

Activum: In spagaat tussen publiek en privaat



Onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Hoogeveen de toekomstige exploitatie van het sportcafé Activum heeft georganiseerd

Deel 1: Conclusies en aanbevelingen

Rekenkamercommissie gemeente Hoogeveen

Samenstelling:

E. de Haan (voorzitter)

F. Galesloot

M. Visser

Contact:

J. Everaarts (secretaris)

Postbus 20.000

7900 PA Hoogeveen

Tel. 0528-291342

E-mail: rekenkamer@hoogeveen.nl

Inhoud

1. Inleiding	4
2. Leeswijzer	6
3. Verantwoording	7
4. Conclusies	8
5. Aanbevelingen	13
6. Slot	15

1. Inleiding

De rekenkamercommissie Hoogeveen heeft een onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop het college van burgemeester en wethouders de toekomstige exploitatie van het sportcafé in het Activum op het Bentinckspark heeft georganiseerd. Er ontstond veel maatschappelijke (en politieke) discussie rondom dit onderwerp waarbij twijfel werd geuit of deze gunningsprocedure wel op een correcte manier is uitgevoerd. Vijf raadsfracties, alsmede twee betrokken sportverenigingen, hebben ons verzocht om een quick scan te doen naar de gunning van de horecafunctie bij de exploitatie van het Activum. Door de grote maatschappelijke en politieke aandacht voor dit onderwerp heeft de rekenkamercommissie besloten om op dit verzoek in te gaan en een onderzoek te starten.

Bruisende ontmoetingsplek voor onderwijs, sport en recreatie

*De gemeente Hoogeveen werkt samen met onderwijs, sportverenigingen en omwonenden aan een bruisend en modern sport- en recreatiepark. Een unieke plek voor scholieren, sporters en recreanten midden in Hoogeveen: de campus onderwijs & sport Bentinckspark.
(bron: http://www.hoogeveen.nl/bentinckspark/Het_Activum)*

Op, en in, het Bentinckspark vinden veel activiteiten plaats op het snijvlak van publiek en privaat. Zo vinden er de sportverenigingen en het onderwijs een plek, maar kunnen de accommodaties ook verhuurd worden aan ondernemers en particulieren. Dit betekent dat er bijzondere eisen worden gesteld aan het horecagedeelte van het park. Er zal immers een balans gezocht moeten worden tussen enerzijds het publieke en openbare karakter en anderzijds de meer commercieel georiënteerde activiteiten. De exploitatie van het beoogde sportcafé vraagt daarom een zorgvuldig afweging tussen meerdere, en soms onverenigbare, belangen.

Dit gegeven maakt een rekenkameronderzoek naar dit vraagstuk actueel en relevant.

De rekenkamercommissie kijkt in dit onderzoek naar de wijze waarop het college van B&W het gunningsproces heeft vormgegeven en de manier waarop belanghebbenden zijn betrokken en geïnformeerd. Daarbij gaat het in essentie om de vraag of dit gunningsproces rechtmatig is verlopen en conform de verwachtingen van betrokkenen. Ook heeft de rekenkamercommissie gezocht naar vergelijkbare gunningsprocessen in de gemeente Hoogeveen en deze, waar mogelijk, met elkaar vergeleken.

Rekenkameronderzoek is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de transparantie en de effectiviteit van het bestuur. De onderzoeken van de rekenkamercommissie kunnen een rol spelen in de verantwoording van het college aan de raad, maar ook in de publieke verantwoording.

Integriteit

In dit rapport treft u voor het eerst een paragraaf over integriteitsrisico's aan. Integriteitsvraagstukken staan in het brandpunt van de belangstelling. Zowel raadslid.nu als het ministerie van Binnenlandse Zaken vragen rekenkamers om alert te zijn bij hun onderzoeken op signalen van niet-integer gedrag en, meer nog, omstandigheden die weliswaar op zich integer zijn, maar wel integriteitsrisico's met zich mee brengen. De rekenkamercommissie neemt zich voor om in elk van haar rapporten een standaard paragraaf over dit onderwerp op te nemen.

2. Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de nota van conclusies en aanbevelingen, is het bestuurlijke rapport. Hierin staan de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek, evenals de aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd. In dit rapport is geen bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders opgenomen. Wij vinden het een zaak van college en raad om over hun reacties op het rapport het debat te voeren.

Het tweede deel is het rapport van bevindingen. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen en toegelicht. Het rapport van bevindingen vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

Uiteraard leest u in de conclusies en aanbevelingen de kern van de uitkomsten van dit onderzoek. Daarnaast kunt u in het bevindingenrapport (deel 2) belangrijke inhoudelijke informatie terugvinden. Bent u vooral geïnteresseerd in het verloop van de gunning, dan kunt u hoofdstuk 2 van deel 2 lezen. Daarin staat beschreven hoe het proces van gunning is verlopen. In hoofdstuk 3 en 4 van deel 2 hebben we 2 andere gunningen kort beschreven en vergeleken met Activum.

Voor de gebruikte beoordelingskaders verwijzen wij u naar hoofdstuk 1, paragraaf 3 van deel 2.

3. Verantwoording

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen heeft de rekenkamercommissie Martijn Mussche van het bureau Unravelling opdracht gegeven onderzoek te doen. Op basis van documentenonderzoek en interviews, ook met de twee overgebleven gegadigden, heeft de onderzoeker bijgaand rapport van bevindingen (deel 2) gemaakt. Het rapport vormt een integraal onderdeel van de rapportage van de rekenkamercommissie. Het concept rapport van bevindingen is ter verificatie (voor ambtelijk wederhoor) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De organisatie heeft hierop gereageerd. De reactie is vervolgens verwerkt in het definitieve bevindingenrapport en daarmee door ons vastgesteld. Op basis van dit rapport heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

Het college krijgt het rapport gelijktijdig met de raad aangeboden en kan haar reactie geven (en toelichten) bij behandeling van het rapport in de raadsvergadering.

4. Conclusies

De centrale vraag die we ons bij dit onderzoek stelden bestaat uit een aantal componenten die in de deelvragen zijn uitgewerkt. U treft de beantwoording hiervan steeds aan in een gebundelde conclusie.

4.1 Antwoord op de deelvragen

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen hebben wij een aantal deelvragen gesteld:

Algemene deelvragen:

1. Welk beleid en welke (generieke) procedures zijn vastgelegd voor werving van huurders/pachters?
2. Bevat het generieke werving- en inkoop- en aanbestedingsbeleid specifieke richtlijnen voor publiek-private samenwerking met maatschappelijke partners?

Specifieke deelvragen:

3. Welke beleidsuitgangspunten zijn met raad en externe partners overeengekomen met betrekking tot de realisatie van het gehele concept Activum en de samenwerkingsvormen bij de exploitatie na de realisatie?
4. Welke rol speelt de verordening paracommercie?
5. Voor welke vorm van inkoop en aanbesteding (werving- en selectieproces) is gekozen bij het Activum en met welke argumentatie?
6. Is een "overeenstemmingsanalyse" gemaakt van de gekozen beleidsuitgangspunten voor de ontwikkeling van het Activumconcept en het gekozen werving- en selectieproces voor de horeca-exploitatie? Wat waren hiervan de resultaten?
7. Welke vorm van verwachtingenmanagement is vooraf en tijdens het proces toegepast richting de maatschappelijke partners en met welk resultaat?
8. Zijn de reguliere procedures voor het werving- en selectietraject horeca-exploitatie Activum doorlopen? Zijn afwijkingen vooraf besproken en de redenen om afwijkend te handelen vastgelegd en gecommuniceerd met de raad en externe partners?
9. In hoeverre is de scoringsmethodiek inclusief de weging van te voren gecommuniceerd richting de inschrijvers op de aanbesteding? In hoeverre is het belang en de weging van de presentaties vooraf gecommuniceerd?
10. Is de uitkomst van de gunning eenduidig herleidbaar uit de gekozen procedures?

De conclusies op de deelvragen zijn:

1. Deelconclusie procedures (deelvragen 1, 2, 5, 8 en 10)

- Er is in Hoogeveen geen algemeen beleid voor de werving en selectie van huurders. Het college gaat uit van een procedure die past bij een specifieke casus en in dit geval lijkt deze op een aanbesteding. Dat er sprake is van publiek-private samenwerking met maatschappelijke partners is daarbij bij de keuze van de procedure niet meegewogen. Voor de zoektocht naar de best passende horeca-exploitant voor het sportcafé koos het college voor een openbare werving- en selectieprocedure, uitgevoerd onder begeleiding van een gespecialiseerd bureau (HTC). Volgens HTC zou de gekozen procedure de kans om de doelen van het sportcafé te bereiken zo groot mogelijk maken. Als argument wordt daarbij genoemd dat de marktwerking optimaal benut wordt.
- HAC en Olhaco hadden een betere positie dan andere kandidaten in het werving- en selectietraject: Ze waren in de positie om tijdens de procedure de hoogte van de pachtsom naar beneden te laten bijstellen. Andere kandidaten hadden niet dezelfde korte lijnen naar het college. HAC en Olhaco werden door het college financieel ondersteund om hun bedrijfsplan op te stellen. Andere kandidaten ontvingen geen vergoeding voor professionele ondersteuning. HAC en Olhaco kregen na een matig beoordeelde eerste presentatie in feite een tweede kans om hun presentatie te verbeteren. Het is de vraag of de andere kandidaat dezelfde tweede kans gekregen zou hebben.
- Een bijstelling van de pachtsom en de overwegingen daarbij zijn overigens op correcte wijze gecommuniceerd naar alle belanghebbenden. Ook is het tijdpad bijgesteld zodat gegadigden de nieuwe informatie konden verwerken.
- De uiteindelijke uitkomst van de gunning is navolgbaar uit het beoordelingsdocument, de onderliggende stukken en de toelichting door betrokkenen.

2. Deelconclusie scoringsmethodiek (deelvraag 9)

- De mate waarin de presentatie van de kandidaten zou meetellen in de beoordeling is pas achteraf bekend gemaakt. De procedure was op dit punt onzorgvuldig. Beide voorgeselecteerde kandidaten hadden echter dezelfde informatie om zich voor te bereiden op de presentatie en wisten dat de presentatie in ieder geval een rol speelde in de beoordeling. De onzorgvuldigheid heeft de uiteindelijke uitkomst van de procedure niet beïnvloed.

3. Deelconclusie beleidsuitgangspunten (deelvragen 3 en 8)

- De beleidsuitgangspunten voor het sportcafé zijn afgeleid uit het door de raad vastgestelde Stedenbouwkundig Programma van Eisen voor het Bentinckspark uit 2009. Hieruit volgt dat Hoogeveen streeft naar een modern en bruisend sport- en recreatiepark dat intensief gebruikt wordt. Regionale uitstraling is een uitgangspunt, evenals efficiënt gebruik van de accommodaties door de doelgroepen sport, zorg en onderwijs. De precieze contouren voor de horecafunctie waren niet vastgelegd in een beleidsdocument. Het college heeft de beleidsruimte volledig naar zich

toegetrokken en is niet met een voorstel voor nadere kaderstelling naar de raad gegaan.

- Het B&W-besluit om te kiezen voor een paracommerciële opzet en een openbare procedure voor de werving en selectie van een exploitant is niet formeel vastgelegd. De raad is daarover niet geïnformeerd en was daardoor niet in de positie om vragen te stellen over de procesgang. Het feit dat de gemeentelijke doelen en uitgangspunten voor het sportcafé niet waren vastgelegd, zorgde bij alle betrokkenen voor onduidelijkheid en creëerde de indruk dat deze nog te beïnvloeden waren.

4. *Deelconclusie paracommercie (deelvraag 4)*

- In de gekozen procedure is uiteindelijk gekozen voor een paracommerciële exploitatie. Daardoor zijn de “bijzondere regels voor paracommerciële instellingen” van toepassing. Dat betekent dat er o.a. beperkingen zijn in de schenktijden.

5. *Deelconclusie overeenstemmingsanalyse (deelvraag 6)*

- Het college heeft de verschillende wensen en eisen van partijen geïnventariseerd. Dit is vastgelegd in het HTC-rapport over de 'Meest geëigende beheervorm' voor het sportcafé. Mede op basis daarvan heeft het college eind februari 2013 een overeenstemmingsanalyse gemaakt: het college constateerde dat de wensen en eisen van de verenigingen en het college te ver uiteen lagen. Het college achtte het daarom niet meer realistisch om de verenigingen mee te krijgen in het gemeentelijke ambitieniveau en koos ervoor af te zien van onderhandse gunning aan HAC en Olhaco. De grote verschillen vormden de aanleiding voor het college om via een openbare werving- en selectieprocedure een programma van eisen vast te leggen en een geschikte horeca-exploitant te zoeken.

6. *Deelconclusie verwachtingenmanagement (deelvraag 7)*

Het college had de verwachtingen op drie punten beter kunnen managen:

- De term 'sportcafé' is een passende benaming voor wat het college voor ogen heeft. Ze had naar de verenigingen duidelijker kunnen aangeven dat er geen verenigingskantine, maar een sportcafé moest komen. De term 'sportcafé' is nooit overgenomen door HAC/Olhaco en komt niet voor in hun bedrijfsplan of presentatie. Dit verschil in verwachtingen werd voor een belangrijk deel veroorzaakt door de verschillende rollen die de verenigingen speelden. Enerzijds vormden de verenigingen een maatschappelijke organisatie, anderzijds werden de verenigingen door het college behandeld als een commerciële partij. Dat heeft spanning opgeroepen.
- Het college communiceerde in maart 2013 de 'denkrichting' van een commerciële (dus niet paracommerciële) exploitatie door een ondernemer (dus niet exploitatie door een stichting gevormd uit sportverenigingen). Deze denkrichting zette de verenigingen praktisch buitenspel en zorgde bij hen voor negatieve reacties. Het college veranderde toen de opzet weer terug richting een paracommerciële opzet waarmee de verenigingen weer een kans zouden maken. Op dit punt had het verwachtingenmanagement beter gekund en is een consistente

lijn en doel van belang.

- Het college heeft vanaf eind juni 2013 meermaals duidelijk gecommuniceerd dat er een openbare aanbesteding of werving- en selectieprocedure zou volgen. Toch waren de verenigingen in februari 2014 verrast toen ze zagen dat er meerdere gegadigden waren. De verenigingen hebben de melding van de openbare werving- en selectieprocedure niet goed geïnterpreteerd. Het college heeft hierbij niet getoetst of de verenigingen de juiste verwachtingen hadden.

4.2 Antwoord op de hoofdvraag

De hoofdvraag van ons onderzoek luidde:

Heeft het college van B&W met het proces van gunning van de horeca-exploitatie van het Activum aan het verkozen ondernemersduo de juiste procedures gekozen en deze procedures volgens een bestendige gedragslijn doorlopen met inachtneming van wettelijke en -gemeentelijke beleidskaders?

De conclusies op de hoofdvraag zijn:

- Tot februari 2013 werkte het college vanuit de intentie om de exploitatie van het sportcafé van het Activum onderhands aan de verenigingen te gunnen, mits deze invulling zouden geven aan de gemeentelijke ambities. Toen dat traject echter mislukte veranderde het college de uitgangspunten. Het college dacht vervolgens, in februari 2013, niet meer aan een paracommerciële invulling door verenigingen, maar aan een commerciële invulling door een ondernemer. Dat werd gecommuniceerd richting de verenigingen en dat leidde tot negatieve reacties. Het college draaide daarop het standpunt in juni 2013 deels terug en koos toch weer voor een paracommerciële sportcafé. Ze wilde echter niet meer de exploitant via een onderhandse gunning kiezen, maar koos voor een openbare werving- en selectieprocedure. De keuze voor een openbare wervings- en selectieprocedure was passend bij de situatie, maar er was geen sprake van een bestendige gedragslijn. Tijdens het spel werden de spelregels veranderd.
- Het college wilde een exploitant vinden die op passende wijze invulling zou geven aan de doelen van het sportcafé. Met deze exploitant wilde het college een privaatrechtelijke huurovereenkomst aangaan voor de huur van het sportcafé. Het college koos met de werving- en selectieprocedure voor een maatwerkprocedure. Er zijn verschillende verwachtingen ontstaan bij de uitvoering van de procedure, veroorzaakt door zowel de verantwoordelijk wethouder als door de verenigingen. De wethouder heeft tijdens de procedure meerdere keren contact gehad met de verenigingen, waardoor bij hen de indruk werd gewekt dat ze een bijzondere positie hadden. De wethouder had daarbij geen aandacht voor de noodzakelijke rolscheiding in de contacten met de verenigingen en heeft niet juist ingeschat dat dit handelen risico's met zich mee kon brengen. Ook was er een tekortkoming door de onduidelijkheid over de rol van de presentatie door de kandidaten. De procedure verliep daarmee niet volgens plan. Het college heeft echter wel oog gehad voor

gelijke behandeling van de kandidaten. De uiteindelijke beoordeling van de kandidaten en de selectie van ondernemers duo Bijl is navolgbaar.

4.3 Vergelijking drie casussen

Bij de drie onderzochte casussen is de rol van de raad beperkt gebleven tot het vaststellen van de kaders op hoofdlijnen. Voor alle drie de casussen geldt daarnaast dat de besluitvorming door het college soms impliciet bleef en niet altijd terug te vinden is in formele collegebesluiten.

4.4 Integriteit

In het onderzoek zijn geen feiten naar voren gekomen die duiden op belangenverstremgeling of integriteitskwesties. Het college heeft echter weinig oog gehad voor het *vermijden van de schijn* van belangenverstremgeling. Op drie momenten is hier risico gelopen. In de eerste plaats door de subsidiering van de kosten die de vereniging moesten maken om aan de procedure mee te kunnen doen. Andere kandidaten hebben deze ondersteuning niet ontvangen. In de tweede plaats doordat tijdens het gunningsproces de portefeuillehouder de verenigingen heeft ontvangen en daarbij gesprekken voerde over het bijstellen van de pachtsommen. Organisaties die in de eerste ronde zijn uitgevallen of die, gelet op de inschrijfvoorwaarden op voorhand niet mee wilden of konden doen zouden zich daarmee achtergesteld kunnen voelen. Ten tweede hebben de verenigingen, na een negatieve beoordeling in de eerste ronde, een tweede kans gekregen om een betere presentatie voor te bereiden, terwijl dit in de procedure niet was voorzien. Als de vereniging door deze tweede kans alsnog de gunning had gekregen dan had de verliezer zich bekocht kunnen voelen.

Naast deze integriteitsrisico's is er ook sprake van een politiek-maatschappelijk risico doordat publieke belangen en private belangen met elkaar onlosmakelijk (en onvermijdelijk) verweven waren. De verenigingen waren immers als co-creator nodig om het sport- en accommodatiebeleid te realiseren, maar waren tegelijk potentieel commerciële partijen die commerciële en organisatorische risico's zouden kunnen lopen. Door dit onvoldoende vooraf duidelijk te communiceren en met de raad te delen is er achteraf veel nazorg nodig geweest.

5. Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt op basis van de conclusies en de bevindingen van het onderzoeksrapport tot de volgende aanbevelingen:

5.1 Voor het college

Aanbeveling 1

Stel vóór de start van een aanbestedings- en/of wervings- en selectieprocedure (verder te noemen: procedure) de doelen, uitgangspunten, rollen, wegingsmethode en risico's schriftelijk vast in een document. Verander deze niet tijdens de procedure. Start een nieuwe procedure als dat nodig is.

Een dergelijke documentatie moet de benodigde duidelijkheid vooraf creëren en voorkomen dat tijdens de procedure onduidelijkheid ontstaat. Het biedt tevens de mogelijkheid om maatwerk te blijven bieden, voor elke (ongelijke) casus.

Aanbeveling 2

Zorg dat een procedure expliciet voldoet aan de volgende criteria:

- openbaarheid en transparantie;
- gelijke behandeling;
- objectiviteit;
- voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling.

Aanbeveling 3

Vermijd de schijn van belangenverstremgeling door een eventueel risico hierop expliciet te benoemen, of aan te geven dat de indruk gewekt kan worden dat er een integriteitsrisico bestaat, en leg vervolgens uit dat dit risico wordt geneutraliseerd of niet zal plaatsvinden.

Aanbeveling 4

Zorg voor een goede vastlegging en archivering van de relevante documenten en besluiten zodat aantoonbaar is dat een procedure zorgvuldig doorlopen is.

Aanbeveling 5

Informeert alle belanghebbenden tijdig en volledig over de doelen, uitgangspunten, rollen, wegingsmethode en risico's op een manier dat de verwachtingen niet afwijken van die van het college.

Aanbeveling 6

Informeert de raad vóór de start en na afloop over procedures zodat de raad zijn controlerende en kaderstellende rol kan vervullen.

Evalueer elke procedure aan de hand van de aanbevelingen 1 t/m 6.

5.2 Aanbevelingen voor de raad

Aanbeveling 7

Stel kaders vast waaraan aanbesteding- en/of wervings- en selectieprocedures moeten voldoen. Op die manier is voor het college duidelijk hoe die zich tijdens het proces moet opstellen naar betrokken partijen en geen misverstanden ontstaan of verkeerde verwachtingen worden gewekt, of beloftes gedaan die niet waargemaakt kunnen worden.

Aanbeveling 8

Leg in een 'handvest actieve informatieplicht' vast wanneer en hoe het college de raad informeert over privaatrechtelijke besluiten. Leg daarin vast dat het college de raad actief informeert, wanneer de privaatrechtelijke besluiten voldoen aan een of meer van de onderstaande criteria:

- betrokkenheid van een groot aantal partijen;
- politiek gevoelig;
- veel maatschappelijke aandacht;
- gevoelig in de media.

De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken. Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester worden verplicht open te handelen. Dit betekent dat zij de afweging moeten maken wat voor de raad interessante en noodzakelijke informatie is.

6. Slot

De rekenkamercommissie heeft zich in dit onderzoek geconcentreerd op de gunningprocedure en de rol van het college daarin. Ze heeft zich slechts zijdelings beziggehouden met de kaderstellende en controlerende taken van de raad. De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek een bijdrage in stimulerende en prikkelende zin leveren aan de kwaliteit van het gemeentebestuur van Hoogeveen.

De rekenkamercommissie dankt de betrokken onderzoeker, ambtenaren, wethouder en partners in het werkveld, in het bijzonder de gunningkandidaten, voor hun bijdrage aan het onderzoek.