

CentrAalborg

Een onderzoek naar het Centrumplan gemeente Aalborg

December 2006

Rekenkamercommissie gemeente Aalborg

Inhoudsopgave:

Inhoudsopgave:	2
1. Inleiding en opdracht	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Het onderzoek	3
2. Analyse feitenrelaas Centrumplan	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Evoluerend geheel	4
2.3 Projectontwikkelaars versus zelf bouwen	4
2.4 Het postkantoor	5
2.5 Bogor en Burgland	5
2.6 College van Burgemeester en Wethouders en de raad	6
3. Conclusies	7
3.1 Het resultaat	7
3.2 Complex	7
3.3 Communicatie	7
3.4 Risico's	7
3.5 De regionale projectontwikkelaars	8
3.6 De werkwijze	8
4. Aanbevelingen	9
4.1 De werkwijze	9
4.2 Procesverslag	9
4.3 Alertheid in samenwerking	9
4.4 Communicatie	10
5. Vervolgonderzoek	11
5.1 Inleiding	11
5.2 Suggesties voor een vervolgonderzoek	11
Bijlage 1: De originele probleemstelling en onderzoeksvragen	12
Bijlage 2: Verslag beslissingsproces	13
Bijlage 3: Procesbeschrijving Centrumplan, gebaseerd op een dossieronderzoek en gesprekken met betrokken ambtenaren	17
Bijlage 4: Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
Bijlage 5: Persbericht	22

1. Inleiding en opdracht

1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Aalburg heeft aan de AdviesGroep Diemen & van Gestel de opdracht gegeven het Centrumplan bij de gemeente Aalburg te onderzoeken. In het kader van het onderzoek werd bepaald dat de stappen geïnventariseerd zouden worden, zoals deze doorlopen dienen te worden volgens het aanbestedingsbeleid. Aan de hand hiervan zouden de procedurele, financiële en juridische normen worden bepaald. Hieruit kan het normenkader worden gedestilleerd, welke gebruikt zal worden voor de evaluatie van het Centrumplan aan de hand van het aanbestedingsbeleid. De onderzoeksvragen zoals deze gehanteerd werden in het begin van het onderzoek zijn weergegeven in bijlage 1.

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat er geen aanbesteding heeft plaatsgevonden bij de ontwikkeling van het Centrumplan. Als gevolg hiervan is er in overleg met de rekenkamercommissie afgeweken van de originele onderzoeksvragen. Een uitgebreider verslag van dit beslissingsproces is weergegeven in bijlage 2.

1.2 Het onderzoek

De focus van het onderzoek is verschoven van het evalueren van het Centrumplan aan de hand van het aanbestedingsbeleid naar het evalueren van de procesgang rond de ontwikkeling van het Centrumplan. Hiervoor is er een onderzoek uitgevoerd op het dossier van het Centrumplan en is er een gesprek gevoerd met twee betrokken ambtenaren. Het resultaat hiervan was een procesbeschrijving van de ontwikkeling van het Centrumplan. Dit is geaccordeerd door de ambtenaren. Aansluitend hierop zijn er nog drie interviews gehouden met raadsleden en personen wie in de periode van de ontwikkeling van het Centrumplan als raadslid functioneerden. De verslagen van deze interviews zijn ook geaccordeerd door hen.

Dit rapport is ontstaan uit de combinatie van alle gegevens: de interviews met de ambtenaren en raadsleden en het dossieronderzoek.

Het hoger liggend doel van het onderzoek is na de verschuiving in focus hetzelfde gebleven: het aanreiken van leerpunten aan de raad en de ambtelijke organisatie. Er is niet meer gewerkt vanuit een scherp normenkader, maar het proces is geëvalueerd en er is onderzocht of zich hierin opvallende zaken hebben voorgedaan. Daarbij is het meer een oriënterend onderzoek geworden naar de wijze waarop het proces verlopen is, dan een echt evaluatief onderzoek (met een duidelijk normenkader). Naar aanleiding van deze oriëntatie kan dan eventueel beslist worden of een echt evaluatief onderzoek nog noodzakelijk of wenselijk is.

2. Analyse feitenrelaas Centrumplan

2.1 Inleiding

Een dossieronderzoek, interviews met twee ambtenaren die betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van het Centrumplan en interviews met raadsleden en personen wie in de periode van de ontwikkeling van het Centrumplan als raadslid functioneerden hebben geleid tot een procesbeschrijving van de ontwikkeling van het Centrumplan in de gemeente Aalburg. Deze procesbeschrijving is bijgevoegd in bijlage 3. Wij willen echter in de volgende paragrafen enkele belangrijke scharnierpunten naar voren laten komen.

2.2 Evoluerend geheel

De ontwikkeling van het Centrumplan is een evoluerend geheel geweest. Het is in de loop der tijd steeds meer uitgebreid door het steeds beschikbaar komen van meer grond en dus mogelijkheden. Er is gestart met het grondgebied van het oude dorps huis, het jeugdcentrum en het plein. Later kwam hier de grond van de school, het Postkantoor en tenslotte door verplaatsing van supermarkt EM-TÉ, ook het gebied van de supermarkt bij. Hierdoor kwamen er enerzijds meer mogelijkheden voor een totaalplan voor de Markt, maar anderzijds dienden de visies steeds aangepast te worden, wat vertragend werkte.

2.3 Projectontwikkelaars versus zelf bouwen

De gemeente Aalburg heeft vanaf het begin af aan altijd al aangegeven te willen werken met projectontwikkelaars. Het zelfbeeld van de gemeente was dat zij zelf niet de benodigde capaciteit en deskundigheid bezat om een project van dergelijke omvang zelf te ontwikkelen. Daarnaast is er bewust besloten dat de gemeente de financiële risico's die gepaard gaan met het zelf ontwikkelen van een dergelijk project niet wenst te dragen. De financiële positie van de gemeente Aalburg was op het moment van ontwikkelen van het Centrumplan niet erg sterk, waardoor de gemeente ervoor besloot op safe te spelen en zelf dus geen risico's te nemen.

In het begin van het project rond 1998 (toen het gebied nog maar beperkt was) zijn er steeds regionale partijen betrokken geweest bij de ontwikkeling van een visie voor het Centrumplan. Enkelen wilden in het begin meer woningen plaatsen dan de gemeente wenselijk vond en van te voren aangegeven had, om het project rendabel te maken. Anderen werden door de gemeente niet als een serieuze kandidaat gezien om verschillende redenen. De regionale plannen van de regionale partijen voldeden volgens de gemeente niet aan de eisen. Er werd door de gemeente besloten door te denken met twee regionale projectontwikkelaars. Van het mee laten denken is niet veel gekomen.

De visies van de eerste projectontwikkelaars hadden echter geen betrekking op het totale grondgebied van het Centrumplan zoals nu bekend is. Op dat moment was nog niet bekend dat de grond van de school ook vrij zou komen.

Er wordt dan nog gedacht dat de school op een of andere manier meer lokalen dient te krijgen, bijvoorbeeld door het bouwen van een extra etage op het schoolgebouw. Toen bekend werd dat er meer grond beschikbaar kwam zijn de afgeschreven eerste regionale projectontwikkelaars niet opnieuw benaderd om een visie voor de gewijzigde situatie uit te brengen.

2.4 Het postkantoor

Het voormalige postkantoor bevond zich in het gebied dat voor ogen was voor de ontwikkeling van het Centrumplan en werd door KPN Vastgoed rond 2000 te koop gezet. De gemeente Aalburg heeft de haalbaarheid van het zelf opkopen van het Postkantoor laten analyseren door het advies- en ontwerp bureau BRO en is tot de conclusie gekomen dat dit financieel te risicovol was. De vraagprijs was te hoog en er is op dat moment bewust besloten het postkantoor niet te kopen.

De projectontwikkelaars Bogor en Burgland zijn op dat moment in beeld gekomen, doordat zij ieder 50% van het postkantoor kopen. Hierdoor verwierven zij het recht het grondgebied van het postkantoor te ontwikkelen op een wijze die past binnen de plannen van de gemeente, conform het zelfrealisatiebeginsel.

2.5 Bogor en Burgland

Bogor en Burgland hebben zich gedurende het proces steeds meer weten te verweven met het Centrumplan. Zij hebben de gemeente weten te overtuigen om voor hen als projectontwikkelaar te kiezen, door het contact met de gemeente langzaam steviger op te bouwen.

Bogor en Burgland wisten hun positie in het Centrumplan te verwerven door het postkantoor op te kopen. Hierdoor kwamen zij in contact met de gemeente Aalburg. Zij boden vrijblijvend aan een totaalvisie voor het Centrumplan te ontwikkelen op basis van no cure, no pay. Op dit moment was ook bekend dat de grond van de school vrij zou komen. Deze visie werd dus gebaseerd op andere feiten dan de visies van de eerdere regionale projectontwikkelaars.

Hierop volgend wordt er een intentieovereenkomst opgesteld voor het verder uitwerken van de visie, waarin opgenomen staat dat er bij tevredenheid over de visie exclusief met Bogor en Burgland onderhandeld zal worden over het realiseren van de visie. De gemeente is tevreden over de visie, waarna tot een samenwerkingsovereenkomst wordt gekomen tussen enerzijds de gemeente Aalburg en anderzijds Bogor en Burgland.

In deze samenwerkingsovereenkomst wordt vermeld dat de gemeente haar grond aan Bogor en Burgland verkoopt. Bogor en Burgland zullen op deze grond het Centrumplan realiseren. De kaders waarbinnen dit alles dient te gebeuren zijn vastgelegd in verscheidene bijlagen bij de samenwerkingsovereenkomst. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het bouwrijp maken, de openbare voorzieningen en de groenvoorzieningen.

2.6 College van Burgemeester en Wethouders en de raad

Op ieder moment dat er besluitvorming plaats diende te vinden in het kader van de ontwikkeling van het Centrumplan en de samenwerking met Bogor en Burgland is het college van burgemeester en wethouders en de raad op de hoogte gesteld en is er goedkeuring verleend.

3. Conclusies

3.1 Het resultaat

Iedere persoon waarmee gesproken is tijdens het onderzoek heeft aangegeven dat het resultaat van de herontwikkeling van het Centrumplan goed is.

Zowel de ambtenaren als de raadsleden en wethouders zijn tevreden met het resultaat. Zij zijn van mening dat er een mooi Centrumplan gerealiseerd is voor een goede prijs.

3.2 Complex

Het proces van de ontwikkeling van het Centrumplan is een complexe materie.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen welke vermeld staan in de procesbeschrijving in bijlage 3:

- De ontwikkeling van het Centrumplan is voor het eerst gestart in 1996. In 2006 is het nog niet afgerond. Dit betekent dat het proces al 10 jaar loopt, waardoor het dus een langdurig proces is geworden. Het is moeilijk om zicht te houden wat er precies gebeurt is in deze tijd.
- In de loop der tijd is er steeds meer grond vrij gekomen voor de ontwikkeling van het Centrumplan en is het project dus steeds meer uitgebreid.
- Er zijn vele verschillende partijen en personen betrokken geweest bij de ontwikkeling van het Centrumplan.

Door bovenstaande punten wordt het erg moeilijk het totale proces te blijven overzien. Dit geldt zeker voor personen die niet vanaf het begin af betrokken zijn geweest bij het project. De complexiteit veroorzaakte vragen bij de personen die het totaaloverzicht kwijt waren zoals: Hebben we er alles uitgehaald? Welke risico's heeft de gemeente gelopen?

3.3 Communicatie

Tijdens het gehele proces zijn de raad en het college voldoende op de hoogte gehouden van alle ontwikkelingen.

De raad en het college zijn over iedere processtap of beslipunt geïnformeerd en er is door de ambtelijke organisatie op ieder beslismoment om toestemming gevraagd verder te gaan. De raad en het college zijn echter steeds op de hoogte gesteld over één procesmoment, het vermoeden heerst dat de raad echter niet steeds over het totaalbeeld beschikte. Dit was enkel bekend bij de ambtelijke organisatie.

3.4 Risico's

De gemeente Aalburg verkeerde ten tijde van de ontwikkeling van het Centrumplan niet in een rooskleurige financiële positie. Hierdoor wilden zij geen risico's nemen. Omdat de gemeente op safe speelde lag de nadruk tijdens het proces vooral op het afdekken van ieder risico en acteerde de gemeente voorzichtig.

Dit betekent dat de gemeente de negatieve gevolgen van acties zoveel mogelijk probeerde te voorkomen. Dit is voor zover wij hebben kunnen nagaan ook volledig gelukt. Het is echter vaak enkel mogelijk meer winstpunten uit een project te halen wanneer er wel meer risico's genomen worden. Een voorbeeld hiervan is het opkopen van het postkantoor. De gemeente was voorzichtig en nam het risico niet.

3.5 De regionale projectontwikkelaars

De gemeente Aalburg heeft enig risico genomen door de regionale projectontwikkelaars al vroeg in het project af te schrijven en hen later bij het beschikbaar komen van meer grond niet meer uit te nodigen om een nieuwe visie te ontwikkelen.

3.6 De werkwijze

Het zelfbeeld van de gemeente Aalburg is dat zij de noodzakelijke kennis en deskundigheid om een project van een dergelijke omvang als het Centrumplan zelf uit te voeren niet in huis heeft. De keuze om met een projectontwikkelaar in zee te gaan is hier een gevolg van.

4. Aanbevelingen

4.1 De werkwijze

De keuze om het project niet zelf uit te voeren maar uit handen te geven is voor de gemeente Aalborg een logisch keuze geweest, daar zij van mening waren dat zij zelf niet over de benodigde capaciteit en kennis beschikten om een project van een dergelijke omvang uit te voeren.

Wanneer er in de toekomst weer een project van een dergelijke omvang speelt, kan er gedacht worden aan twee werkwijzen:

1. De gemeente maakt eerst inzichtelijk hoe het project in elkaar zit, hoe het gaat lopen en of het een complex project wordt. Wanneer het een complex project betreft kan de gemeente besluiten (na een grondige evaluatie van het eigen kunnen) het zelf niet uit te voeren. Er dient nu nagedacht te worden over welke constructie de gemeente kiest. Er zijn hier meerdere mogelijkheden en iedere mogelijkheid dient afgewogen te worden.
2. De gemeente kan zorg dragen voor voldoende capaciteit en deskundigheid in huis voor het uitvoeren van complexere projecten. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. De gemeente kan er voor kiezen zelf mensen aan te trekken met deze deskundigheid. Een tweede mogelijkheid is het opstellen van shared service contracten met andere gemeenten in de regio. De gemeenten beheren in deze situatie een gemeenschappelijke pool van competente medewerkers van wiens diensten zij gebruik kunnen maken.

4.2 Procesverslag

Het onderwerp Centrumplan is door de raad naar voren gebracht omdat er onduidelijkheid bestond over het proces zelf. Het was voor de raadsleden niet duidelijk hoe alles precies in elkaar zat. Deze onduidelijkheid kan in de toekomst voorkomen worden door een kort, chronologisch procesverslag bij te houden voor grote projecten. In dit verslag wordt heel kort aangegeven wat de stappen zijn die er genomen zijn tijdens een project, eventueel met een verwijzing naar relevante dossierstukken. Hierdoor wordt het gemakkelijk voor nieuwe raadsleden en collegeleden zich te verdiepen in hoe het project zich heeft geëvolueerd, ook als deze personen niet vanaf het begin af aan bij een project betrokken zijn geweest.

4.3 Alertheid in samenwerking

De gemeente Aalborg dient alert te blijven op fuikwerking, waardoor de vrijheid van handelen beperkt wordt. Een voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de samenwerking met de projectontwikkelaars Bogor en Burgland.

De gemeente raakte steeds meer verstrengeld met Bogor en Burgland, doordat de projectontwikkelaars steeds meer initiatieven namen bij de ontwikkeling van het Centrumplan. De gemeente is niet gedwongen, maar wel langzaam naar een samenwerking geleid. Hierdoor kregen de regionale projectontwikkelaars op een bepaald moment niet meer de ruimte in te spelen op de nieuwe mogelijkheden.

De gemeente dient altijd zo lang mogelijk meerdere opties open te houden en een zakelijke opstelling te behouden, waarbij zij haar eigen belangen in het oog houdt.

4.4 Communicatie

Er is onduidelijkheid ontstaan over het proces rond het Centrumplan. Dit kan in de toekomst voorkomen worden door een communicatieplan op te stellen. Hierin wordt vermeld wat, wanneer en aan wie gecommuniceerd wordt en welke besluiten er volgtijdelijk zijn genomen..

5. Vervolgonderzoek

5.1 Inleiding

Het onderzoek zoals het nu uitgevoerd is heeft de vorm van een oriënterend onderzoek gekregen. De procesgang rond de ontwikkeling van het Centrumplan is in kaart gebracht en er is onderzocht of er opmerkelijke punten in voor gekomen zijn. Op het eerste gezicht lijkt het niet dat er nog meer opmerkelijke punten zijn dan wij in de rapportage hebben aangegeven.. Daarom is het volgens ons niet zinvol een verdiepend onderzoek in te stellen, daar wij van mening zijn dat informatie hieruit geen extra leerpunten voor de gemeente Aalburg op zal leveren.

5.2 Suggesties voor een vervolgonderzoek

Indien de gemeente Aalburg toch graag een verdiepend onderzoek zou willen verrichten, dan zouden de volgende punten verder belicht kunnen worden:

- De exacte wijze waarop de eerste contacten met de projectontwikkelaars Bogor en Burgland zijn ontstaan en het proces van het afschrijven van de regionale projectontwikkelaars.
- De vervlechting van de gemeente Aalburg met de projectontwikkelaars Bogor en Burgland.
- Het doorlichten van alle financiële transacties en grondtransacties. Wanneer helder is welke transacties er wanneer gespeeld hebben wordt een proces vaak duidelijker.
- Had er meer uitgehaald kunnen worden? Heeft de gemeente een optimum tussen risico's versus opbrengsten gehanteerd?

Bijlage 1: De originele probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

In het onderzoek wordt een antwoord gezocht op de volgende vraag:

In hoeverre is de aanbesteding en de besluitvorming van het Centrumplan financieel, juridisch en procesmatig verlopen conform de Nota Aanbestedingsbeleid van de gemeente Aalburg?

Onderzoeksvragen:

De in de probleemstelling verwoorde onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke plaats neemt het aanbestedingsbeleid in, in het gehele proces van het ontwikkelen van het centrumplan?
2. Welke zijn de stappen die volgens het aanbestedingsbeleid van de gemeente Aalburg doorlopen moeten worden?
3. Staan deze stappen in een document?
4. Welke normen voor wat betreft financiën en juridische zaken worden in dit document gegeven?
5. Is dit document bekend bij de bij het Centrumplan betrokken ambtenaren en politici?
6. Welke stappen zijn in het proces van de aanbesteding voor het centrumplan Aalburg gedaan?
7. In hoeverre is aan de richtlijnen, zoals die gesteld zijn met betrekking tot de financiële aspecten, voldaan?
8. In hoeverre is aan de procedurele richtlijnen voldaan? (Zie ook Uniform Aanbestedingsreglement UAR-2001 en UAR-EG 1991 zoals genoemd op de pagina's 7 en 8 van de Nota aanbestedingsbeleid).
9. In hoeverre is aan de richtlijnen, zoals die gesteld zijn met betrekking tot de juridische aspecten, voldaan?
10. Welke knelpunten worden ervaren bij het toepassen van de nota aanbestedingsbeleid in een concreet geval als het project centrumplan?
11. Waaraan zijn eventuele afwijkingen te wijten en/of te verklaren?

Bijlage 2: Verslag beslissingsproces

Datum: 22 augustus 2006
Aan: De rekenkamercommissie Aalburg
Van: Yolanda van Grootel
Betreft: Onderzoek aanbestedingsbeleid Aalburg
CC:

1. Inleiding:

De rekenkamercommissie van de gemeente Aalburg heeft aan de AdviesGroep Diemen & van Gestel de opdracht gegeven het Centrumplan bij de gemeente Aalburg te onderzoeken. In het kader van het onderzoek werd bepaald dat de stappen geïnteriseerd zouden worden, zoals deze doorlopen dienen te worden volgens het aanbestedingsbeleid. Aan de hand hiervan zouden de procedurele, financiële en juridische normen worden bepaald. Hieruit kan het normenkader worden gedestilleerd, welke gebruikt zal worden voor de evaluatie van het Centrumplan aan de hand van het aanbestedingsbeleid. De onderzoeksvragen zoals deze gehanteerd werden in het begin van het onderzoek zijn weergegeven in bijlage 1.

2. Procesverslag normenkader:

2.1 *Literatuuronderzoek*

Begin augustus heeft de AdviesGroep literatuuronderzoek uitgevoerd om tot een concept normenkader voor het aanbestedingsbeleid te komen. Hiervoor zijn onderzoeken naar het aanbestedingsbeleid door andere rekenkamers, de UAR-EG 1998, UAR 2001 en aanbestedingsprotocollen en aanbestedingsbeleidsnota's van andere gemeenten doorgenomen. Het resultaat was een concept normenkader in algemene vorm. Dit normenkader was nog niet toegespitst op het aanbestedingsbeleid van de gemeente Aalburg.

2.2 *Normenkader gemeente Aalburg*

AdviesGroep Diemen & van Gestel heeft in de periode van 14 tot en met 18 augustus 2006 de processtappen van het aanbestedingsbeleid bij de gemeente Aalburg geïnteriseerd om te komen tot een normenkader dat toegespitst is op het aanbestedingsbeleid van de gemeente Aalburg. Hiervoor heeft een gesprek met een ambtenaar plaatsgevonden op 16 augustus 2006. Naar aanleiding van dit gesprek en het doornemen van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Aalburg is het normenkader aangepast en zijn er toevoegingen gedaan.

2.3 *Normenkader en korte toelichting*

Er zijn twee verschillende normenkaders opgezet omdat uit het gesprek nog niet duidelijk geworden was welke vorm van aanbesteding gebruikt is bij de aanbesteding van het Centrumplan. Er is een normenkader opgezet voor een openbare aanbesteding en er is een normenkader opgezet voor onderhandse aanbesteding.

De processtappen en bijbehorende normen worden gebruikt om het aanbestedingsproces rond het Centrumplan te toetsen.

2.4 Toepassing normenkader

Omdat het niet duidelijk werd uit het gesprek op welke aanbestedingsvorm het normenkader geënt diende te worden (openbaar of onderhands) is op 16 augustus 2006 aan de griffier om de adviesnota m.b.t. de aanbesteding van de herontwikkeling van het Centrumplan gevraagd. Dit document hebben wij ontvangen op 18 augustus 2006. Hieruit bleek dat er geen aanbesteding heeft plaatsgevonden voor de herontwikkeling van het Centrumplan, maar dat hier een ingewikkelde voorgeschiedenis aan vast zit.

Wat wij uit de adviesnota hebben kunnen afleiden is het volgende:

- Vanaf 1996 zijn initiatieven ontwikkeld om te komen tot een herontwikkeling van het Centrumplan.
- Dit is vastgelopen en de samenwerking met de projectontwikkelaars is opgezegd. (Hier zijn nog vele vragen bij)
- In december 2000 wordt een stuurgroep opgezet vanuit de gemeenteraad. Ook een ambtelijke werkgroep bestaat op dat ogenblik.
- Bogor en Burgland kopen in 2001 samen het voormalige postkantoor. (Wij nemen aan uit het vervolg dat dit op het gebied van het Centrumplan staat.)
- Deze ontwikkelingen en de eigendomsverhoudingen zijn voor de werk- en stuurgroep reden geweest om met Bogor Projectontwikkeling in overleg te treden. In opdracht van Bogor en haar partner Burgland is door Kolpa architecten op basis van no cure no pay een visie opgesteld voor de ontwikkeling van het centrum van de kern Aalburg.
- Er wordt op 24 juli 2001 een intentieovereenkomst opgesteld tussen Bogor, Burgland en de gemeente Aalburg waarin gesteld wordt dat zij samen de visie definitief maken. Wanneer zij overeenstemming bereiken over deze visie wordt er tot een samenwerkingsovereenkomst gekomen om de visie te realiseren, volgens de intentieovereenkomst.
- In de intentieovereenkomst van 24 juli 2001 staat een clause van exclusiviteit over de onderhandelingen om tot een samenwerkingsovereenkomst m.b.t. het realiseren van de op te stellen visie vermeld.

Conclusie op grond van bovenstaande feiten:

De conclusie uit het voorgaande is dat er geen aanbesteding heeft plaatsgevonden bij de aanbesteding van de herontwikkeling van het Centrumplan. Uiteraard was het eerste gedeelte van het onderzoek gericht op het maken van een normenkader m.b.t. het aanbestedingsbeleid en is het Centrumplan nog niet diepgaand onderzocht. De bovenstaande bevindingen zijn gebaseerd op enkel twee documenten: de adviesnota en de intentieovereenkomst.

3. Hoe nu verder?

Het bovenstaande heeft gevolgen voor het verloop van het onderzoek. De vraag vanuit de rekenkamercommissie richtte zich op het onderzoeken van het Centrumplan aan de hand van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Aalburg.

Nu blijkt echter dat er geen aanbesteding heeft plaatsgevonden bij het Centrumplan en is het dus ook niet mogelijk dit aan het aanbestedingsbeleid te toetsen. Wij zien voor het vervolg van het onderzoek twee opties.

3.1 Aanbestedingsbeleid

De focus van het onderzoek komt te liggen op het aanbestedingsbeleid van de gemeente Aalburg. Het onderzoek zal worden uitgevoerd zoals beschreven in de onderzoeksopzet en de offerte met één uitzondering: er dient een andere aanbestedingscase gekozen te worden om naast het normenkader te leggen om het aanbestedingsbeleid te toetsen. Het normenkader zoals dit al opgezet is kan blijven worden gebruikt. Hierbij zal dus geen aandacht meer geschonken worden aan het Centrumplan.

3.2 Centrumplan

De focus van het onderzoek komt te liggen op het Centrumplan. Dit betekent dat er een andere onderzoeksopzet opgesteld dient te worden. In een onderzoek naar de aanbesteding van het Centrumplan wordt voornamelijk de rechtmatigheid van de manier waarop tot samenwerking met de projectontwikkelaars Bogor en Burgland is gekomen onderzocht. Enkele mogelijke onderzoeksvragen zijn:

- Had er een aanbesteding plaats moeten vinden voor de ontwikkeling van de visie voor het Centrumplan? (Wat waren de begrote bedragen en vielen deze boven de drempelbedragen van het UAR of UAR-EG?)
- Had er een aanbesteding plaats moeten vinden voor de realisatie van deze visie? (Is de clause m.b.t. exclusiviteit in de intentieovereenkomst rechtmatig?)
- Wie is bevoegd tot het besluiten om niet aan te besteden?
- Is de wijze waarop tot samenwerking gekomen juridisch getoetst?

De consequentie van deze optie is dat het ontwikkelde normenkader niet meer van toepassing is. Er dienen ook nieuwe onderzoeksvragen opgesteld te worden daar de oude onderzoeksvragen niet meer werkbaar zijn m.b.t. het Centrumplan:

1. Welke plaats neemt het aanbestedingsbeleid in, in het gehele proces van het ontwikkelen van het centrumplan?
Er heeft geen aanbesteding plaatsgevonden voor de herontwikkeling van het Centrumplan. Het aanbestedingsbeleid heeft hier dan ook geen rol gespeeld voor zover wij nu hebben kunnen bepalen.
2. Welke zijn de stappen die volgens het aanbestedingsbeleid van de gemeente Aalburg doorlopen moeten worden?
Zie het normenkader, de procesnormen.
3. Staan deze stappen in een document?
Nee. Er zijn geen procesbeschrijvingen. Er is echter wel een stickervel voor het bijhouden van het werkdossier waarvan de kopjes min of meer aangeven wat er dient te gebeuren. Hierop zijn geen TVB weergegeven, enkel de documenten welke per onderwerp opgeleverd dienen te worden. Er is wel de nota aanbestedingsbeleid welke aangeeft welke aanbestedingsvorm bij welk begroot drempelbedrag gekozen dient te worden.

4. Welke normen voor wat betreft financiën en juridische zaken worden in dit document gegeven?
Zie de algemene financiële norm en tabel 1 in het normenkader.
5. Is dit document bekend bij de bij het Centrumplan betrokken ambtenaren en politici?
Er is geen document waarin het aanbestedingsproces wordt beschreven. Er is wel de nota aanbestedingsbeleid welke aangeeft welke aanbestedingsvorm bij welk begroot drempelbedrag gekozen dient te worden. Nog niet nader onderzocht. De afdeling grondbeleid heeft de nota aanbestedingsbeleid geschreven en zijn dus wel op de hoogte. Ook de heer Hoeke kende het document.
6. Welke stappen zijn in het proces van de aanbesteding voor het centrumplan Aalburg gedaan?
Er heeft geen aanbesteding plaatsgevonden. Dit is nog niet nader onderzocht.
7. In hoeverre is aan de richtlijnen, zoals die gesteld zijn met betrekking tot de financiële aspecten, voldaan?
Er heeft geen aanbesteding plaatsgevonden.
8. In hoeverre is aan de procedurele richtlijnen voldaan? (Zie ook Uniform Aanbestedingsreglement UAR-2001 en UAR-EG 1991 zoals genoemd op de pagina's 7 en 8 van de Nota aanbestedingsbeleid).
Er heeft geen aanbesteding plaatsgevonden.
9. In hoeverre is aan de richtlijnen, zoals die gesteld zijn met betrekking tot de juridische aspecten, voldaan?
Er heeft geen aanbesteding plaatsgevonden.
10. Welke knelpunten worden ervaren bij het toepassen van de nota aanbestedingsbeleid in een concreet geval als het project centrumplan?
Er heeft geen aanbesteding plaatsgevonden.
11. Waaraan zijn eventuele afwijkingen te wijten en/of te verklaren?
Er heeft geen aanbesteding plaatsgevonden.

3.3 Informatievoorziening

Het is van belang dat de gemeentelijke organisatie op de hoogte wordt gesteld van wijzigingen in de onderzoeksaanpak nadat de rekenkamercommissie een keuze voor een van de twee opties heeft gemaakt. Wanneer voor een andere case gekozen wordt en de aandacht naar de rechtmatigheid van de “aanbesteding” van het Centrumplan wordt verlegd dient de gemeentelijke organisatie hiervan op de hoogte te worden gebracht zodat zij niet voor verrassingen komen te staan.

4. Besluit

De rekenkamercommissie heeft besloten de focus van het onderzoek te verleggen naar het Centrumplan en de eerdere onderzoeksvragen terzijde te leggen. De opdracht wordt gegeven de procesgang van het Centrumplan in kaart te brengen. Hiervoor wordt afgesproken dat er een dossieronderzoek zal plaatsvinden, alsmede interviews met de betrokken ambtenaren. Daarnaast wordt er later besloten dat er drie interviews met raadsleden of personen die raadslid waren ten tijde van de ontwikkeling van het Centrumplan plaats zullen vinden.

Bijlage 3:

Procesbeschrijving Centrumplan, gebaseerd op een dossieronderzoek en interviews

1996 *Start met de ontwikkeling van het centrumplan*

Het centrumplan bestaat in eerste instantie (1996) nog enkel uit het gebied van het dorps huis en het plein/braak liggende betonnen grond. Er wordt in 1996 gestart met enkele projectontwikkelaars, maar dit loopt vast doordat zij teveel woningen willen op het grondgebied van het voormalige dorps huis en het plein/braak liggende betonnen grond.

De gemeentelijke organisatie heeft vanaf het begin duidelijk gesteld te willen werken met projectontwikkelaars. Zij heeft te weinig formatie en deskundigheid om een project van een degelijke omvang zelf te ontwikkelen. Daarnaast wenst de gemeente de financiële risico's niet te dragen omdat de gemeente zeer beperkte financiële middelen/reserves hiertoe had.

8/16-12-1998 *Toetsingsgesprekken met potentiële projectontwikkelaars m.b.t. de herinrichting van de markt*

Er zijn toetsingsgesprekken gevoerd met verscheidene projectontwikkelaars. Hierbij hebben de projectontwikkelaars de kans gekregen hun eigen ontwikkelde concept centrumplan toe te lichten. (Hier gaat het om de ruimte van het dorps huis, het plein en het jeugdcentrum). Deze gesprekken werden gehouden door de burgemeester en wethouder. Daarnaast waren de heren Huijbregts en Dolislager ook aanwezig. Tijdens de gesprekken wordt onderzocht of de projectontwikkelaars nog steeds geïnteresseerd zijn en of zij het project daadwerkelijk aankunnen.

Rond deze tijd is er ook met de school gesproken over verplaatsing. De school is niet tegen, echter de boekwaarde van de school zou met 1 tot 1,5 miljoen gulden een te hoge drempel zijn.

16-02-1999 *Adviesnota voor een eerste selectie van potentiële projectontwikkelaars*

Er is een adviesnota voor burgemeester en wethouders opgesteld waarin een voorstel wordt gedaan verder te gaan met een nadere planuitwerking door de projectontwikkelaars Van Hemert en Van Lee. In de adviesnota wordt een verslag gedaan van gesprekken met betrokkenen en de potentiële projectontwikkelaars. Hierna komt een korte bespreking van de voor- en nadelen van iedere ontwikkelaar en wordt geconcludeerd dat er maar twee serieuze kandidaten zijn en dat de anderen een onvoldoende basis voor adequate zelfstandige projectontwikkeling hebben. De nota wordt voor akkoord getekend.

15-04-1999 *Besloten vergadering commissie grondgebied verdere selectie*

Er wordt aangegeven dat er twee serieuze projectontwikkelaars zijn. De firma Architraaf meldde zich echter weer opnieuw aan, zonder plan weliswaar. Er wordt opgemerkt dat de firma Burgland de zakenpartner is van Architraaf. Er wordt afgesproken met de firma Van Lee en de firma Van Hemert verder te onderhandelen. Van der Lee heeft blijkbaar wel de voorkeur.

06-03-2000 *Financiële analyse BRO van het postkantoor*

BRO concludeert dat de gemeente Aalburg maximaal Fl 825.000,- uit kan geven aan het kopen van het postkantoor. De vraagprijs is echter Fl 1.000.000,-. De gemeente Aalburg beslist dat zij dit een te risicovolle investering vindt en besluit het postkantoor niet te kopen. De financiële positie van de gemeente Aalburg was op dat moment ook matig.

30-03-2000 *Bespreking herinrichting markt door de projectgroep*

In deze bespreking wordt gerapporteerd dat de gemeente KPN vastgoed heeft laten weten het postkantoor te willen kopen maar de vraagprijs te hoog vindt. Er wordt gewezen op het belang van de locatie i.v.m. de regiefunctie en de mogelijkheid van een externe projectontwikkelaar waarmee dan onderhandeld zou moeten worden. Er wordt een nader onderzoek ingezet.

In deze bespreking werden ook vijf locaties genoemd voor de potentiële vestiging van de school. Deze zullen doorgerekend worden (waaronder de toenmalige vestiging).

?-?-2000 *Bogor en Burgland kopen het postkantoor*

In 2000 wordt het postkantoor opgekocht door Bogor en Burgland.

Het grondgebied van de school kwam in handen van de gemeente Aalburg toen de school besloot te verhuizen naar een andere locatie.

14-11-2000 *Adviesnota m.b.t. het wijzigen van de stuurgroep en werkgroep*

Er melden zich drie raadsleden aan voor de stuurgroep. In de stuur- en werkgroep wordt wat verwisseld qua samenstelling.

31-01-2001 *Bevestiging telefonische afspraak met Bogor*

De heer Huijbregts bevestigt per brief een telefonisch afspraak met Bogor om de ontwikkelingen van de markt en omgeving te bespreken.

21-02-2001 *Brief met bevestiging en aanreiking van gegevens voor ontwikkeling visie door Bogor*

In een gesprek op 13 februari is afgetast welke rol Bogor als projectontwikkelaar kan spelen in het centrumplan. Bogor gaf aan een compleet plan van aanpak te willen maken waarmee deze de definitieve projectontwikkelaar zou worden. In de brief wordt gemeld dat Bogor als een zeer serieuze kandidaat wordt gezien.

Op 16 februari heeft Bogor aangegeven een visie te zullen ontwikkelen op basis van no cure no pay.

In de brief wordt de informatie over het centrumplan beschikbaar gesteld.

08-05-2001 *Vergadering stuur- en werkgroep, Bogor, Burgland m.b.t. visie*

Bogor meldt dat B&B beide 50% eigenaar van het postkantoor zijn. Burgland licht de visie toe. Deze dient nog verder uitgewerkt te worden en doorgerekend te worden.

16-05-2001 *Vergadering Bogor, Burgland m.b.t. intentieovereenkomst*

Er wordt afgesproken dat Bogor een opzet voor een intentieovereenkomst maakt. Hier worden de andere projectontwikkelaars buiten gelaten.

14-06-2001 *Brief met uitnodiging kennis te komen maken met B&B te Stolwijk*

De stuurgroep wordt uitgenodigd bij Burgland om kennis te komen maken met beide projectontwikkelaars en enkele project te bezoeken.

26-06-2001 *Vergadering stuurgroep*

Het centrumplan wordt definitief gemaakt en er wordt besloten de overige twee projectontwikkelaars Van Lee en Van Hemert definitief af te schrijven.

Tijdens het gesprek met de ambtenaren op 7 september 2006 is het volgende nog naar voren gekomen:

Een aanbesteding voor het ontwikkelen van de visie is geen optie voor de gemeente. De gemeente is tevreden over de samenwerking met Bogor en de plannen van Bogor.

Daarnaast zou een aanbesteding leiden tot extra projectontwikkelaars waarmee samengewerkt zou moeten worden. Het samenwerken met twee projectontwikkelaars was niet wenselijk voor de gemeente. Daarnaast speelt het ontwikkelen van het Centrumplan al geruime tijd en is er nog weinig bereikt. In het begin is wel gestart met meerdere projectontwikkelaars, maar dit liep vast.

28-06-2001 *Brief afschrijving twee laatste ontwikkelaars*

De twee projectontwikkelaars worden op de hoogte gesteld van de gang van zaken en worden afgeschreven. In deze brief staat vermeld dat eerdere ervaringen met Bogor goed bevallen zijn en een reden zijn om met hen in zee te gaan.

12-07-2001 *Vergadering werkgroep m.b.t. de intentieovereenkomst en tankens
Intentieovereenkomst en bijbehorende adviesnota*

Er wordt gesproken over de intentieovereenkomst. De burgemeester is ook aanwezig. Er wordt wederom aangegeven dat er geen juridische koppeling bestaat tussen Bogor en Burgland. De intentieovereenkomst wordt goedgekeurd door het college. In de intentieovereenkomst tussen Bogor, Burgland en de gemeente Aalburg wordt gesteld dat zij samen de visie definitief maken. Wanneer zij overeenstemming bereiken over deze visie wordt er tot een samenwerkingsovereenkomst gekomen om de visie te realiseren.

In de intentieovereenkomst staat een clause van exclusiviteit over de onderhandelingen om tot een samenwerkingsovereenkomst m.b.t. het realiseren van de op te stellen visie vermeld.

30-08-2001 *Goedkeuring raad intentieovereenkomst*

De raad keurt de intentieovereenkomst goed.

18-02-2002 *Aanvraag Bogor en raadsbesluit tot verlening intentieovereenkomst met 3 maanden*

De intentieovereenkomst wordt verlengd met drie maanden.

14-05-2002 *Opheffing werk en stuurgroep en oprichting projectgroep*

In het kader van het duale stelsel worden de werk- en stuurgroep opgeheven en wordt er een projectgroep ingesteld. Hier zitten geen raadsleden meer in.

15-01-2003 *Brief verlening intentieovereenkomst voor de derde maal met 6 maanden*

In de brief staat dat de intentieovereenkomst al twee maal verlengd is en dat deze nu voor een derde maal verlengd wordt. De laatste twee maal is de intentieovereenkomst verlengd met 6 maanden.

28-10-2003 *Adviesnota samenwerkingsovereenkomst*

Er wordt gesteld dat er vaker met samenwerkingsovereenkomsten is gewerkt. Er wordt een algemeen beeld van het centrumplan gegeven en de samenwerkingsovereenkomst is toegevoegd in de bijlage. Deze wordt goedgekeurd.

27-11-2003 *Samenwerkingsovereenkomst*

In de samenwerkingsovereenkomst wordt geregeld dat de gemeente haar grondgebieden aan Bogor verkoopt. Bogor zal dan het project ontwikkelen en bouwen binnen de kaders die door de gemeente gesteld zijn. Deze kaders zijn zeer uitgebreid en regelen veel zaken tot in detail. Er zijn 21 bijlagen bij de overeenkomst waarin zaken zoals tekeningen, plannings etc vastgelegd zijn. Daarnaast heeft de gemeente een kostenverhaal vastgelegd voor extra zekerheid voor wanneer zaken toch nog onverwacht fout gaan met Bogor. De gemeente zal zorg dragen voor het bouwrijp maken en voor de openbare voorzieningen en infrastructuur. Hiervoor wordt een openbare aanbesteding met voorselectie opgestart.

De samenwerkingsovereenkomst wordt goedgekeurd door de raad en college van B&W.

Op 19 januari 2004 wordt de samenwerkingsovereenkomst getekend door alle partijen.