2018 en het niet melden van een kleine overschrijding als gevolg van leges voor de restauratie van het Blauwe Bolwerk). De tijdigheid kon in een aantal gevallen beter. Zo werden sommige overschrijdingen op het onderhoud van de buitenruimte pas aan de raad gemeld toen zij al onvermijdelijk waren geworden, te laat dus om nog bij te sturen.

De informatie moet echter ook eenduidig, inzichtelijk en informatief zijn, want anders is niet duidelijk dat er mogelijk overschrijdingen dreigen. Dat bleek niet altijd het geval. Zo wordt er in stukken voor de raad soms onduidelijk jargon gebruikt. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het onderhoud van de buitenruimte, waar werd gesproken over “uitbreidingen van het areaal”, waaruit voor raadsleden niet duidelijk was dat dit leidde tot meerkosten en overschrijdingen.

Ook bleken cijfers in de verschillende stukken over dezelfde inkooptrajecten niet overeen te komen. Hier is geen sprake van fouten of onrechtmatigheden, maar zonder een verdere toelichting over bijvoorbeeld verschuiving over jaarschijven, verdeling over (deel-)budgetten en samenvoeging van budgetten, zijn deze cijfers voor een gemiddeld raadslid niet inzichtelijk. Dit bleek vooral bij de casus “herinrichting Dreef”.

Conclusie 4: Echter, de raad heeft niet duidelijk aangegeven dat hij geïnformeerd wil worden.

De raad heeft in het verleden vanwege een drukke agenda aangegeven alleen op hoofdlijnen per raadsbrief geïnformeerd te willen worden. Tijdens de raadsessie gaven sommige raadsleden echter aan dat zij vonden dat ze onvoldoende informatie hadden ontvangen. Dat gold vooral voor informatie over (dreigende) overschrijdingen. Zij bleken bovendien een voorkeur te hebben voor een raadsvoorstel in plaats van een raadsbrief in het geval van overschrijdingen. Duidelijke afspraken over wanneer en hoe de raad wordt geïnformeerd ontbreken echter.

Conclusie 5: De raad zou soms kunnen bijsturen, maar doet dat niet.

Uit de informatie die de raad wel krijgt, blijkt soms dat bijsturen wenselijk en mogelijk zou kunnen zijn. Van een poging tot bijsturing was alleen sprake bij het onderhoud van de buitenruimte. Van daadwerkelijk bijsturen door de raad is echter in het onderzoek niet gebleken.

6.2 Aanbevelingen

De rekenkamer doet de volgende 3 aanbevelingen aan de raad:

Aanbeveling 1: Ga in gesprek met het college over het verder professionaliseren van risicomangement, contractmanagement en budgetbeheer rond inkooptrajecten.

Aanbeveling 2: Vraag het college om al bij de eerste budgetaanvraag en vervolgens gedurende de uitvoering juist, tijdig en volledig aan te geven of er risico's zijn op overschrijdingen.

Aanbeveling 3: Vraag het college om eenduidige, inzichtelijke en begrijpelijke informatie.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Opzet

Dit rekenkameronderzoek werd in opdracht van de rekenkamer Schouwen-Duiveland uitgevoerd door Katja Bongers (Bongers Onderzoek & Advies).

Het feitenmateriaal werd verzameld met een uitgebreid dossieronderzoek en met 11 interviews. Van alle interviews werden bondige verslagen gemaakt, die voor aanvulling en correctie werden voorgelegd aan de respondenten, waarna ze werden vastgesteld.

In opdracht van de rekenkamer werden 4 casussen uitgewerkt. Deze 4 casussen zijn geen statistisch verantwoorde steekproef uit het totaal van alle ontvangen subsidies. Zij illustreren goed de dagelijkse uitvoeringspraktijk hebben de bijzondere interesse van de gemeenteraad, onder meer vanwege budgetoverschrijdingen.

Het feitenverslag (de “nota van bevindingen”) werd op 29 oktober 2021 voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. De ontvangen reacties werden waar nodig verwerkt in de lopende tekst, waarna conclusies en aanbevelingen werden geformuleerd op basis van de onderzoeksresultaten. Het conceptrapport (dus inclusief conclusies en aanbevelingen) is daarna voor een reactie voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders. Die reactie d.d. 24 december 2021 is in vervolgens in het rapport opgenomen en daarmee werd het onderzoek afgerond. De rekenkamer heeft na invoeging van een voor- en nawoord, het rapport in haar vergadering van 19 januari 2022 vastgesteld voor publicatie.

Bijzondere aanpak vanwege de coronapandemie

Om onzekerheden rond de continuïteit van het onderzoek zoveel mogelijk te voorkomen, werd het onderzoek in fases uitgevoerd. Iedere onderzoeksfase werd afgesloten met een deelrapportages: de uiteindelijke de hoofdstukken van dit onderzoeksrapport.

De onderzoeksfases waren:

- FASE I - Start, waaronder vaststellen normenkader
- FASE II - Dossierstudie
- FASE III - Uitwerken casussen, waaronder interviews
- FASE IV - Raadsessie
- FASE V - Analyse fases II t/m IV en beoordeling, waaronder beantwoording onderzoeksvragen
- FASE VI – Opstellen concept-rapportage, met aansluitend ambtelijk en bestuurlijk wederhoor
- FASE VII –Afronding

Bronnen

Het onderzoek is uitgevoerd met uitgebreid dossieronderzoek en met interviews. Bevindingen uit het dossieronderzoek en de interviews zijn met elkaar vergeleken om ze te kunnen valideren en om de zoekrichtingen van het onderzoek (verder) te bepalen.

Voor het bestuderen van de casussen werd gebruik gemaakt van (project-)dossiers en overige niet-openbare dossierstukken die tijdens het onderzoek door respondenten ten behoeve van het rekenkameronderzoek ter beschikking werden gesteld.

Er werd voor het dossieronderzoek ook gebruik gemaakt van openbare bronnen, veelal beschikbaar op internet. Deze bronnen werden globaal bestudeerd. De volgende bronnen (ten dele wel openbaar, deels niet) werden betrokken in het diepte onderzoek:

- De beleidsnota's over het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente (resp. de nota uit 2013, verder aangeduid als het oude beleid en de nota 2019-2023, verder aangeduid als het nieuwe beleid);
- De aanbestedingsdossiers van de 4 voor het onderzoek geselecteerde casussen, aangevuld met raadvragen (met bijbehorende antwoorden), rapportages aan de raad, college-besluiten en notulen en verslagen van relevante commissie- en raadsvergaderingen;
- Andere rapportages aan de raad over inkopen en aanbestedingen, waaronder programmarapportages;
- Programmabegrotingen vanaf 2016;
- Jaarrekeningen vanaf 2016;
- Een aantal rapporten van andere rekenkamer(commissies) over inkopen en aanbesteden;
- Informatie van de website van Pianoo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat;
- De Financiële Verordeningen van de gemeenten Amstelveen en Hilversum.

Met de volgende functionarissen/vertegenwoordigers werden interviews gehouden¹¹⁴:

- De concern-inkoper;
- De coördinator financiën;
- Het ambtelijk projectteam van de gemeente voor elk van de 4 casussen;
- Vertegenwoordigers van elk van de aannemers van elk van de 4 casussen;
- Vertegenwoordigers van De Zuidhoek;
- Een vertegenwoordiger namens Market Plaza.
- De eerstverantwoordelijk wethouder voor de 4 in het onderzoek betrokken casussen.

¹¹⁴ Omwille van de privacy van alle betrokkenen, worden hier slechts functies genoemd en omschrijvingen gebruikt, geen namen of andere persoonsgegevens.

Bijlage 2: Normenkader

Vastgesteld door de rekenkamer Schouwen-Duiveland op 22 juni 2021

- I. De gemeente voldoet in haar inkoopbeleid en in de uitvoering daarvan aan de dan **geldende wet- en regelgeving**.
- II. De gemeente koopt **doelmatig** in. Dit houdt in:
 - a. Inkopen worden gedaan met een goede prijs/kwaliteit verhouding.
 - b. Er is sprake van kostenbeheersing en verantwoorde uitgave van gelden.
- III. De gemeente koopt **doeltreffend** in. Dit houdt in:
 - a. De beoogde leveringen, werken en diensten worden ingekocht.
 - b. Deze dragen aantoonbaar bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen.
- IV. Het **college** voldoet aan haar actieve en passieve informatieplicht:
 - a. De raad wordt door het college juist, tijdig en volledig ingelicht;
 - b. De door het college aan de raad verstrekte informatie is eenduidig, inzichtelijk en informatief.
- V. De **raad** is kaderstellend en controlerend en stuurt zo nodig bij.

Bijlage 3: Inkopen en aanbesteden in vogelvlucht

Wet- en regelgeving

De gemeente Schouwen-Duiveland is een ‘aanbestedende dienst’. Aanbestedende diensten moeten zich houden aan specifieke wet- en regelgeving rond inkopen en aanbesteden. Een aanbestedende dienst is een overheid of een publiekrechtelijke instelling. Onder de overheid vallen ook de Staat, provincies, gemeenten en waterschappen. Omdat dit rekenkamerrapport over de gemeente Schouwen-Duiveland gaat, wordt voor “aanbestedende dienst” hieronder “de gemeente” gebruikt.

De gemeente heeft producten, diensten en werkzaamheden nodig die zij niet zelfstandig kan uitvoeren. Deze koopt zij dan in bij een externe leverancier, dienstverlener of aannemer. De gemeente ontvangt hiervoor een factuur. Daarbij gelden Europese, maar ook nationale en lokale wetten en regels.

De belangrijkste Europese regels staan in de richtlijnen 2014/24 (Werken, leveringen en diensten), 2014/25 (Werken, leveringen en diensten door bedrijven in de nutssectoren: water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten) en 2014/23 (concessies).

Deze Europese regels zijn in de Nederlandse Aanbestedingswet 2012 verankerd. De wet werd op 1 april 2013 en is in juli \ aangepast. Dit naar aanleiding van nieuwe Europese richtlijnen die zijn vastgesteld in 2014. De Aanbestedingswet 2012 bevat regels voor inkopen boven de Europese drempelbedragen, maar ook voor inkopen onder de Europese drempel. Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur, het Aanbestedingsbesluit.¹¹⁵

Gemeenten stellen zelf beleidsnota’s vast, waarin de uitgangspunten van de eigen gemeente bij het inkopen worden vastgelegd en waarin moet worden gewaarborgd dat wordt gehandeld in overeenstemming met de Europese en nationale wet- en regelgeving.

Leveringen, werken en diensten

Bij inkopen door overheden wordt wettelijk onderscheid gemaakt tussen “leveringen”, “werken” en “diensten”. Leveringen hebben betrekking op producten zoals kantoorartikelen, meubels, computers en dergelijke. Werken hebben betrekking op werkzaamheden in de bouw, weg- of waterbouw, zoals een viaduct of een riool. Alles wat geen levering of een werk is, wordt aangemerkt als een dienst. Denk bijvoorbeeld aan de inhuur van personeel en adviesdiensten.

Inkopen boven drempelbedragen: Europese aanbesteding

Om alle bedrijven in de Europese Unie gelijke kansen te geven om een overheidsopdracht te verwerven, moeten opdrachten met een waarde boven bepaalde drempelbedragen volgens een Europese procedure worden ingekocht (Europees worden “aanbesteed”). De Europese Commissie stelt deze drempelbedragen elke 2 jaar vast.

¹¹⁵ In het Aanbestedingsbesluit zijn onder meer een zogenoemde “gids proportionaliteit” en een Aanbestedingsreglement Werken 2016 opgenomen.

Drempelbedragen:*** Werken:**

voor 2016 en 2017:	€ 5.225.000
voor 2018 en 2019:	€ 5.548.000 en
voor 2020/2021:	€ 5.350.000

*** Leveringen en diensten:**

voor 2016 en 2017:	€ 209.000
voor 2018 en 2019:	€ 221.000 en
voor 2020/2021:	€ 214.000

Verskillende Procedures Europese Aanbesteding¹¹⁶

Bij Europese aanbestedingen gelden wettelijke eenvormige en controleerbare procedures met bijbehorende termijnen. De gemeente kan kiezen uit verschillende Europese procedures. De openbare en niet-openbare procedures zijn het meest gangbaar.

Openbare procedure

De aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt. Iedere geïnteresseerde aanbieder mag inschrijven. De gemeente beoordeelt aan de hand van uitsluitingsgronden en/of geschiktheidseisen (zie paragraaf 2.6) of een inschrijver in staat is om de opdracht uit te voeren. Vervolgens gunt de gemeente de opdracht aan de inschrijver met de 'economisch meest voordelige inschrijving'.

Niet-openbare procedure

De niet-openbare procedure bestaat uit twee rondes.

1. De aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt. Iedere geïnteresseerde aanbieder kan zich als gegadigde aanmelden. De gemeente beoordeelt aan de hand van uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen (zie paragraaf 2.6) of een gegadigde in staat is om de opdracht uit te voeren. Vervolgens selecteert de gemeente op basis van vooraf kenbaar gemaakte selectiecriteria het van tevoren vastgestelde maximaal aantal gegadigden. Deze gaan door naar de tweede ronde; de eigenlijke inschrijving.
2. Alleen de geselecteerde gegadigden mogen inschrijven op de opdracht. De gemeente gunt de opdracht aan de inschrijver met de 'economisch meest voordelige inschrijving'.

Overige Europese aanbestedingsprocedures

Naast de openbare en niet-openbare procedure zijn er ook andere inkoopprocedures waar de gemeente in specifieke gevallen en onder bepaalde voorwaarden gebruik van kan maken. Dat zijn:

- Procedure voor inkopen van sociale en andere specifieke diensten (zoals in het sociaal domein)
- Mededingingsprocedure met onderhandeling
- Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging

¹¹⁶ De informatie die in dit rekenkamerrapport over de Europese wet- en regelgeving wordt gegeven is summier. Deze informatie is bedoeld om ook lezers die niet thuis zijn in de betreffende wet- en regelgeving enige uitleg te geven bij de basisbeginselen, zodat de bevindingen verderop in het rekenkamerrapport in hun context kunnen worden geplaatst. Voor meer informatie over aanbestedingen zie de website van PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat: <https://www.pianoo.nl/nl>

- Versnelde procedure
- Concurrentiegerichte dialoog
- Prijsvraag
- Concessieovereenkomst
- Elektronische veiling
- Innovatiepartnerschap
- Dynamisch aankoopstelsel

Inkopen onder de drempelbedragen: nationale procedures

Voor inkopen onder de eerder genoemde drempelbedragen, gelden de Europese aanbestedingsregels niet. Echter, de Aanbestedingswet 2012 kent ook specifieke regels voor opdrachten onder de drempelbedragen. In de inkooprichtlijnen van de gemeente is vastgelegd welke procedure wanneer passend kan zijn. Er zijn vier nationale procedures mogelijk:

- Enkelvoudige onderhandse procedure (één leverancier, aannemer of dienstverlener wordt gevraagd om een offerte uit te brengen. Indien akkoord, wordt de opdracht vervolgens aan deze leverancier, aannemer of dienstverlener gegund);
- Meervoudige onderhandse procedure (een geselecteerd aantal potentiële leveranciers, aannemers of dienstverleners wordt gevraagd om een offerte uit te brengen en daaruit wordt gekozen);
- Nationale openbare procedure (gunning vindt plaats in één ronde, vergelijkbaar met een Europese openbare procedure);
- Nationale niet-openbare procedure (gunning vindt plaats in twee rondes, vergelijkbaar met een Europese niet-openbare procedure).

De nationale procedures zijn vrijwel gelijk aan de Europese procedures. Deze procedures komen in Schouwen-Duiveland vooral bij werken voor. De reden hiervoor is dat de drempel voor Europese aanbestedingen bij werken hoger ligt dan bij diensten en leveringen, maar er soms toch behoefte is om een opdracht breder uit te zetten onder potentiële aanbieders.

Inbesteding en quasi-inbesteding

De gemeente moet opdrachten met een waarde boven de Europese drempel aanbesteden. Maar de gemeente kan ook besluiten om de opdracht met eigen mensen en middelen uit te voeren. Dat heet inbesteding. En bij inbesteding geldt de verplichting om de opdracht aan te besteden niet. Zo kan een gemeente besluiten om bijvoorbeeld zelf de gladheidsbestrijding uit te voeren of om cateringdiensten te verzorgen.

Ook kan een opdracht boven de drempel zonder aanbesteding 1-op-1 worden gegund aan een rechtspersoon die los staat van de gemeente, maar waar de gemeente toezicht op houdt "als ware het een eigen dienst betreft" en die minimaal 80% van haar taken krijgt opgedragen van of toegewezen door de gemeente; dit heet quasi-inbesteding.

Bij inbesteden is er immers geen sprake van inkoop of aanbesteding en bij quasi-inbesteding wordt er een overeenkomst gesloten tussen beide partijen waarin de afspraken zijn vastgelegd.

Aankondiging van overheidsopdrachten

Nederlandse aanbestedende diensten publiceren hun aanbestedingen op het aankondigingsplatform van TenderNed.

Het aanbestedingsproces kan digitaal worden doorlopen. Dit kan via TenderNed, maar ook via andere platformen, zoals Negometrix en Aanbestedingskalender. Schouwen-Duiveland doorloopt het aanbestedingsproces digitaal via TenderNed.

Uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectie- en gunningscriteria

De gemeente wil alleen met integere bedrijven zaken doen. Om bedrijven uit te sluiten die niet integer zijn, kent de Aanbestedingswet 2012 twee typen **uitsluitingsgronden**: verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden:

- De gemeente moet de verplichte uitsluitingsgronden toepassen bij opdrachten boven de eerder genoemde drempelbedragen. Denk hierbij aan deelneming aan een criminele organisatie, fraude, kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel;
- De gemeente mag daarentegen zelf kiezen of zij de facultatieve uitsluitingsgronden toepast. Deze uitsluitingsgronden hebben betrekking op onder andere een slechte financiële situatie van de aanbieder (bijvoorbeeld faillissement of liquidatie), ernstige fout(en) in de beroepsuitoefening, belangenconflicten en valse verklaringen.

Bij aanbestedingen worden **geschiktheidseisen en selectiecriteria** gebruikt om te beoordelen of bedrijven in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Geschiktheidseisen en selectiecriteria hebben altijd betrekking op de inschrijver of gegadigde. De eisen en criteria gaan in op de technische en beroepsbekwaamheid, het financiële en economisch draagvlak en/of de beroepsbevoegdheid van de inschrijver of gegadigde.

- Een gegadigde of inschrijver dient tenminste aan de geschiktheidseisen te voldoen om deel te mogen nemen aan de verdere procedure. De gemeente is niet verplicht om geschiktheidseisen te stellen.
- Met selectiecriteria kan de gemeente het aantal gegadigden bij onder andere een niet-openbare procedure beperken.

Gunningscriteria zijn gericht op kenmerken van de opdracht. Een opdracht wordt gegund aan de inschrijver die inschrijft met de economisch meest voordelige inschrijving. Er zijn drie gunningscriteria mogelijk:

1. beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV)¹¹⁷;
2. laagste prijs;
3. laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit.

Het uitgangspunt is dat opdrachten worden gegund op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Bij deze gunningsmethodiek worden naast prijsaspecten ook

¹¹⁷ Met de wijziging van de Aanbestedingswet 2012 is Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) de overkoepelende term geworden voor alle gunningscriteria (BPKV, de laagste prijs en de laagste (levenscyclus)kosten). Bij beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV, voorheen EMVI) weegt de gemeente naast prijs ook andere kwaliteitsaspecten mee in de beoordeling van inschrijvingen. BPKV kan worden gehanteerd als een aanbestedende dienst inschrijvers wil stimuleren om meer te bieden dan wat geëist wordt. In feite concretiseren de BPKV-criteria de wensen die de aanbesteder heeft boven op de minimumeisen voor een bepaalde opdracht.

kwaliteitsaspecten meegewogen in de vorm van subgunningcriteria. Mogelijke subgunningcriteria zijn bijvoorbeeld:

- prijs;
- kwaliteit van de aangeboden goederen of diensten;
- leveringsvoorwaarden (bijvoorbeeld leveringstermijn);
- milieucriteria.

Termijnen

De Aanbestedingswet 2012 kent strikte voorschriften met betrekking tot de minimumtermijnen bij Europese aanbestedingen. Potentiële gegadigden en inschrijvers moeten namelijk voldoende tijd hebben voor het indienen van een inschrijving. Een doorsnee aanbesteding neemt daarom al snel meerdere maanden in beslag en moet vooraf goed worden ingepland zodat de dienst, de levering of het werk tijdig beschikbaar is.

Overigens zijn er ook speciale termijnen rond de gunning van de opdracht. Alle inschrijvers moeten namelijk de mogelijkheid hebben om bezwaar aan te tekenen tegen de gunningsbeslissing. Dit betekent dat de gemeente eerst een mededeling verstuurt aan alle inschrijvers met de voorlopige gunningsbeslissing. Als er geen bezwaren zijn ontvangen kan de gemeente na 20 dagen (bij nationale en Europese procedures) overgaan tot de definitieve gunning en kan de overeenkomst worden gesloten. De termijn na de voorlopige gunning wordt ook wel “standstill-periode” of opschortende termijn genoemd¹¹⁸. Afgewezen inschrijvers mogen alleen bezwaar maken gedurende deze “standstill-periode”.

Klachtafhandeling bij aanbesteden

Als aanvullend beleid bij de Aanbestedingswet 2012 geldt het Advies Klachtafhandeling bij aanbestedingen.

In het eerste deel van dit advies is een vrijwillige standaard opgenomen voor het afhandelen van klachten bij aanbestedingen door de gemeente zelf, namelijk bij het cluster Juridische Zaken (email: jz@schouwen-duiveland.nl). Hierbij dient de melder aan te geven hoe volgens hem de klacht verholpen kan worden.

Wanneer de klager niet tevreden is met de klachtafhandeling bij de gemeente kan de klacht vervolgens worden voorgelegd aan de Commissie van Aanbestedingsexperts. Deze Commissie komt met een onafhankelijk advies. De adviezen van de Commissie zijn niet bindend. Betrokken partijen hoeven het advies niet over te nemen en een gang naar de rechter is onverkort mogelijk. Adviezen van de Commissie van Aanbestedingsexperts worden bij een geschil voor de rechter echter zwaar meegewogen. Het is daarom verstandig dat de partijen een advies van de Commissie niet zomaar negeren.

¹¹⁸ Voor het van kracht worden van de Aanbestedingswet 2012, werd deze termijn ook wel de (verlengde) Alcatel termijn genoemd, op basis van jurisprudentie waarbij Alcatel als partij betrokken was.

Duur contract en opdrachtwaarde

Om te bepalen of een opdracht naar verwachting een waarde boven of onder een drempel voor Europees aanbesteden zal hebben, moet de totale waarde exclusief BTW, maar met inbegrip van de eventuele opties en eventuele verlengingen van het contract worden berekend.

- Bij opdrachten met een vaste looptijd die gelijk is aan of korter is dan 48 maanden geldt de totale geraamde waarde voor de gehele looptijd.
- Bij opdrachten voor onbepaalde duur of waarvan de looptijd langer is dan 48 maanden geldt het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48 als maat voor het bepalen van de opdrachtwaarde.

Richtlijn 2014/24 (en de Aanbestedingswet 2012) verplicht de gemeente niet om een bepaalde minimum- of maximumlooptijd voor een contract aan te houden, behalve bij raamovereenkomsten (dat zijn contracten zonder afnameplicht), dan geldt in principe een maximale looptijd van 48 maanden.¹¹⁹

Splitsen van opdrachten en onderverdeling in percelen

De Aanbestedingswet 2012 verzet zich tegen het onnodig samenvoegen van opdrachten (het clusterverbod). Clusteren van opdrachten kan een middel zijn om beter invulling te geven aan de inkoopbehoefte. Tegelijkertijd mag de gemeente een opdracht niet splitsen in meerdere opdrachten om onder de verplichting tot Europees aanbesteden uit te komen.

Het samenvoegen van opdrachten moet gerechtvaardigd zijn. Of het samenvoegen van opdrachten gerechtvaardigd is, is afhankelijk van verschillende factoren.

Homogene opdrachten worden gezien als één opdracht en moeten als zodanig worden aanbesteed. Denk bijvoorbeeld aan de levering van een telefooncentrale met het bijbehorende onderhoud. Wel kan de gemeente er voor kiezen om de verschillende onderdelen (in het voorbeeld: levering en onderhoud) in te kopen via verschillende percelen. Dit betekent dat beide onderdelen weliswaar via één aanbesteding worden ingekocht, maar dat er per perceel (onderdeel) wordt gegund. Ook is het via de percelenregeling¹²⁰ onder voorwaarden mogelijk om één of meerdere percelen via een onderhandse procedure te gunnen.

Uitgangspunt is dat geclusterde opdrachten in principe in percelen verdeeld moeten worden. Het opdelen van opdrachten verhoogt de marktwerking en biedt de mogelijkheid aan MKB-bedrijven om in te schrijven.

¹¹⁹ Bij zwaarwegende argumenten is het mogelijk om een raamovereenkomst af te sluiten langer dan 48 maanden. Bijvoorbeeld bij grote investeringen.

¹²⁰ Artikel 2.18 en 2.19 Aanbestedingswet 2012

Bijlage 4: Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders?



Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland
t.a.v. Ellen Goossens

Ons kenmerk : zaak 509476
Uw kenmerk :
Uw brief van :
Aantal bijlage(n) :
Behandeld door : Pieter Swerus
Doorkiesnummer : (0111) 452367
Datum : 23 december 2021
Verzenddatum : 24 DEC. 2021

Onderwerp : Bestuurlijke reactie op het rapport 'Wat mag het kosten'

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

We hebben de conceptrapportage "Wat mag het kosten?" van uw commissie in onze vergadering van 21 december behandeld. De rapportage geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

1. Wij onderschrijven de conclusies van de rekenkamercommissie en deze geven ons een aantal praktische handvatten die in de voorbereiding van nieuwe projecten tot lagere risico's zullen leiden. Beheersmaatregelen zoals het instellen van budgetplafonds bij aanbestedingen en eventuele noodzakelijke versoeringen in het ontwerp en de uitvoering worden standaard toegepast. Een goed voorbeeld hiervan is de versoering van het ontwerp van de Pontes Pieter Zeeman na de mislukte eerste aanbesteding waarbij het plafondbudget ontoereikend bleek. Bij aanbestedingen krijgt risicobeheersing de nodige aandacht, zo moet iedere aannemer in zijn offerte een risicodossier opnemen. Daarnaast worden bij risicovolle projecten zoals restauraties externe adviseurs ingehuurd. Zoals geconcludeerd door de rekenkamer leiden onvoorziene omstandigheden soms tot meerkosten omdat vooraf niet alle risico's volledig kunnen worden ingeschat. Zoals vermeld in het rapport beschikken wij nu niet over een centraal systeem voor risicomangement op individuele inkooptrajecten. In het eerste kwartaal van 2022 gaan wij onderzoeken welke systemen hiervoor beschikbaar zijn. Vervolgens komen we in het tweede kwartaal van 2022 bij college en raad terug met vervolgstappen. Kortom, is er een eenvoudig hanteerbaar systeem beschikbaar en zo ja, kan dit systeem toegepast worden binnen onze gemeente en wat is dan de eenmalige investering en wat zijn de jaarlijkse lasten? Daarbij wijzen we op het feit dat het implementeren van dit soort systemen ook tijd kost.
2. Door het toepassen van Best Value Procurement (prestatie-inkoop), vastgelegd in het door uw raad vastgestelde Inkoopbeleid 2019-2023 zijn we in staat gebleken met beperkte middelen veel projecten te realiseren die bijdragen aan de gemeentelijke doelen zoals dorps- en stadsvisies. In het inkoopbeleid is deze manier van werken samengevat als 'Inkopen is durven, doen en vertrouwen'. De aanbestedingen zelf worden relatief snel doorlopen. Grotere projecten kennen in het algemeen een lange voorbereidingstijd en een lange doorlooptijd in de uitvoering. Hierdoor bedraagt de periode tussen budgetaanvraag en oplevering soms enkele jaren. Organisatie breed lopen er tientallen projecten in voorbereiding en uitvoering. Een goed afgestemde informatievoorziening voor uw raad is essentieel, maar ook een uitdaging gezien het aantal projecten. 'Goed' betekent een structurele terugkoppeling over lopende projecten op projectniveau, waarvoor een aanbesteding wordt c.q. is doorlopen. Afhankelijk van de complexiteit en voortgang van het project wordt bepaald hoe vaak een terugkoppeling aan de raad nodig is. In specifieke gevallen is een terugkoppeling wellicht niet eens aan de orde, gelet op doorlooptijd of feit dat projecten geheel volgens planning verlopen. Na oplevering van een project stopt die informatievoorziening, tenzij in de onderhoudsfase nog zaken tevoorschijn komen, die noodzaken

Postadres: Postbus 5555, 4300 JA, Zierikzee T: (0111) 452 000 gemeente@schouwen-duiveland.nl
Bezoekadres: Laan van St. Hilaire 2, 4301 SH Zierikzee F: www.schouwen-duiveland.nl
Bank: 2850.76.094 bic: BNGHNL2G IBAN: NL80BNGH0285076094

tot informatievoorziening aan de raad. Indien noodzakelijk wordt de raad per ommekeer op projectniveau geïnformeerd, als bepaalde risico's zich in de praktijk voordoen en/of er financiële consequenties uit voortvloeien.

Alle financiële afwijkingen groter dan € 25.000 worden meegenomen in de financiële rapportages, dan wel gecommuniceerd via B&W adviezen, raadsbrieven of raadsbesluiten.

3. Met betrekking tot de aanbevelingen kunnen wij vermelden dat op de agenda van de auditcommissie al langere tijd staat om samen met de organisatie in gesprek te gaan om vast te stellen wat voor de raad eenduidige, inzichtelijke en begrijpelijke informatie in de Planning & Control documenten is. Daarnaast is binnen de auditcommissie risicomanagement al anderhalf jaar als gespreksonderwerp aan de orde en is een kadernota risicomanagement aanwezig. De auditcommissie kan mogelijk een rol spelen om een verdiepingsslag te maken op de controlerende rol van de raad in het kader van risicobeheersing. Door in de auditcommissie te onderzoeken welke informatie de gemeenteraad helpt om deze rol vorm te geven en hierover een advies uit te brengen aan de gemeenteraad.

Voor het professionaliseren van contractmanagement is recent een contractmanager aangesteld. Contractmanagement wordt op dit moment geïmplementeerd in nieuwe inkoopsoftware "purchase-to-pay" genaamd. In dit systeem worden ook de verplichtingen vastgelegd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland,

Bijlage 5: Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het college van B en W op het rapport. Dat het college de conclusies onderschrijft, is een goede basis voor een constructief gesprek tussen raad en college zoals bedoeld in onze eerste aanbeveling. Het door het college in 2022 in te voeren centrale systeem voor risicomanagement zal naar verwachting ook zeker een bijdrage leveren aan het verder professionaliseren van risicomanagement, contractmanagement en budgetbeheer rond inkooptrajecten.

In haar reactie meldt het college enkele voorbeelden van hoe de raad wordt geïnformeerd over voorgenomen en lopende inkooptrajecten. Met het onderzoek hebben we vastgesteld dat dit vaak goed gaat. Maar er werden helaas ook een aantal voorbeelden gevonden waarin dit in de praktijk toch niet zo goed uitpakte. De rekenkamer wil daarvoor niet met een beschuldigende vinger wijzen naar het college. Het is onvermijdelijk dat daar waar gewerkt wordt, niet alles altijd goed gaat.

Voor een goede invulling van zijn kaderstellende en controlerende functie is de raad overigens ook zelf aan zet. Het door de raad beschikbaar gestelde budget en de daadwerkelijke besteding daarvan, voor een zo duidelijk mogelijk omschreven werk, dienst of levering (de kaderstelling), moet inzichtelijk zijn om tijdens en na de oplevering zo nodig te kunnen bijsturen en om vast te kunnen stellen of er geleverd is wat er is afgesproken (de controle). Risico's moeten vooraf ook zo goed mogelijk worden ingeschat en de raad moet aangeven welke informatie hij wanneer van het college verwacht. Daarover zal de raad het gesprek met het college aan moeten gaan, eventueel via de auditcommissie.

De raad heeft het budgetrecht en controleert en is dus meer dan een "hobbel" die door het college in inkooptrajecten genomen moet worden. Anderzijds moet het college een bepaalde mate van handelingsvrijheid hebben om binnen de door de raad gestelde kaders te handelen naar bevinden (bedrijfsvoering). Daarbij is niet elke onvoorziene omstandigheid die leidt tot meerkosten een "fout" van het college.