



Raadsinformatiebrief

GEMEENTEBESTUUR

RIB nummer 2022/19
collegevergadering d.d. 22 februari 2022
programma Centrumstad Venlo
portefeuillehouder E. Boom

ons kenmerk 1815163
team RGPMAN
steller JWM Joosten
doorkiesnummer +31 77 3596728
e-mail j.joosten@venlo.nl
datum 7 februari 2022
bijlage(n) --
datum verzonden

25 FEB. 2022

Onderwerp

Beëindiging Right to Challenge aanbesteding Helschriksel

Kennisnemen van

Voor de locatie Helschriksel is in 2019 een aanbesteding vanuit het principe van een Right to Challenge opgestart. Hiermee werd uitvoering geven aan het raadsbesluit van 20 december 2017 (2017-77) met betrekking tot de inzet van een Right to Challenge bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De ontwikkelopgave Helschriksel is vervolgens aanbesteed en ook gegund maar heeft uiteindelijk niet geleid tot een ontwikkeling van de kavel. Middels deze raadsinformatiebrief wordt u geïnformeerd over de formele beëindiging van deze aanbesteding en wordt een terugblik daarop gegeven.

Aanleiding

Bij raadsbesluit 2017-77 en de daarin benoemde ontwikkellocaties in Maaswaard en Q4 werd de basis gelegd voor de Right to Challenge aanbesteding voor de kavel Helschriksel. Aanleiding voor deze Raadsinformatiebrief is de beëindiging van deze aanbesteding.

Kernboodschap

In januari 2017 hebben wij besloten tot een bestuursopdracht om te komen tot een actueel en uitvoerbaar (woningbouw)programma voor de nog niet ontwikkelde locaties in Q4 en Maaswaard. Met de uitkomsten en aanbevelingen van het raadsonderzoek Q4 en de eerste stappen naar een nieuwe aanpak voor Q4 als uitkomst van de werkconferentie in 2017, is een herprogrammering voor het stedelijk centrum opgesteld (raadsbesluit 2017-77). Hierin is de ontwikkelmethode Right to Challenge geïntroduceerd als principe waarmee burgers, bedrijven, instellingen voor een locatie een ander, beter, slimmer of goedkoper plan kunnen indienen.

Doel van de Right to Challenge Herschriksel was dat derden laagdrempelig werden uitgedaagd om een beter plan op de kavel te maken en te realiseren dan het 'basisplan' van de gemeente daarvoor.

Right to Challenge

Het Right to Challenge (RtC) staat voor 'het Recht om uit te dagen'. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.

De oorsprong van het Right to Challenge ligt in Engeland. Het is een onderdeel van de Localism Act uit 2011, die tot doel heeft 'buurtrechten' een plek te geven binnen de publieke sector. Via een juridisch georiënteerde aanpak krijgen bewonersinitiatieven de mogelijkheid om een bod uit te brengen met als doel het overnemen van een gemeentelijke taak. De concurrenten zijn vaak commerciële partijen. De lokale overheid besluit welke partij de taak krijgt. Beoogd werd om dit principe ook toe te passen bij een ruimtelijke ontwikkelopgave.

Right to Challenge in Venlo

Met het raadsbesluit werd besloten een aantal bouwlocaties, indien daarvoor geen contractuele verplichtingen meer waren, middels een Right to Challenge aanbesteding in de markt te zetten. In het kader van de herprogrammering kwamen vier locaties daarvoor in aanmerking; twee in Q4 en twee in Maaswaard.

De kavel Herschriksel in Q4 kwam in 2018 vrij omdat het ontwikkelrecht uit een eerdere aanbesteding vrij viel. Voor de overige drie locaties is de juridische binding met de marktpartijen wel blijven bestaan, waardoor inzet van deze locaties voor een Right to Challenge niet aan de orde was. Deze drie locaties zijn inmiddels in ontwikkeling.

Aanpak en proces

De gemeente heeft vanwege het principe van de Right to Challenge eerst zelf een programmavoorstel voor de locatie gemaakt (een basisplan, destijds 'plan B' genoemd) en vervolgens burgers, bedrijven, instellingen in de gelegenheid gesteld om met een ander, beter, slimmer en/of goedkoper plan te komen. Om iedereen daarbij gelijke kansen te geven was een openbare procedure noodzakelijk.

Daarnaast is de gemeente bij het in de markt zetten van opdrachten gehouden aan de aanbestedingsregels; zeker als deze qua waarde de (Europese) aanbestedingsdrempel overstijgen. Ook bij deze Right to Challenge opgave is sprake van een (ontwikkel)opdracht van vastgoed en dus zijn bij het in de markt zetten daarvan de verplichtingen uit de Aanbestedingswet 2012 van toepassing.

In november 2018 werd de Right to Challenge niet alleen op TenderNed (voor professionals) maar ook via VenloOnline, de website Q4 en social media (om ook anderen te betrekken) aangekondigd. De randvoorwaarden en spelregels voor inschrijvers werden hierin al globaal beschreven. Om aan de gestelde voorwaarden in het raadsbesluit uitvoering te geven werden de uitgangspunten van de Right to Challenge opgenomen in de aanbestedingsleidraad voor de openbare aanbesteding voor de kavel Herschriksel. Beoogd werd het zo in te richten dat bewoners(collectieven) zo min mogelijk belemmerd zouden worden om in te schrijven en mee te doen met de aanbesteding.

De inschrijvers hebben aangegeven dat aan hun inschrijving een intensief participatietraject van een half jaar vooraf is gegaan waarin werd gekomen tot een

uitvoerbaar plan dat gedragen werd door een collectief van 50 buurtbewoners en toekomstige kopers.

Bij het sluiten van de inschrijving – juni 2019 – lag er één inschrijving die ook geldig was. Deze inschrijving werd getoetst en voldeed aan de gestelde (minimale) inschrijvoorwaarden en de (kwalitatieve) gunningscriteria. Middels een collegebesluit werd de ontwikkelopgave aan deze inschrijver gegund.

Wat daarop volgde was het reguliere proces van (publiekrechtelijke) toetsing van het plan. Op grond van deze toetsing is het initiële plan fundamenteel veranderd waardoor participanten van inschrijver afhaakten. Hierdoor bleek het plan voor inschrijver uiteindelijk niet meer realiseerbaar vanuit de initiële gedachte van de Right to Challenge. Daarom heeft de inschrijver besloten af te zien van het indienen van een omgevingsvergunning. Daarmee eindigt formeel ook de aanbesteding.

Vastgesteld moet worden dat het helaas, en ondanks vergaande inspanningen, toch niet is gelukt om deze Right to Challenge tot een succesvol einde te brengen. Er heeft daarover een gesprek plaatsgevonden met de wethouders E. Boom en S. Peeters en de inschrijver. Daarin is waardering uitgesproken voor de inspanningen die door inschrijver zijn gedaan. Naast erkenning van het ontstane probleem in relatie tot de toetsing aan geldende wet- en regelgeving, vastgesteld beleid en het dwingende karakter van de aanbesteding werd bestuurlijk ook aangegeven dat men de burgerparticipatie graag had zien slagen. Vervolgens is, vanwege het ontbreken van een perspectief op succes, met wederzijdse instemming besloten de aanbesteding af te ronden en de koop- en verkoopovereenkomst te beëindigen.

Zowel bij de inschrijver als bij ons heerst teleurstelling over het feit dat het niet met behulp van deze Right to Challenge is gelukt om op de kavel Henschriksel een kwalitatieve en passende woningbouwontwikkeling tot stand te brengen.

Wat maakte het proces zo lastig?

Hoewel steeds meer taken gedecentraliseerd zijn naar gemeenten wil dat nog niet zeggen dat er sprake is van grote beleidsvrijheid. Gemeentes hebben te maken met uitgebreide sets van regels. Deze moeten niet alleen leiden tot een gewenst resultaat, maar ook waarborgen dat dit op een zorgvuldige wijze tot stand komt en er geen ongewenste effecten ontstaan. Dit geldt bijvoorbeeld rondom het aanbestedingsrecht. Als gemeentelijke overheid dienen wij een transparant en voor alle partijen gelijk aanbestedingsbeleid te volgen. Een aanbesteding is gehouden aan eigen-, nationale- en Europese regelgeving. Daarin worden strenge eisen gesteld aan het proces.

Hoewel de term Right to Challenge wellicht anders doet vermoeden is, voor het in de markt zetten van de eerder bepaalde en vastgelegde ontwikkelopgave Henschriksel, een aanbesteding vereist. Deze Right to Challenge aanbesteding heeft binnen deze regelgevingen plaatsgevonden.

In de aanbesteding Henschriksel is een vaste aankoopprijs op basis van het beoogde programma opgenomen om concurrentie op prijs tussen de inschrijvers te voorkomen. Daarmee werd beoogd deelname voor bewoners(collectieven) te vergemakkelijken door deze niet in een concurrentiepositie te plaatsen met ontwikkelaars, en hen daarmee juist gelijke kansen te bieden. Beoordeling van de inschrijving(en) vond daarom uitsluitend plaats op basis van de kwaliteit van het ingediende plan (en niet het grondbod).

De ideeën die de initiatiefnemer bij inschrijving en in het ontwikkelproces heeft ingebracht beslaan meerdere beleidsterreinen en verantwoordelijkheden binnen de gemeente. Daarom diende er vanuit verschillende afdelingen, teams en commissies een reactie of antwoord gegeven worden op de vraag of en hoe invulling gegeven moet worden aan vastgesteld of te hanteren beleid. Daarbij bleek gaandeweg het traject dat er (te) weinig regelvrije ruimte of ruimte om te experimenteren aanwezig was om als gemeente mee te kunnen in de, mede op basis van burgerparticipatie en gevoerde overleggen, door de inschrijver (door)ontwikkelde plannen. De bij aanvang in de aanbesteding meegegeven kaders en (programmatische) uitgangspunten kunnen tussentijds niet meer worden bijgesteld zonder stopzetting van de aanbesteding zelf.

De gemeente diende zich aldus te houden aan de geldende (aanbestedings) wet- en regelgeving alsook aan de door haarzelf vastgestelde (beleids)kaders. Dit gaf uiteindelijk te weinig ruimte om vanuit de diverse beleidsterreinen (creatief) mee te denken en meer ruimte te bieden aan de initiatieven.

Dit komt overeen met de ervaringen van de inschrijver. De inschrijver stelt bij de terugblik op het proces dat er drie belangrijke voorwaarden zijn die aan een echte Right to Challenge uitdaging gesteld (en bewaakt) moeten worden: flexibiliteit, laagdrempeligheid en integraliteit. In het doorlopen proces heeft de initiatiefnemer deze voorwaarden in onvoldoende mate ervaren.

Als voorbeelden daarvan worden door deze genoemd:

- *het beoordelen van het plan aan diverse normen en eisen;*
- *het waarden/ hanteren van diverse kwaliteitscriteria (o.a. qua duurzaamheid);*
- *er bleek onvoldoende ruimte om af te wijken van beleidskaders en daar waar die ruimte er wel was (bijv. bij wijziging van het bestemmingsplan) betekende dat te veel risico's voor de inschrijver. Deze geeft daarover aan dat een dergelijke bestemmingsplanwijziging niet alleen geld en tijd kost maar ook risico's met zich meebrengt die voor burgerinitiatieven, wat hem betreft, niet verantwoord zijn. Het maakt het in ieder geval niet laagdrempelig. Dit ook gezien de recente uitspraak van de Hoge Raad (14-04-2021) dat bezwaar zonder vooraf ingediende zienswijzen achteraf kan leiden tot rechtspraak. Het Herschriksel is een centrumlocatie en daar is het risico op bezwaar zeker aanwezig;*
- *gebrek aan integrale afweging van de voorstellen door diverse afdelingen en teams (bijv. tussen waardering vanuit stedenbouw en welstand) ten dienste van het gekozen en (door)ontwikkelde plan;*
- *het laten prevaleren van kwalitatieve criteria en de waardering van burgerparticipatie in relatie tot het hanteren van normen, eisen en beleidskaders.*

Kortweg is de inschrijver van mening dat het in deze casus door de kwalitatieve eisen in de aanbesteding heeft ontbroken aan een goede aansluiting van de privaatrechtelijke uitgifte, op het publiekrechtelijke kader. Bij het eerste stond juist de planvorming 'van onder op' voorop, terwijl dat in het daaropvolgende (reguliere) toetsingsproces vrijwel volledig naar de achtergrond verdween. Verder bleek de aanbesteding, met de kennis van nu, (te) strak geformuleerd op het punt van de programmatische eisen mede in relatie tot het geldende bestemmingsplan.

Vanuit professioneel opzicht is inschrijver bekend met reguliere procedures en kaders. Inschrijver geeft aan dat deze aanbesteding echter een Right to Challenge was, waar de gemeente gevraagd heeft uitgedaagd te worden met een beter en gedragen plan. Dit heeft

inschrijver samen met buurt en toekomstige kopers gemaakt. Terugkijkend op het proces heeft de inschrijver ervaren dat er onvoldoende ruimte is geweest voor een challenge.

Dit alles heeft ertoe geleid dat een planontwikkeling op het Henschriksel, binnen de kaders van de aanbesteding, voor inschrijver uiteindelijk niet realiseerbaar is gebleken. De aanbesteding is met wederzijdse instemming beëindigd. Daarmee dient de gemeente opnieuw de ontwikkelopgave van de kavel Henschriksel op te pakken.

Samengevat stellen we als gemeente vast dat daar waar een aanbesteding aan de orde is de geschetste spelregels en kaders onontkoombaar zijn. Meer flexibiliteit is in te bouwen als de gemeente er bij de uitgifte, waar dat kan en mag, bewust voor kiest de geldende normen, regels en beleidskader los(er) te laten en daar naar handelt.

Maar dan nóg blijft voor ons de vraag of een aanbesteding vanuit het Right to Challenge principe wel in voldoende mate tegemoet kán komen aan de benodigde flexibiliteit, althans in de zin van tussentijds inspelen op gewenste (ingrijpende, programmatische) wijzigingen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De ervaring van inschrijver is op dat punt dat het opgestelde programma van eisen deze te weinig ruimte gaf om in te spelen op actuele behoeften en ontwikkelingen.

Daarnaast zien we ook dat wijzigingen die wel mogelijk zijn voor de ontwikkelende partij toch te veel risico's met zich mee (kunnen) brengen. Al met al mag worden geconcludeerd dat de Right to Challenge aanbesteding, om uiteenlopende redenen, uiteindelijk onvoldoende geschikt is gebleken om een complexe binnenstedelijke locatie als het Henschriksel tot ontwikkeling te brengen.

Voortgang ontwikkeling kavel Henschriksel

Er was geen tweede inschrijver bij de aanbesteding en daarmee is er binnen de aanbesteding geen juridische verplichting de kavel aan een andere partij aan te bieden. De beleidslijn van de herprogrammering stedelijk centrum gaat uit van een invulling van de locatie Henschriksel met grondgebonden en grondontsloten woningen en maximaal 2 appartementen. De actualiteit van deze beleidslijn wordt nader onderzocht. Daarop volgt besluitvorming over de herontwikkeling van de kavel.

Communicatie

Met de inschrijver is het proces rondom de Right to Challenge afrondend besproken. Ook is met de inschrijver overleg gevoerd over de beëindiging van de aanbestedingsprocedure Right to Challenge en daarmee de ontbinding van de koop- en verkoopovereenkomst.

Vervolgprocedure raad

De raad wordt middels reguliere projectrapportages geïnformeerd over de verdere voortgang van de ontwikkelingen in Q4.

Raadsinformatiebrief

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

Twan Beurskens

de burgemeester

Antoin Scholten