



Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v. griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum
26 februari 2021

ons kenmerk
RR/21.011/PH/YF/CL

pagina
1 van 5

betreft
R.O.18.08 aanvulling Avicenna college in 'Gefundeerd bouwen'

Geacht raadslid,

Op 12 november 2020 is het rekenkamerrapport 'Gefundeerd bouwen' gepubliceerd. Een van de onderzochte casussen betreft het Avicenna college. Naar aanleiding van deze publicatie is in de media onduidelijkheid ontstaan over de onderwijsmiddelen die de gemeente ter beschikking heeft gesteld voor de gedeeltelijke renovatie en nieuwbouw van deze school. Ten onrechte is het beeld ontstaan dat er geld 'verdwenen' is. De rekenkamer heeft dit niet geconstateerd, maar heeft in haar rapport geconstateerd dat de goedkeurende accountantsverklaring slechts aantoonde dat het toegekende bedrag van € 12,7 mln. rechtmatig is besteed aan de partij die het risicodragend projectmanagement (hierna externe partij) heeft verzorgd.

De rekenkamer heeft op 8 december 2020, op verzoek van de COR, een toelichting op deze kwestie gegeven in de COR-vergadering. Zoals ik daar heb toegezegd, wil ik in deze brief nader toelichten wat risicodragend projectmanagement inhoudt, zoals dat bij het Avicenna college is gehanteerd en wat de reikwijdte is van de goedkeurende accountantsverklaring. Hiertoe heb ik gesproken met de betreffende controlerend accountant die de goedkeurende accountantsverklaring heeft afgegeven en de externe partij.

In deze brief zal ik eerst ingaan op de reikwijdte van de accountantsverklaring en de verwachting van het college. Daarna zal ik het risicodragend projectmanagement toelichten en de consequenties in relatie tot de accountantscontrole hiervan benoemen. Ten slotte geef ik nog een paar oplossingsrichtingen.

reikwijdte accountantsverklaring en verwachting college

De accountant geeft een oordeel over de rechtmatigheid en een getrouw beeld van de financiële subsidieverantwoording in de controleverklaring. Dit houdt in dat er getoetst wordt of er voldaan is aan de normen, zoals die zijn opgenomen in de subsidievoorwaarden van de gemeente. In dit geval betreft het normen, die zijn vermeld in de subsidiebeschikking en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Rotterdam 2015.

In het geval van de renovatie en gedeeltelijke nieuwbouw van Avicenna is er inderdaad, zoals het college betoogt in zijn bestuurlijke reactie bij hoofdconclusie 3 (zie pagina 22 van het rekenkamerrapport), een goedkeurende accountantsverklaring bij de verantwoording afgegeven conform de Leidraad Bouwprojecten. Dit betekent volgens het college dat mag worden verwacht dat de accountant alle uitgaven heeft gecontroleerd en dat de middelen op rechtmatige en doelmatige wijze zijn ingezet. De verwachting van het college rondom de accountantsverklaring is echter gedeeltelijk onjuist. Zoals aangegeven geeft de accountant een oordeel over de rechtmatigheid en of het beeld van de financiële subsidieverantwoording getrouw is. Een accountant kan géén oordeel geven over de doelmatigheid van de besteding van de middelen. Hier is de accountant gelet op zijn vakkennis ook niet toe in staat.

Bij de accountantscontrole bij Avicenna had de accountant geen toegang tot de dossiers en de (financiële) administratie van de externe partij. Na oplevering van het bouwproject verstrekt de externe partij ook geen nacalculatie van de kosten. Mede vanwege het ontbreken van deze informatie voert de accountant een risicoanalyse uit en beoordeelt in dit kader onder andere de plausibiliteit van de voorcalculatie van de kosten.¹ De accountant kijkt daarnaast naar het proces-verbaal² van oplevering, waaruit blijkt dat de renovatie en gedeeltelijke nieuwbouw is uitgevoerd.

Bij de eindafrekening van de controleverklaring van de accountant is een kostenoverzicht opgenomen. Dit overzicht laat zien hoe het toegekende taakstellende budget door het schoolbestuur is besteed. Het totaal telt op tot het beschikte bedrag van € 12,7 mln. en de kostenposten bestaan grotendeels uit betaalde termijnbedragen aan de externe partij (ruim € 12,5 mln.). De accountant heeft gecontroleerd of er facturen onder de overgemaakte bedragen liggen (dat wil zeggen, facturen van de externe partij aan het schoolbestuur), of hier een overeenkomst aan ten grondslag ligt, of alle betalingen zijn verricht en of deze ten laste zijn gegaan van het beschikte bedrag. Met de goedkeurende controleverklaring is vastgesteld dat er geen geld ‘verdwenen’ is en dat het schoolbestuur het geld op rechtmatige wijze heeft besteed.

De eindafrekening geeft echter geen inzicht in de wijze waarop de externe partij het van het schoolbestuur ontvangen geld werkelijk heeft besteed. Het overzicht geeft namelijk geen inzicht in hoeveel geld is uitgegeven aan de afzonderlijke onderdelen van de realisatie van het project.³ Daarom stelt de rekenkamer vast dat de gemeente op grond van deze financiële verantwoording en de controleverklaring geen inzicht heeft/kon hebben in de wijze waarop het toegekende bedrag van € 12,7 mln. exact is besteed.

risicodragend projectmanagement

Het risicodragend projectmanagement brengt met zich mee dat bijvoorbeeld een schoolbestuur grip krijgt op de risico's die gepaard gaan met het opdrachtgeverschap van een bouwproject: een externe partij draagt immers zorg voor de realisatie van het bouwproject binnen het taakstellend budget en planning. In het geval van

¹ Na publicatie van het rapport heeft de rekenkamer deze voorcalculatie ook van de externe partij ontvangen.

² Deze bestaat uit een verklaring dat het gebouw is opgeleverd; deze verklaring is door de externe partij en het schoolbestuur ondertekend.

³ Om toch een indicatie te kunnen geven hoe het geld besteed is, is de rekenkamer overigens in haar onderzoek nagegaan welke financiële verplichtingen aangegaan zijn in het project. Dit staat beschreven op pagina 98 van het rekenkamerrapport.

Avicenna is een overeenkomst gesloten tussen het schoolbestuur en een externe partij over een risicodragend projectmanagementopdracht met een taakstellend en maximaal stichtingskostenbudget van € 12,7 mln. De opdracht omsluit het gehele bouwproces, van ontwerp tot en met oplevering van het pand. De externe partij gaat daarbij een resultaatverplichting aan om de opdracht binnen de planning en gestelde kwaliteit op te leveren, voor het taakstellend budget. Hiermee wordt het schoolbestuur 'ontzorgd', in de zin dat de grip op de kosten en de planning worden overgelaten aan de externe partij.

In een dergelijke overeenkomst wordt opgenomen dat bij een overschrijding van het budget de extra kosten door de externe partij worden gedragen. Het tegenovergestelde geval kan zich ook voordoen: door slim en efficiënt te werken of in te kopen, of door financiële meevallers kunnen door de externe partij besparingen worden gerealiseerd die ervoor zorgen dat een deel van het taakstellend budget niet aan de realisatie van het project behoeft te worden uitgegeven. Deze ingebouwde financiële prikkel kan leiden tot mogelijke efficiencywinst in de uitvoering. In het geval van Avicenna is afgesproken dat wanneer de bouwwerkzaamheden ten opzichte van het taakstellend budget goedkoper gerealiseerd werden door de externe partij, het voordeel (de 'aanbestedingswinst') tussen de externe partij en het schoolbestuur verdeeld zou worden (zie pagina 108 van het rekenkamerrapport).

consequenties risicodragend projectmanagement

De eindafrekening na oplevering van een gerenoveerde of nieuwe school, is een wezenlijk onderdeel van de werkwijze van de gemeente waar het gaat om onderwijshuisvesting. Hiermee houdt de gemeente inzicht in en grip op de bestedingen van het budget. Wanneer er sprake is van risicodragend projectmanagement is er weliswaar ook een eindafrekening na oplevering, maar deze bevat veel minder inhoudelijke informatie. De eindafrekening laat namelijk alleen zien dat het budget is overgemaakt aan de externe partij. Daarnaast is, zoals aangegeven, een kenmerk van risicodragend projectmanagement dat eventueel niet besteed geld, niet terugvloeit naar de gemeente, maar door de externe partij mag worden behouden. Dit in tegenstelling tot projecten waarbij geen risicodragend projectmanagement wordt toegepast. Bij genoemde constructie ligt het risico van een overschrijding wel in veel hogere mate bij de externe partij.

Aangezien het schoolbestuur en de gemeente geen inzicht hebben in de exacte besteding van de middelen, kon ook de rekenkamer tijdens het onderzoek niet goed beoordelen of er in casu niet-bestede onderwijsmiddelen ten gunste van de externe partij zijn gekomen. De controlerend accountant heeft wel aangegeven dat er geen geld teruggevloeid is naar Avicenna. Klaarblijkelijk is er dus geen 'aanbestedingswinst' geboekt of verdeeld.⁴

Hoewel het schoolbestuur en niet de gemeente deze overeenkomst met de externe partij is aangegaan en de externe partij de volledige verantwoordelijkheid draagt om het project binnen het taakstellende budget en de overeengekomen planning en kwaliteit te realiseren, verlangt een overeenkomst met risicodragend projectmanagement ook het nodige van de opdrachtgever c.q. de gemeente. In de eerste plaats is zowel de kostencalculatie vooraf als de controle daarop zeer

⁴ De rekenkamer heeft na publicatie van het rapport vernomen dat de externe partij het taakstellend budget voor de aanbesteding van de bouwwerkzaamheden met € 64.000 heeft overschreden. Deze overschrijding is voor rekening van de externe partij gekomen. De rekenkamer kan dit niet verifiëren.

belangrijk, omdat er zoals eerder aangegeven geen nacalculatie door de externe partij wordt verstrekt en omdat de gemeente geld dat 'over' blijft niet terugkrijgt. Een gedegen voorcalculatie verkleint het risico dat er niet-bestede publieke middelen zijn die niet terugvloeien naar de gemeente. Uit het onderzoek van de rekenkamer bleek echter dat de gemeente een budgetophoging van € 7,5 mln. naar € 12,7 mln. niet kon verklaren en geen kostenraming kon overleggen (zie pagina 94 en 105 van het rekenkamerrapport).

In de tweede plaats is het belangrijk dat er goede afspraken worden gemaakt over de risico's die door de externe partij worden afgedekt. De rekenkamer constateert in haar rapport dat in de overeenkomst bepalingen zijn opgenomen waaruit blijkt dat niet alle risico's door de externe partij zijn overgenomen. De uitloop in de planning ten gevolge van het vergunningstraject komt voor rekening en risico van het schoolbestuur, tevens komen de gevolgen van de procedures in het vergunningstraject of in het kader van de aanbesteding voor de taakstellende planning voor rekening van het Avicenna college. Ook de meerkosten tijdens de uitvoering door een niet gereed gebouw, niet-bouwrijpe of vervuilde grond is voor rekening en risico van het Avicenna college.⁵ Daar staat tegenover dat de externe partij 100% budgetrisico draagt. De aansprakelijkheid van de externe partij is beperkt tot 20% van de totale opdrachtsom (zie ook pagina 109 van het rekenkamerrapport). In het geval van Avicenna bestonden er voor het schoolbestuur en de gemeente dus toch nog enkele risico's rondom de uitvoering van dit project.

samenvattende conclusies en oplossingsrichtingen

In het rapport 'Gefundeerd bouwen' stelt de rekenkamer vast dat de gemeente akkoord is gegaan met een accountantsverklaring waarop alleen te zien is dat alle toegekende middelen aan de externe partij zijn overgemaakt. Zoals hierboven uitgelegd ontbreekt het aan inzicht waaraan de externe partij de middelen exact heeft besteed.⁶ Dit leidde tot de aanbeveling van de rekenkamer om in de gemeentelijke organisatie voldoende expertise te borgen waarmee goed toezicht kan worden gehouden op de aanbestedingen in bouwprojecten waarbij het schoolbestuur bouwheer is. Ook beveelt de rekenkamer in haar rapport aan dat het college ervoor moet zorgen dat het gemeentelijk toezicht goed wordt ingevuld door bijvoorbeeld niet genoeg te nemen met een accountantsverklaring achteraf die voor het hele bedrag is afgegeven.

De rekenkamer ziet in het risicodragend projectmanagement een duidelijk spanningsveld: enerzijds kan er efficiencywinst worden bereikt in de uitvoering en wordt het schoolbestuur 'ontzorgd' o.a. doordat een externe partij bepaalde risico's draagt tijdens de realisatie van het bouwwerk. Anderzijds is er vanuit de kant van de gemeente geen zicht op de exacte besteding van de middelen en bestaat de mogelijkheid dat er publiek geld bestemd voor onderwijshuisvesting contractueel achterblijft bij een commerciële partij.

Om de nadelige kanten van het risicodragend projectmanagement voor de gemeente te minimaliseren draagt de rekenkamer de volgende oplossingen voor. In de eerste plaats is zoals aangegeven de kostencalculatie vooraf zeer belangrijk en ten tweede

⁵ Dit staat in artikel 6 lid 6 t/m 9 van de overeenkomst risicodragend projectmanagement tussen schoolbestuur en externe partij d.d.11 juli 2016.

⁶ De externe partij geeft aan dat dit naast contracten met risicodragend projectmanagement ook voorkomt bij andere transacties tegen een vaste prijs en ook bij geïntegreerde contractvormen (Design & Build, UAV-GC). De rekenkamer heeft hier geen onderzoek naar gedaan.

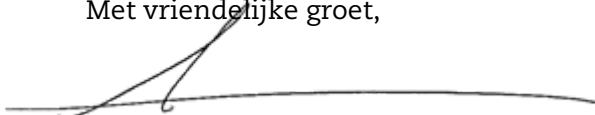
ook de afspraken die met de externe partij worden gemaakt over de risico's die door hen worden afgedekt. Indien de gemeente overweegt om een overeenkomst met risicodragend projectmanagement aan te gaan dan wel toe te staan, is het van belang om nadrukkelijke aandacht aan de uitwerking van deze twee zaken te besteden zodat deze vooraf goed geborgd zijn.

Met betrekking tot het gebrek aan inzicht in de bestede middelen draagt de rekenkamer de volgende oplossingen voor. Ten eerste kan de gemeente een bepaling in de subsidieverantwoording of beschikking opnemen die afdwingt dat de controlerend accountant van het schoolbestuur inzicht krijgt in de exacte besteding van het geld. Een tweede soortgelijke oplossing is om het totale subsidiebedrag te specificeren naar domeinen of onderdelen. De gemeente kent deze constructie al in de subsidiebeschikking ROB (Rotterdams Onderwijs Beleid). Hierin staat een bepaling dat wanneer er sprake is van 10% afwijking op een onderdeel/domein van de toegekende subsidie, de subsidieontvanger hier een toelichting op moet geven. Deze bepaling geeft de accountant de verplichting om te toetsen wat de uiteindelijke realisatie per kostenpost is, waardoor hij inzicht moet krijgen in de exacte besteding van de middelen.

Het toepassen van deze opties voorkomt overigens niet dat het geld bestemd voor onderwijshuisvesting kan achterblijven bij een externe partij (dan wel verdeeld wordt met het schoolbestuur). Dit is immers inherent aan de constructie risicodragend projectmanagement. Het is echter aan de raad en/of het college om te beslissen of het gebruik van een dergelijke constructie acceptabel is.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



Paul Hofstra
directeur rekenkamer