GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1932974
Steller: J. Hoek
E-mail: j.hoek@hoorn.nl

Team: GRF
Teammanager: M. Horjus

Onderwerp
Bespreking van de aanbevelingen en lessen vanuit het rapport van Partners + Propper over Hoofd 2b d.d. 21 oktober 2022.

Agendering
Ter besluitvorming

Bijlagen

1	Rapport 'Procesevaluatie herbestemming en aanbesteding van het pand Hoofd 2B te Hoorn'
2	Concept raadsbesluit met aanbevelingen uit het rapport

De raad besluit:
de onderstaande aanbevelingen uit het rapport 'Procesevaluatie herbestemming en aanbesteding van het pand Hoofd 2B te Hoorn' over te nemen:

Aanbeveling 1
Richt een transparant en navolgbaar proces in voor verkenningen tot samenwerking met initiatiefnemers uit de lokale samenleving.

Aanbeveling 2
Voer als gemeente regie over het proces van samenwerking. Doe dat op een zorgvuldige en professionele wijze en draag daarbij zorg voor eenheid van handelen van het college en ambtelijke organisatie.

Aanbeveling 3
Koester de checks-and-balances die aanwezig zijn in de ambtelijke organisatie, dat kritisch tegenwicht werkt goed. Intensiveer dit echter in het geval politiek-bestuurlijke risico's aan de orde zijn. Dit door de checks zichtbaar te maken via parafen, waarmee transparant is dat de checks hebben plaatsgevonden en door wie.

Aanbeveling 4
Heroverweeg de brief van Rederij Hoorn als zijnde een bezwaarschrift en hanteer daarbij de menselijke maat, in plaats van het strikt volgen van voorgeschreven regels voor de bezwaarprocedure. Richt daarbij op zijn bezwaar aangaande het beoordelingscriterium 'Duurzaamheid'.

Samenvatting
De gemeente Hoorn is eigenaar van het pand Hoofd 2B bij de haven van Hoorn. De gemeente was voornemens het pand als toeristisch informatiecentrum in te richten, met behulp van meerdere externe partijen. Er volgde, na een voortraject gericht op samenwerking tussen de diverse partijen, een openbare aanbesteding in juni 2021. De aanbesteding heeft plaatsgevonden en er is een concessie verleend.

Zowel voor als na de aanbesteding ontving een aantal raadsleden signalen uit de samenleving en de media dat tijdens het traject naar de aanbesteding toe, evenals gedurende het traject van de aanbesteding zelf, de gemeente niet ordentelijk zou hebben gehandeld. En dat er op onderdelen mogelijk sprake zou zijn van onrechtmatig of onoordeelkundig handelen van de gemeente. Verschillende raadsfracties stelden vanuit hun controlerende rol op diverse momenten vragen aan het college over het verloop van het proces. De beantwoording van deze vragen door het college leidde voor

deze fracties niet tot de gewenste helderheid over het verloop van het proces. Daarna besloot de raad op 14 december 2021 met een aangenomen motie tot het doen uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar het proces. Het ging om: het voortraject dat leidde naar de aanbestedingsprocedure, de aanbestedingsprocedure zelf, en de gunning. De precieze uitwerking van de motie en het budget ervoor worden door de raad op 8 februari via een raadsbesluit vastgesteld. Het onderzoeksbureau Partners + Pröpper startte op 17 maart 2022, onder externe begeleiding, met het onderzoek. Het rapport is op 21 oktober opgeleverd door het onderzoeksbureau en bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De gemeenteraad bespreekt de conclusies uit het rapport en moet beoordelen en de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk overnemen. De raad kan zo lessen trekken voor de toekomst.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
In de gemeenteraad van Hoorn is op 14 december 2021 n.a.v. artikel 37-vragen over de aanbestedingsprocedure (en het voortraject) een motie aangenomen met een opdracht tot het houden van een onderzoek. Op 8 februari 2022 is de onderzoeksopdracht door de raad vastgesteld.
De opdracht luidde:
<de raad besluit> tot het houden van een onafhankelijk onderzoek naar het voortraject leidend naar de aanbestedingsprocedure, en de aanbestedingsprocedure en gunning zelf aangaande bestemmen van een informatiepunt in pand perceel Hoofd 2B.

Belang
Het belang voor de gemeenteraad als opdrachtgever van het onderzoek, is om inzicht te krijgen in de feitelijke gang van zaken in het voortraject en de aanbesteding en gunning van het pand Hoofd 2B voor een Toeristisch informatiepunt. In het rapport van het onafhankelijke onderzoeksbureau staan conclusies en doet het aanbevelingen aan de raad. Hieruit zijn lessen te trekken voor toekomstige gunningen of samenwerking met partners, bij dossiers met een politiek en/of maatschappelijk gevoelig karakter.

Centrale vraag
Welke lessen zijn er te trekken uit het onderzoek naar de gang van zaken rondom Hoofd 2B en welke aanbevelingen uit het onafhankelijke onderzoek neemt de raad over?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat
Doel van het onderzoek is om lessen te trekken uit de conclusies en aanbevelingen van de uitkomsten van het onderzoek, om toekomstige processen vanuit de politiek en gemeente beter te kunnen regisseren of faciliteren.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
n.v.t.

4. Kaders
Het beleid van de gemeente Hoorn voor aanbestedingen is beschreven in de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid, vastgesteld door de raad op 7 maart 2017. Het voldoet aan de Aanbestedingswet 2012 en gaat daarmee uit van de basisprincipes van deze wet: non-discriminatie, gelijke behandeling van ondernemers, transparantie en proportionaliteit. Specifiek voor inkoop is de mandatering vastgelegd in een 'inkoopmatrix'. Onderdelen uit de Nota worden als kaders nader uitgewerkt in of meegenomen met de aanbestedingsstukken, al dan niet als beoordelingscriteria.

Algemene regels voor mandatering zijn ook meegewogen: deze zijn vastgelegd in het mandaatbesluit Hoorn 2020. In dat besluit is vastgelegd dat het college en de burgemeester ambtenaren het mandaat geven om alle besluiten te nemen en alle overige (rechts)handelingen te verrichten, die in het kader van een goede uitoefening van taken en bevoegdheden nodig zijn.

Het plan voor Hoofd 2B moet verder passen binnen de Havenvisie Hoorn 2013-2025, het programma Waterfront en de programmabegroting van de gemeente. Daarnaast gelden de ruimtelijke regels, zoals het bestemmingsplan Binnenstad. Het bestemmingsplan moest wel worden aangepast om de activiteiten in het pand Hoofd 2B ook binnen planologische kaders van de gemeente mogelijk te maken. Voor een korte procedure daartoe geeft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het college de bevoegdheid, maar niet de verplichting, om af te wijken van een bestemmingsplan met toepassing van de 'kruimelgevallenregeling'. Het gaat dan om gevallen van geringe planologische betekenis (niet van ingrijpende aard).

5. Argumenten

Eerste conclusie in het rapport betreft het voortraject, en houdt in dat het evenredigheidsbeginsel niet is geschonden door de gemeente. Maar dat er wel fouten zijn gemaakt als het gaat om de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarom is volgens het onderzoeksbureau het voortraject uiteindelijk onzorgvuldig verlopen.

De regierol van de gemeente in het voortraject is onvoldoende professioneel uitgevoerd en de communicatie is teveel op een informele wijze gevoerd. Daarnaast constateert het onderzoeksbureau dat het doel om te komen tot samenwerking tussen lokale ondernemers ook niet is bereikt. Daarmee constateert het onderzoeksbureau dat de verkenning van samenwerking niet doeltreffend is uitgevoerd.

Het navolgende proces van de aanbestedingsprocedure en gunning is ingericht binnen de beleidskaders van de gemeente. De gemeente heeft zich gehouden aan drie beginselen van behoorlijk openbaar bestuur: het verbod op willekeur, het gelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Er waren voldoende checks-and-balances aanwezig binnen de ambtelijke organisatie om deze beginselen te waarborgen.

De aanbestedingsprocedure is ingericht zoals is vastgelegd in de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid van de gemeente. Op één punt schiet de gemeente tekort en heeft daarbij niet rechtmatig gehandeld. Dit houdt in: niet in overeenstemming met geldende regels. Hier heeft de gemeente het rechtszekerheidsbeginsel onvoldoende gewaarborgd door niet consequent te handelen. Het gaat om de puntentoekenning met betrekking tot het beoordelingscriterium duurzaamheid. Tegelijkertijd constateert het onderzoeksbureau dat als de gemeente dit wel rechtmatig had gedaan, dit de uitkomst van de aanbesteding niet had veranderd.

Voorafgaande aan de aanbesteding doen de checks-and-balances binnen de ambtelijke organisatie hun werk, constateert het onderzoeksbureau. Er is gekozen voor een openbare aanbesteding, in plaats van een meervoudige onderhandse, om willekeur te voorkomen en in principe alle ondernemers in Hoorn de kans te geven om in te schrijven. Dat laatste wordt nog eens onderstreept door het niet opvolgen door de inkoop- en contractmanager van het advies van de havencoördinator om 'verhuren van (elektrische) fietsen en steps' onderdeel te maken van de aanbesteding. De inkoop- en contractmanager volgt dat advies niet om ruimte te bieden aan zoveel als mogelijk potentiële inschrijvers.
Het traject van de aanbestedingsprocedure is, in tegenstelling tot het voortraject van verkenning, formeler van aard. In ieder geval vanuit de ambtelijke organisatie. Dat geldt niet voor de betrokken portefeuillehouder.

De korte lijnen tussen de portefeuillehouder en informele houding blijft ook in de fase van aanbesteding intact. Dat versterkt volgens het onderzoeksbureau in het voortraject gewekte verwachtingen. Het heeft verder geen doorwerking op het proces van aanbesteding want de Inkoop- en Contractmanager van de gemeente voert verder strikt regie over het proces en bewaakt de procedure. Het proces en de verschillende rollen zijn helder en er wordt met betrekking tot informatievoorziening naar potentiële partijen en inschrijvers strikt gehouden aan de procedures van de gemeente die gelden voor aanbestedingen.

De kern van het probleem is volgens het onderzoeksbureau te vinden in het voortraject. De aanbestedingsprocedure en gunning heeft niet de tekortkoming uit het voortraject gerepareerd. Met andere woorden, zegt het onderzoeksbureau: in de voorfase zijn dusdanige hardnekkige problemen ontstaan dat die het beeld over het verloop van het proces erna negatief hebben beïnvloed.

In de periode na gunning, waar het gaat om de bezwaar- en beroepsprocedure, is volgens het onderzoeksbureau één vraag uit een brief van een betrokken ondernemer, wel te interpreteren als een bezwaar. Hier richt een van de aanbevelingen zich op.

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

Aanbeveling 1
Richt een transparant en navolgbaar proces in voor verkenningen tot samenwerking met initiatiefnemers uit de lokale samenleving.

Aanbeveling 2
Voer als gemeente regie over het proces van samenwerking. Doe dat op een zorgvuldige en professionele wijze en draag daarbij zorg voor eenheid van handelen van het college en ambtelijke organisatie.

Aanbeveling 3
Koester de checks-and-balances die aanwezig zijn in de ambtelijke organisatie, dat kritisch tegenwicht werkt goed. Intensiveer dit echter in het geval politiek-bestuurlijke risico's aan de orde zijn. Dit door de checks zichtbaar te maken via parafen, waarmee transparant is dat de checks hebben plaatsgevonden en door wie.

Aanbeveling 4
Heroverweeg de brief van Rederij Hoorn als zijnde een bezwaarschrift en hanteer daarbij de menselijke maat, in plaats van het strikt volgen van voorgeschreven regels voor de bezwaarprocedure. Richt daarbij op zijn bezwaar aangaande het beoordelingscriterium 'Duurzaamheid'.

6. Maatschappelijk draagvlak
N.v.t.

7. Financiële consequenties
Het onderzoek heeft ongeveer 40.000 euro gekost.

8. Communicatie
Communicatie vindt plaats tijdens en na het raadsdebat over het onderzoek, op de gebruikelijke wijze.

9. Realisatie
N.v.t.

Hoorn, 24-11-2022

Het presidium van de gemeente Hoorn,

de griffier, de voorzitter van de raad,