



Tussentijdse evaluatie

Verkoop locaties herontwikkeling Hoog-Keppel

Inleidend

Vorig jaar is de gemeente een proces gestart voor de verkoop van twee percelen in Hoog-Keppel, ten behoeve van herontwikkeling. Wij hebben dat verkoopproces in participatie met de dorpsraad en omwonenden willen uitvoeren om te zorgen voor een herontwikkeling die zo goed mogelijk aansluit bij de wensen van het dorp. Na de selectie van de ingediende biedingen en voorstellen zijn, bij de betrokkenen en omwonenden, vragen gerezen over de juistheid van het gevolgde proces. Ook de gemeenteraad heeft hierover vragen gesteld.

Aan de raad is toegezegd om daarom een pas op de plaats te maken en tussentijds te onderzoeken of het proces correct verlopen is. Daarbij is naar drie aspecten gekeken.

1. Ten eerste is een juridisch advies gevraagd op de aard van het verkoopproces (wel of geen aanbesteding) aan Nysingh advocaten.
2. Ten tweede is door een externe deskundige (NLHave) gekeken naar de zorgvuldigheid van de beoordeling van de ingediende biedingen, met de daarvoor opgestelde beoordelingsmatrix.
3. En ten derde is in ons Omgevingslab een interne tussentijdse evaluatie gedaan naar de opzet en uitvoering van de participatie.

Deze tussentijdse evaluatie heeft een aantal aandachtspunten opgeleverd voor het borgen van de wensen van omwonenden (zoals behoud van bomen en maximale bouwhoogte) in de voorgenomen verkoop en voor een betere communicatie. Uit de onderzoeken blijkt verder dat juridisch de juiste procedure is gevolgd (geen aanbesteding nodig) en dat de selectiecommissie vooraf de beoordelingscriteria heeft vastgesteld en dat de beoordeling van de ingediende initiatieven uiteindelijk eerlijk en transparant is verlopen. De onderzoeken geven daarmee nu geen verdere aanleiding om de procedure langer stil te leggen of zelfs over te doen. Wij nemen de aandachtspunten ter harte in de zorgvuldige afronding van dit proces.

Daarnaast hebben de onderzoeken leerpunten opgeleverd voor de toekomst. Dit soort processen moeten wij strakker bewaken (afzonderlijke procesregie), ook om op de juiste momenten communiceren met betrokkenen. Deze leerpunten verwerken wij in onze handreiking voor participatie. En wij benutten deze bij nieuwe processen voor verkoop van locaties die de gemeente nog beschikbaar heeft voor herontwikkeling, waaronder de voormalige voetbalvelden in Hoog-Keppel.

In deze notitie blikken we verder kort terug op het proces tot nu toe en zetten we de uitkomsten van de drie onderzoeken op een rij.

Korte terugblik

Met de Dorpsraad Keppel en Eldrik is de gemeente al langer in gesprek over de wens om woningen te realiseren in Hoog-Keppel, in het bijzonder op de locatie van de voormalige voetbalvelden. Het vaststellen van de nieuwe woonvisie in 2019 maakt woningbouw in de gemeente Bronckhorst mogelijk. Met de dorpsraad is afgesproken om voor Hoog-Keppel eerst de locaties van de voormalige gemeentewerf en voormalige lagere school De Bongerd in de verkoop te brengen. Het betreft locaties waarvoor geen specifiek gemeentelijk beleidsdoel geldt. Dat betekent dat deze gronden, conform het grondbeleid, op de markt gebracht kunnen worden en waarvoor een marktconforme opbrengst moet worden gerealiseerd. Zowel woningbouw als andere gebruiksfuncties zijn denkbaar op deze locaties. Er was op voorhand niet een nieuwe bestemming bepaald.

De verkoopprocedure

Het voornemen tot verkoop en de verkoopprocedure van de twee locaties is begeleid door een selectiecommissie. In de selectiecommissie zaten afgevaardigden van de gemeente, de dorpsraad en het daartoe geselecteerde makelaarskantoor Rebo. Aan de direct omwonenden is gevraagd om aandachtspunten aan te dragen om te kunnen verwerken in de randvoorwaarden voor de verkoop. Deze inbreng is, namens de selectiecommissie, samengevat in een reactienota en verwerkt in de randvoorwaarden voor de verkoop. Aansluitend zijn de stukken in overleg met de selectiecommissie opgesteld om de locaties te kunnen verkopen, waaronder de zogenoemde locatiepaspoorten waarin ook de wensen van omwonenden zijn opgenomen. Alle stukken zijn door de selectiecommissie vastgesteld, ook de vorm van de beoordeling. De verkoop is in juli 2020 gestart en plannen konden tot september worden ingediend. In oktober zijn de plannen beoordeeld en is een advies opgesteld. Voor het opstellen van dit advies is herhaaldelijk overleg geweest met de betrokkenen, dit om onduidelijkheden weg te nemen en vragen te beantwoorden. Het advies is na instemming van de selectiecommissie begin november ter besluitvorming aan het college voorgelegd. Het college heeft besloten om de verkoopovereenkomst op te stellen met de ontwikkelaars de Bunte vastgoed en Zegers.

Reacties op procedure en besluit

De communicatie over dit besluit is aanleiding geweest voor een aantal omwonenden om een brief aan het college van b en w en de gemeenteraad te sturen, namens omwonenden uit Hoog-Keppel. Zij zijn het niet eens met de gevolgde procedure en het collegebesluit. Met hen is ook gesproken en hun verzoek voor een tussentijds onderzoek is mede de aanleiding geweest voor de toezegging aan de gemeenteraad voor deze pas op de plaats en de drie onderzoeken.

Ad 1: Juridische advies verkoopprocedure

Het eerste onderzoek betreft de aard van het verkoopproces. Door enkele betrokkenen is aangenomen dat het een aanbestedingsproces betreft, hetgeen voor verwarring heeft gezorgd over de vereiste procesgang. Later is door omwonenden bepleit dat het geen verkoopproces, maar een aanbesteding had moeten zijn. Wij hebben op dit punt advies gevraagd aan onze advocaat.

Nysingh advocaten heeft, op basis van de door ons aangeleverde stukken, geconcludeerd dat de verkoop van deze twee locaties niet zijn te kwalificeren als *overheids- of concessieopdracht voor werken* in de zin van de aanbestedingswet 2012. Om aan een

dergelijke aanbestedingsverplichting te voldoen dient cumulatief aan drie onderdelen te worden voldaan. Daar is geen sprake van.

Nysingh geeft aan dat op onderdelen de procedure enkele trekken vertoont van een aanbesteding en geeft een advies over hoe hier, in de afronding van het verkoopproces, met de opstelling van de koopovereenkomsten mee omgegaan dient te worden.

Ad 2: Extern onderzoek zorgvuldigheid beoordeling

Het tweede onderzoek betreft de zorgvuldigheid van de beoordeling van de ingediende biedingen. Hiernaar is een onafhankelijk onderzoek gedaan in de vorm van een second opinion die is uitgevoerd door de heer Bakker, die werkzaam is als adviseur en Register-Taxateur bij NLHave. Voor het onderzoek heeft de deskundige informatie verzameld tijdens de interviews en zich gebaseerd op de beschikbare schriftelijke informatie, waaronder alle informatie die in het kader van twee WOB verzoeken openbaar is gemaakt.

De opgevraagde WOB stukken

De gemeenteraad heeft in november een brief ontvangen die voorzien was van een omvangrijke, maar niet geheel volledige bijlage. Onder andere van de emailcorrespondentie was de bestreken periode beperkt waardoor er een onvolledig beeld ontstaat. De emailcorrespondentie is ten behoeve van de WOB verzoeken volledig en in de juiste chronologische volgorde bijeengebracht. Ook treft u in de WOB stukken de beoordelingsmatrix en de ingediende plannen aan.

Onderzoeksvragen

De gemeente heeft, op grond van gesprekken met betrokkenen en het debat in de raadscommissie, een hoofdvraag voorgesteld en een aantal deelvragen geformuleerd die de deskundige geheel naar eigen inzicht heeft kunnen onderzoeken. De hoofdvraag is:

“Is de selectie voldoende zorgvuldig en transparant geweest op basis van de gehanteerde procedure en spelregels om te komen tot een koopovereenkomst met de twee huidige kandidaten? Zo nee, wat is dan het voorstel voor vervolgstappen?”

Daarvan afgeleide deelvragen:

1. Passen de ingediende voorstellen van de twee potentiële kopers binnen het woonvisiebeleid van de gemeente Bronckhorst en de gehanteerde selectiecriteria?
2. Is alle informatie van de twee potentiële kopers tijdig gedeeld met de adviescommissie om te komen tot een definitief advies?
3. Heeft Rebo, vanuit de opdracht van de gemeente, haar rol als adviseur conform de opdracht van de gemeente ingevuld?
4. Zijn er andere aspecten van invloed geweest op de beoogde zorgvuldigheid en transparantie?

Conclusies

De conclusie van de onafhankelijke deskundige is dat tot het moment van de beoordeling, op 21 oktober, alle betrokkenen op één lijn zaten en er geen onduidelijkheid was over de uitgangspunten. Hij constateert dat tijdens de beoordeling van de ingediende initiatieven aanvullende informatie mondeling is gedeeld en verwerkt. Tijdens het gesprek voor deze beoordeling is zoveel mogelijk verwerkt in de ingevulde beoordelingsmatrix. Na de bijeenkomst is het verder uitgewerkt en afgerond.

Deze pragmatische werkwijze is op dat moment naar het oordeel van de deskundige fragmentarisch met de betrokkenen van de dorpsraad gedeeld. De uitgewerkte

beoordeling is uiteindelijk ter vaststelling op 28 en 29 oktober met alle betrokkenen gedeeld. Hier hebben alle partijen mee ingestemd, zo constateert de deskundige. Daarna heeft het college het besluit genomen om de twee locaties te verkopen aan de geselecteerde ontwikkelaars.

De deskundige oordeelt daarmee in antwoord op de gestelde hoofdvraag dat de selectieprocedure feitelijk voldoende zorgvuldig en transparant is verlopen. De deskundige oordeelt dat zich tijdens het proces onvoorziene situaties hebben voorgedaan waar pragmatisch op is geanticipeerd ten behoeve van de voortgang.

De deskundige komt in de antwoorden op de gestelde deelvragen tot de bevinding dat de geselecteerde voorstellen passen binnen de gestelde kaders van de woonvisie. Hij constateert dat niet alle informatie tijdig schriftelijk was aangeleverd, maar dat alle informatie ten tijde van de beoordeling wel beschikbaar was en is ook gedeeld.

Over de werkzaamheden van de makelaar stelt de deskundige dat deze conform de opdracht heeft uitgevoerd en er geen tekortkoming is geconstateerd. Hij tekent daarbij aan dat de makelaar actiever had mogen adviseren op het verloop van het proces van beoordeling met oog voor het doel van het beoogde draagvlak en de gewenste acceptatie.

Ad 3: Interne evaluatie participatie

Het derde onderzoek betreft de participatie. Hierbij is met de intern betrokkenen teruggekeken op de opzet en de uitvoering van de participatie samen met de dorpsraad en omwonenden bij het verkoopproces. Deze evaluatie is in het Omgevingslab uitgevoerd met intern direct betrokkenen en een aantal kritische collega's met ervaring in participatieprocessen, niet zelf bij dit proces betrokken.

Reflecterend op onze eigen rol in deze casus wordt geconcludeerd door betrokkenen:

- Er is veel energie ingestoken om de inwoners van Keppel digitaal te betrekken vanwege corona. Dat was nieuw maar is het ook waard geweest en leverde ook energie op door ander contact met de dorpsraad; gezamenlijk een video te maken en veel reacties van omwonenden. Het plan van aanpak was doordacht en ook met de kennis van nu hebben we toen de goede keuzes gemaakt.
- Het bewaken van het participatieproces kan en moet strakker. Denk aan verantwoordelijkheid beleggen, afspraken over rollen, inzet, communicatie, omgaan met informatie en mogelijke risico's bij participeren.
- De regie op communicatie ligt bij ons als gemeente, als initiatiefnemer van de verkoop. Het contact met de direct betrokken publieksgroepen (dorpsraad en omwonenden) was aanwezig, maar had op meer momenten in het proces plaats kunnen vinden alsook in bredere zin (inwoners Keppel/ gemeente Bronckhorst).

Onze bevindingen

De tussentijdse evaluatie van de procedure voor de verkoop van locaties ten behoeve van herontwikkeling in Hoog-Keppel geven geen aanleiding tot het verder stilleggen of zelfs

geheel overnieuw doen van de procedure. Dat betekent dat na deze pas op de plaats de verkoopprocedure kan worden voortgezet en afgerond.

Wel heeft deze tussentijdse evaluatie aandachtspunten en leerpunten opgeleverd. Deze nemen wij ter harte in de zorgvuldige afronding van dit proces en in het vervolg bij soortgelijke processen, waaronder die van de voormalige voetbalvelden in Hoog-Keppel.

Afronding verkoopprocedure

Het verkoopproces met de twee geselecteerde ontwikkelaars kan na deze uitkomst van de tussentijdse evaluatie worden voortgezet richting een afronding. We geven daarin zorgvuldig aandacht aan alle wensen die voorafgaand aan en vragen die tijdens het proces door leden van de dorpsraad en omwonenden zijn geuit. We zorgen ervoor dat de randvoorwaarden die in participatie zijn opgesteld en die in de locatiepaspoorten zijn vastgelegd, leidend zijn in de uitwerking van de conceptplannen door de ontwikkelaars die het winnende bod hebben uitgebracht. Het gaat hierbij onder andere om de kwaliteit en gewenste uitstraling van woningen passend bij het dorpse karakter, het behoud van waardevolle bomen en stedenbouwkundige eisen zoals maximale goothoogtes. Deze voorwaarden borgen we in de nog te sluiten koopovereenkomsten met een directe verwijzing naar de locatiepaspoorten. We vragen de ontwikkelaars daarnaast om op de genoemde aandachtspunten in participatie met de omwonenden te betrekken bij het maken van een definitief ontwerp. Daarmee zal de procedure voor aanvraag van een omgevingsvergunning worden doorlopen, die vanwege een bestemmingswijziging ook nog ruimte biedt voor het indienen van zienswijzen door belanghebbenden.

We vinden het belangrijk om na deze uitgebreide verkoopprocedure de zo spoedig mogelijk de daadwerkelijke herontwikkeling van beide locaties mogelijk te maken. De initiatieven sluiten aan bij de grote behoefte aan woningen in de samenleving. We hebben de twee betrokken leden van de dorpsraad aangeboden deel te nemen aan de zorgvuldige afronding van het verkoopproces en het borgen van de randvoorwaarden. Het externe onderzoek van NLHave biedt handvatten om dit gesprek samen met de dorpsraad te voeren. De dorpsraadleden hebben zelf aangegeven niet aan het gesprek met de ontwikkelaars deel te willen nemen.

Zodra de koopovereenkomsten zijn getekend mag verwacht worden dat de ontwikkelaars informatiebijeenkomsten organiseren voor de betrokken bewoners van Hoog-Keppel. Dat is de start voor participatie van omwonenden in de volgende fase om de inrichting en uitwerking van de woningbouwinitiatieven verder vormgeven.

De interne evaluatie van de participatie heeft duidelijk gemaakt dat wij als gemeente meer moeten communiceren over het proces. Dit zullen wij in de vervolgstappen in Keppel actief en continu doen. We blijven in gesprek met de dorpsraad en we zullen vaker direct omwonenden berichten over de voortgang en ontwikkelingen.

Leerpunten

De tussentijdse evaluatie levert een concreet aantal leerpunten voor soortgelijke processen, in het bijzonder van verkoop van locaties ten behoeve van herontwikkeling:

1. Heldere definitie van randvoorwaarden vooraf bij verkoop van gemeentelijke locaties ten behoeve van herontwikkeling, zoals ook in dit geval is gedaan. Meer

aandacht is nodig voor toelichting op de geldende beleidskaders. Dit geldt in het bijzonder voor de woonvisie en het grondbeleid.

2. Plan van aanpak voor participatie opstellen aan de hand van de Handreiking Participatie, zoals in dit geval is gedaan. Expliciete aandacht blijft nodig voor een actieve rol van enkele betrokkenen, zoals leden van de dorpsraad, ten opzichte van andere betrokkenen, zoals direct omwonenden en alle inwoners. Daarnaast is het van belang tussentijds afspraken over participatie bij te stellen of herbevestigen.
3. Procesregie moet afzonderlijk belegd worden ten opzichte van de inhoudelijke projectleiding. Dit is van belang om te borgen dat alle betrokkenen op de hoogte zijn van het verloop van het proces en tussentijdse keuzes.
4. De communicatie over het proces, het beleid en over de participatie moet actiever worden gevoerd. Vaker tussentijds informeren is nodig, vooral bij vertraging of wijziging van het proces.

Bijlage(-n)

1. Juridisch advies Nysingh inzake het verkoopproces met aanbestedingsregels te maken heeft.
2. Rapport NLHave van de heer. A. Bakker inzake het proces verkoop gronden
3. Lab evaluatie participatie Hoog Keppel (gemeente)
4. Verwijzing WOB stukken