

**RAPPORTAGE**  
**ONDERZOEK 'DOSSIER INTERMEZZO'**

Rekenkamercommissie Haren

Haren, 10 juli 2012

## COLOFON

De rekenkamercommissie van de gemeente Haren is onafhankelijk en ondersteunt de controlerende en kaderstellende functie van de gemeenteraad. Dit gebeurt door gericht onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid bij het handelen van de gemeente. Onderzoek dat betrouwbaar, degelijk en onpartijdig is. De rekenkamercommissie wil hiermee bijdragen aan het continu verbeteren van de kwaliteit van besturen. Dit komt uiteindelijk de burgers van Haren ten goede.

### **Werkwijze**

De rekenkamercommissie is een instrument van de gemeenteraad. De primaire taak is de gemeenteraad door onderzoek te ondersteunen bij zijn controlerende en kaderstellende taak. Waar mogelijk zullen aanbevelingen voor verbetering worden gedaan om de kwaliteit van de totstandkoming en het controleren van de uitvoering van het beleid te verbeteren. Als rekenkamercommissie staan we daarbij voor een open communicatie met de gemeenteraad.

### **Onderwerpen van onderzoek**

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente Haren. Dit betekent dat de rekenkamercommissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe een onderzoek wordt ingericht. Iedereen binnen de gemeente Haren kan de rekenkamercommissie verzoeken om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Dit kunnen (leden van) de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders zijn, maar juist ook organisaties en burgers.

Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamercommissie besproken en beoordeeld. Elke indiener wordt op de hoogte gebracht van de reactie op zijn/haar verzoek. Een eventuele afwijzing van een suggestie wordt altijd toegelicht. Hiervoor is een aantal selectiecriteria opgesteld.

### **Samenstelling:**

Voorzitter: de heer B. van Putten  
Secretaris: mevrouw I. Ruijs  
Lid: de heer H.R. Kastermans  
Lid: de heer H. van Mossevelde

Wilt u meer informatie of een voorstel voor een onderzoek indienen? Mail ons dan via [rekenkamercommissie@haren.nl](mailto:rekenkamercommissie@haren.nl).

# INHOUDSOPGAVE

COLOFON .....	2
INHOUDSOPGAVE.....	3
1. Inleiding .....	4
2. De vraagstelling .....	5
3. De aanpak.....	6
4. Het Feitencomplex.....	7
4.1 Vergunning en schetsplan met ruimere uitbreiding.....	7
4.2 Constatering onvolkomenheid en reparatie.....	12
4.3 Communicatie college – raad en pogingen tot agendering.....	15
5. Een betrouwbare overheid.....	18
6. Analyse en conclusies.....	21
6.1 Samenvatting: hoofdconclusies .....	21
6.2 Analyse en (deel-)conclusies: vergunning en schetsplan ruimere uitbreiding .....	23
6.2.1 Besluit college over ingediend schetsplan.....	23
6.2.2 Geen richtbaarheid geven aan het besluit.....	25
6.2.3 De documenten.....	26
6.2.4 Enkele aanvullende beschouwingen.....	27
6.3 Analyse en (deel-)conclusies:- constateren onvolkomenheid, reparatie en informatie over toedracht.....	28
6.3.1 Constateren onvolkomenheid en reparatie vergunning.....	28
6.3.2 Verzamelen van informatie .....	28
6.3.3 Communicatie .....	29
6.3.4 De documenten.....	29
6.4 Analyse en (deel) conclusies: communicatie college – raad en pogingen tot agendering.....	31
6.4.1 Informeren van de raad.....	31
6.4.2 Behoefte aan nadere informatie, gebruik beschikbare instrumenten .....	32
6.4.3 Handelen van de diverse spelers .....	33
6.5 Overige relevante bevindingen .....	35
7. Lessen die uit het ‘dossier Intermezzo’ te leren zijn: de aanbevelingen.....	36
8. Geraadpleegde literatuur en documenten .....	39
BIJLAGEN .....	40

## 1. Inleiding

De gemeenteraad van Haren heeft de rekenkamercommissie gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de vergunningverlening aan Intermezzo en de wijze waarop gereageerd is op een geconstateerde onvolkomenheid. Om diverse redenen zijn er diverse vragen en speculaties geuit over de gang van zaken rond deze vergunningverlening en de eventuele dieper liggende oorzaken. Specifiek is er binnen de raad onduidelijkheid en onvrede ontstaan over de verstrekte informatie betreffende de toedracht van de casus. Ook de wijze waarop college en raad met elkaar communiceerden en het al dan niet terecht aanmerken van informatie als 'vertrouwelijk' bleven voeding geven aan discussie.

Daarop heeft de raad op 26 maart 2012 unaniem in een motie uitgesproken een onderzoek te willen laten uitvoeren naar deze vergunningverlening (bijlage 1). De rekenkamercommissie is gevraagd om het onderzoek uit te voeren. Deze rapportage vormt het resultaat van het onderzoek.

### Verantwoording

Het onderzoek naar de vergunningverlening is geen onderzoek dat regulier door de rekenkamercommissie wordt uitgevoerd. De commissie heeft zich, gelet op de binnen de commissie aanwezige kennis en ervaring in relatie tot de voorliggende vragen, echter in staat geacht het onderzoek in eigen beheer uit te voeren. Daarnaast hebben we, zoals geformuleerd in ons protocol, het onderzoeksonderwerp getoetst aan onze selectiecriteria. In zijn algemeenheid probeert de rekenkamercommissie door middel van haar onderzoeksonderwerpen en de uitwerking daarvan zoveel mogelijk haar missie en doelstelling te bereiken. In het onderstaande onderbouwen we de acceptatie van het verzoek van de raad aan de hand van de selectiecriteria, zoals in genoemd protocol beschreven.

Een onderzoek naar het proces van vergunningverlening sluit naar onze mening duidelijk aan bij de belevingswereld van burgers. Daarnaast kent het onderwerp ('de casus') een duidelijk maatschappelijk belang. Daar komt bij dat we als commissie een duidelijk lerend effect voor college, raad en ambtelijke organisatie verwachten van de resultaten van dit onderzoek. Het kan leiden tot betere handvaten voor college en organisatie ten aanzien van de besluitvorming en procedures bij vergunningverlening, met name in bijzondere situaties, en voor de raad hoe in de controlerende rol te reageren bij een geconstateerde onvolkomenheid die vragen oproept.

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek geheel zelf uitgevoerd en op onderdelen aanvullend specifieke deskundigen geraadpleegd.

Onze dank gaat uit naar de medewerking van alle betrokkenen die in de korte looptijd van het onderzoek, tijd konden vrijmaken om aan dit onderzoek mee te werken.

### Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk werken we de vraagstelling nader uit en vervolgens verantwoorden we ons over de gevolgde aanpak. In paragraaf 5 volgt het feitencomplex: een chronologisch overzicht van de feiten met betrekking tot vergunningverlening, besluitvorming, het reageren op een geconstateerde onvolkomenheid, de communicatie en het acteren van de raad en raadsleden. De belangrijkste constatering en (deel-)conclusies hebben wij samengevat en samengebracht in de hoofdconclusies. Deze samenvatting neemt niet weg dat de afzonderlijke constatering en deelconclusies elk hun eigen waarde hebben. Tot slot geven de bevindingen en conclusies aanleiding tot het formuleren van wat uit de casus kan worden geleerd, leidend tot aanbevelingen van onze commissie, hetgeen ook door de raad in zijn opdracht aan de commissie gevraagd.

## 2. De vraagstelling

Op 13 oktober 2011 werden de voorzitters van de gemeenteraadsfracties in Haren door de (wnd.) burgemeester geïnformeerd over een recent naar voren gekomen bijzondere situatie. De ondernemer van Intermezzo beschikte over toestemming van het gemeentebestuur om een ruimere uitbreiding van zijn pand te realiseren, terwijl documenten die dat besluit moesten staven binnen het gemeentehuis niet waren te traceren.

Medewerkers van de gemeente hadden geconstateerd dat de uitbreiding van Intermezzo (waarvan de bouw op het punt van beginnen stond) groter zou worden dan opgenomen in de in 2008 door de gemeente verstrekte vergunning. De ondernemer kon documenten overleggen waaruit bleek dat hij in 2010 toestemming had verkregen om in afwijking van de bouwvergunning een andere en ruimere uitbreiding te realiseren. Het bleek dat hiervoor niet de juiste procedure was gevolgd. Daarop is toen alsnog gezorgd voor een rechtsgeldige vergunning voor de geplande grotere uitbreiding.

Op grond van de aan de fractievoorzitters verstrekte informatie, gerezen vraagtekens bij de daarbij opgelegde vertrouwelijkheid, de inhoud van een later uitgebracht persbericht en de daarop volgende informatie zijn er binnen de gemeenteraad, in perspublicaties en in de Harener samenleving diverse vragen en speculaties geuit over de gang van zaken en eventuele dieper liggende oorzaken. Binnen de raad bleef er, ook nadat er een aantal keren vragen en antwoorden waren gewisseld tussen raad(sleden) en college, onduidelijkheid en onvrede bestaan over de verstrekte informatie over de toedracht van de casus. Ook de wijze waarop college en raad met elkaar communiceerden en het al dan niet terecht aanmerken van informatie als 'vertrouwelijk' bleven voeding geven aan discussie.

**Daarop heeft de raad op 26 maart 2012 unaniem in een motie uitgesproken een onderzoek te willen laten uitvoeren. Dit onderzoek zou moeten leiden tot volledige duidelijkheid over de feiten rond 'het dossier Intermezzo' en daarnaast tot leerpunten voor wat betreft de communicatie tussen en de rollen van college, raad en raadgeving. Bijzondere aandacht zou daarbij moeten uitgaan naar de aspecten 'vertrouwelijk informeren' en 'opleggen van geheimhouding'. De raad wil het onderzoek mede gebruiken voor een herstel in de wederzijdse verhoudingen met het college en binnen de raad.**

In een gesprek op 17 april 2012 hebben vertegenwoordigers van de fracties aan de leden van de rekenkamercommissie toegelicht wat de raad met het in de aangenomen motie beoogde onderzoek wil bereiken. Mede op basis daarvan is er door de rekenkamercommissie een onderzoeksopzet opgesteld, die voorgelegd is aan de fracties. Na overleg is de onderzoeksopzet definitief door de commissie vastgesteld.

In het onderzoek staan twee onderzoeksvragen centraal \*:

**A Hoe is het proces verlopen vanaf de eerste aanvraag van een vergunning voor Intermezzo in 2007 tot de uiteindelijke vergunningverlening in oktober 2011 en hoe is vervolgens de communicatie tussen raad en college tot 1 april 2012 verlopen?**

**B Welke lessen kunnen worden getrokken uit het proces rond de vergunningverlening en het proces dat zich heeft voltrokken na de constatering dat er ten onrechte toestemming gegeven was om ruimer te bouwen?**

Aan de hand van deze centrale onderzoeksvragen zijn diverse deelvragen geformuleerd, die in de rapportage beantwoord worden. Deze deelvragen zijn als bijlage in dit rapport opgenomen. Waar deelvragen uit het onderzoeksvoorstel naar oordeel van de rekenkamercommissie uiteindelijk niet relevant bleken voor het door de raad gevraagde beeld wordt dat in de rapportage aangegeven en toegelicht.

\* Ten opzichte van de geformuleerde centrale vragen in het onderzoeksvoorstel (zie bijlage 2) zijn er, gelet op het verloop van het onderzoek, twee tekstuele toevoegingen gedaan aan de centrale vragen.

### 3. De aanpak

De aanpak van de commissie is er allereerst op gericht geweest om inzicht te krijgen in wat daadwerkelijk gebeurd is. Een analyse met conclusies en oordelen heeft pas waarde wanneer de feiten vaststaan en daar waar reconstructie plaatsvindt, dit gebeurt met zorg voor voldoende onderbouwing.

De commissie heeft eerst de beschikbaar gestelde informatie verwerkt in een chronologisch overzicht van feiten en dat overzicht vervolgens aangevuld met informatie uit de opgevraagde dossiers. Op die manier ontstond een voortschrijdend feitenoverzicht. Daarbij heeft de commissie zich voor wat betreft het inzicht in de relevante wet – en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en de (bouw) vergunningverlening laten informeren door de heer J. Harms van de gemeente Emmen.

Aan de hand van de op dat moment bekende feiten en de vragen die daaruit naar voren kwamen heeft de commissie met diverse sleutelfiguren een interview gehouden. Dit betrof destijds betrokken medewerkers, (oud-)wethouders, de gemeentesecretaris/directeur, de tussen oktober 2011 en april 2012 fungerend waarnemend burgemeester, de griffier en de eigenaar/ondernemer van Intermezzo.

Met de informatie uit de interviews en gegevens die daarna nog bij enkele gesprekspartners en andere betrokkenen zijn gecheckt of opgevraagd heeft de commissie het voortschrijdende overzicht van de feiten (Feitencomplex) kunnen completeren.

Tevens dienden de interviews er voor om een beeld te krijgen van de omstandigheden en overwegingen die van invloed waren op de feiten en relevante handelingen en besluiten. De meeste feiten waren traceerbaar in documenten. Slechts op een beperkt aantal onderdelen heeft de commissie de gang van zaken moeten reconstrueren op basis van gegevens en/of herinneringen van de geïnterviewde personen. Deze gegevens/herinneringen zijn in alle gevallen gecheckt aan andere feiten en/of bij andere betrokkenen.

Met de verzamelde informatie heeft de commissie een analyse gemaakt van de relevante momenten in het 'dossier Intermezzo', zowel voor wat betreft de vergunningverlening en de 'toestemmingsbrief' als de communicatie tussen college en raad en de rol van de verschillende spelers daarin. Daarbij is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring die binnen de commissie aanwezig is. Waar nodig zijn externe bronnen (personen, literatuur, documenten, voorbeelden elders) geraadpleegd over wet- en regelgeving, de bestuurspraktijk bij vergunningverlening, de begrippen 'geheimhouding' en 'vertrouwelijkheid' en het samenspel tussen college en raad.

De bevindingen, oordelen en (deel-)conclusies van de commissie zijn het resultaat van onze analyse, waarbij wij en uitgegaan zijn van twee uitgangspunten die voor de casus van belang zijn: een betrouwbare overheid en een goed democratisch samenspel tussen college en raad. Ten aanzien van het begrip betrouwbare overheid refereren wij in een informatieve paragraaf aan de relevante bestaande codes. Op een aantal onderdelen is externe deskundigheid geraadpleegd.

Wij hebben ten aanzien van een aantal bestuurlijk-juridische aspecten een second opinion gevraagd aan Prof. Dr. H. Winter, bijzonder hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en mededirecteur van het juridisch en bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau Pro Facto. Deze second opinion heeft ons bevestigd in de interpretatie van een aantal bevindingen en bijgedragen aan onze conclusies daaromtrent.

Het Feitencomplex hebben wij voor een toets op de juistheid van de bij de organisatie bekend zijnde feiten voorgelegd aan de directeur/gemeentesecretaris en aan de raadsgriffier (technisch wederhoor). Het aan ons geleverde commentaar hebben wij voor het merendeel in het Feitencomplex verwerkt. Toegelicht is aan de directeur/gemeentesecretaris waarom enkele gemaakte opmerkingen niet verwerkt zijn.

Waar relevant zijn op grond van de opmerkingen uit het technisch wederhoor onze bevindingen, oordelen en (deel-)conclusies tegen het licht gehouden en waar nodig bijgesteld.

## 4. Het Feitencomplex

### 4.1 Vergunning en schetsplan met ruimere uitbreiding

1. Op 24 april 2007 besluit het college van b&w medewerking te verlenen aan een door de firma Astoria op 15 maart 2007 ingediend bouwplan voor een uitbreiding van de bestaande ijsuitgifte van Intermezzo (omvang uitbreiding: 13 m<sup>2</sup>). Dit, met inachtneming van een kleine overschrijding van het bouwvlak, via een vrijstellingsprocedure op grond van art. 19, lid 3 van de Wet Ruimtelijke Ordening.  
Bij de aanvraag wordt door de aanvrager reeds kenbaar gemaakt dat de vergroting van de ijsuitgifte vooruit loopt op een latere grotere uitbreiding.  
*Toelichting:* in art. 19 lid 3 van de (toen geldende) Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) is geregeld dat b&w vrijstelling van het bestemmingsplan kunnen verlenen indien het verzoek voldoet aan het gestelde in art. 20, lid 3 van het Besluit RO. In dit besluit wordt bepaald dat voor toepassing van art.19, lid 3 WRO (o.a.) in aanmerking komt een uit te breiden gebouw in de bebouwde kom mits:  
1) het aansluitende terrein daardoor voor niet meer dan 50% wordt bebouwd en 2) de oppervlakte die volgens het bestaande bestemmingsplan bebouwd mag worden niet met meer dan 50% wordt overschreden.
2. Op 1 mei 2007 wordt de bouwvergunning verstrekt namens b&w door het hoofd van de afdeling Vergunningverlening. Betrokkene was hiertoe gemandateerd. (NB: geen functie vermeld op de vergunning). Tekst publicatie (6 weken ter inzage) in kopie in dossier aanwezig.
3. Op 15 juni 2007 wordt een Verhaalscontract getekend door de burgemeester en de ondernemer (betreft: het verhalen van eventuele planschade op de aanvrager).
4. Op 12 juli 2007 dient de firma Astoria een aanvraag in voor een bouwvergunning voor een grotere uitbreiding van Intermezzo (omvang uitbreiding: 113 m<sup>2</sup>).  
*Aanvullende informatie:* ten behoeve van deze uitbreiding is de gemeente bereid 120 m<sup>2</sup> grond te verkopen. Dit was al voorzien omdat de uitbreiding als mogelijkheid is opgenomen in het geldende bestemmingsplan 'Komplan Haren'. Aangegeven wordt (intern) dat de gemeente voor de overdracht van de grond zorg draagt voor een kapvergunning en het kappen van een boom op het te verkopen stuk grond. (N.B.: dit is een andere boom dan de later in het geding zijnde lindeboom).
5. Op 22 januari 2008 besluit het college van b&w een vrijstellingsprocedure volgens art. 19 lid 3 WRO te volgen en - indien er geen zienswijzen ingediend worden door belanghebbenden - een bouwvergunning te verlenen voor de gewenste uitbreiding.  
In de overwegingen wordt betrokken dat:  
- de uitbreiding een ondersteuning is voor de centrumfunctie  
- belendingen niet onevenredig in hun belang worden geschaad  
Vanaf 1 februari 2008 ligt het besluit van het college voor een ieder ter inzage. Tekst publicatie (dd. 31 januari 2008, 6 weken ter inzage) in kopie in dossier aanwezig..  
Er worden geen zienswijzen ingediend, waarna op 9 juni 2008 de bouwvergunning wordt verleend (beschikking verzonden 10 juni 2008); deze wordt namens b&w getekend door het hoofd van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving. Betrokkene was hiertoe gemandateerd.
6. Op 17 april 2008 wordt een Verhaalscontract getekend door de burgemeester en de ondernemer (betreft: het verhalen van eventuele planschade op de aanvrager).
7. Tussen medio 2008 en medio 2009 is er een aantal keren contact tussen een medewerker van de gemeente en de ondernemer over het feit dat er gewerkt wordt aan een visie voor het Raadhuisplein en de mogelijkheid die een nieuwe situatie (door sloop oude gemeentehuis en voorziene bouw nieuw gemeentehuis) biedt voor een aangepaste, meer pleingerichte uitbreiding van Intermezzo. Dit is reden voor de ondernemer om te wachten met het gebruikmaken van zijn vergunning en realiseren van de geplande uitbreiding.  
*Aanvullende informatie:* de ondernemer checkt in deze periode de ambtelijk geuite gedachten over het toekomstige Raadhuisplein bij gelegenheid bij de portefeuillehouder.

8. Op 16 juni 2009 wordt de ontwikkelde Visie voor het Raadhuisplein/Haderaplein gepresenteerd aan de raadscommissie. Deze Visie wordt op 29 juni 2009 door de raad vastgesteld. In de verbeelding bij de Visie is een naar het plein gerichte uitbreiding van Intermezzo opgenomen (in plaats van een uitbreiding met de achterzijde aan het plein, zoals voorzien in het vergunde bouwplan).  
*Toelichting:* met 'plein' wordt hier bedoeld het 'voorplein' van het nieuwe gemeentehuis, als onderdeel van het grotere geheel Raadhuisplein/ locatie 'oude gemeentehuis'/Haderaplein.  
 Over de impressie van een uitgebreide en pleingericht Intermezzo in de gepresenteerde Visie worden in de commissie- en raadsvergadering geen opmerkingen gemaakt; er zijn ook geen opmerkingen of negatieve reacties van burgers op de visie op het betreffende gedeelte van het Raadhuisplein.
9. Na de vaststelling van de Visie op het Raadhuisplein/Haderaplein heeft de projectcoördinator Herinrichting Raadhuisplein contact met de ondernemer over de wijze waarop - uitgaande van de ontwikkelde Visie op het Raadhuisplein/Haderaplein - invulling gegeven zou kunnen worden aan een andere uitbreiding van Intermezzo dan vergund.
10. De ondernemer dient in september 2009 informeel een schetsplan in voor een (mede) pleingerichte uitbreiding van Intermezzo. Hieruit blijkt dat er een veel ruimere uitbreiding gewenst wordt dan die van de vergunning uit 2008.

Het nieuwe schetsontwerp wordt binnen de organisatie beoordeeld in het zg. Overleg Bijzondere Procedures (besproken op 1 oktober 2009). Geconcludeerd wordt dat het niet past binnen het geldende bestemmingsplan. Ofschoon gegevens over o.a. de exacte omvang en maatvoering ontbreken is het oordeel dat de afwijking van het vergunde bouwplan te groot is om te accepteren als wijziging zonder dat een nieuwe vergunning noodzakelijk is: omvang en verschijningsvorm geven een andere beleving dan die van het vergunde bouwplan. Er is over het schetsplan contact tussen een medewerker van de gemeente en de architect die het schetsplan heeft gemaakt en ook op een aantal momenten met de ondernemer.

In een gesprek tussen enerzijds de projectcoördinator en een medewerker vergunningverlening en anderzijds de ondernemer wordt ingegaan op dat oordeel en op de te volgen procedures om een nieuwe vergunning te kunnen krijgen voor het nieuwe plan. Aangegeven wordt dat - omdat de gewenste uitbreiding de contouren van het bestemmingsplan overschrijden - gewacht moet worden op een nieuw bestemmingsplan Raadhuisplein of dat er een 'projectprocedure', dan wel een procedure voor een zgn. 'postzegelbestemmingsplan' gevolgd moet worden.

*Toelichting:* een projectbesluit bood destijds op grond van art. 3.10 van de Wet ruimtelijke ordening de mogelijkheid een onderdeel van een bestemmingsplan met een bepaalde procedure te wijzigen, wanneer dat bestemmingsplan een gewenste ontwikkeling niet zou toestaan. De gemeenteraad was het bevoegde orgaan om een projectbesluit vast te stellen.

Een 'postzegelbestemmingsplan' is vakjargon voor een bestemmingsplan voor een kleine oppervlakte, veelal ten behoeve van één object.

Tegemoetkomen aan een gewijzigd bouwplan zou dus de nodige tijd gaan vergen. Aan de ondernemer wordt voorts kenbaar gemaakt dat de kosten hiervoor, conform de gebruikelijke gang van zaken, bij hem in rekening gebracht zullen worden. Daar is de ondernemer het niet mee eens, bovendien vindt hij dat een procedure te lang gaat duren en risico's bevat. Hij beëindigt het gesprek en geeft aan contact op te zullen nemen met (leden van) het college van b&w.

11. De ondernemer spreekt in of omstreeks november 2009 met de portefeuillehouder, wethouder Niezen, en uit zijn ongenoegen. Hij geeft aan dat hij een vergunning heeft waar hij gebruik van kan maken. Hij heeft dat nog niet gedaan omdat de gemeente aangeeft belang te hechten aan wijziging van het plan, omdat dat beter past bij de vastgestelde Visie. Hij heeft daarom gewacht met realisatie en nu hij een ander plan heeft ontwikkeld stelt de gemeente dat er een tijdrovende procedure gevolgd dient te worden, waarvan de kosten voor rekening van de ondernemer komen. Dat vindt hij niet acceptabel. De ondernemer verzoekt derhalve de portefeuillehouder om er zorg voor te dragen dat er toch medewerking verleend wordt aan zijn nieuwe plan voor Intermezzo.  
 De portefeuillehouder informeert de leden van het college over het verzoek van de ondernemer en het dilemma voor de gemeente: de procedures volgen of ten behoeve van het algemeen belang de ondernemer tegemoet komen.



12. Het hoofd van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving wordt door de portefeuillehouder geïnformeerd over de wens om tegemoet te komen aan hetgeen de ondernemer wil realiseren, zonder dat daarvoor een planologische procedure gevolgd hoeft te worden. Het hoofd van de afdeling vraagt daarom aan een medewerker van de afdeling om een voorzet voor een advies (dat moet leiden tot medewerking) op te stellen. Betreffende medewerker geeft aan niet een dergelijk advies op te kunnen stellen. Hij motiveert dat door te wijzen op het feit dat er geen formele aanvraag voor een bouwvergunning ligt en voorts op de onmogelijkheid om aan de wens tegemoet te komen, onder verwijzing naar situaties waar de gemeente medewerking aan een bouwvoornemen weigert omdat het bestemmingsplan medewerking niet mogelijk maakt. Betrokkene geeft aan wat op de afdeling in o.a. het Overleg Bijzondere Procedures is geconcludeerd: dat er gelet op het volume en de verschijningsvorm sprake is van een ander bouwplan, waarvoor een nieuwe vergunningaanvraag noodzakelijk is (en waarvoor dan eerst een planologische procedure gevolgd dient te worden).

13. Het hoofd van de afdeling besluit daarop zelf het door de portefeuillehouder gevraagde advies, dat zou moeten leiden tot het verlenen van medewerking aan het schetsplan van de ondernemer, op te stellen. Op 9 februari 2010 rondt het afdelingshoofd dat advies af. Dit advies draagt de titel: 'Aangepast bouwvoornemen Intermezzo'.

De inhoud van dit advies luidt als volgt:

- a. het nieuwe schetsplan past niet binnen het bouwblok van het bestemmingsplan;
- b. daarom dient een 'postzegelbestemmingsplan' te worden opgesteld of een 'procedure projectplan' te worden gevolgd;
- c. dit laatste kan in relatie met het bestemmingsplan Raadhuisplein (procedure gestart);
- d. het verstrekken van een bouwvergunning kan niet, is in strijd met de wet
- e. gemeente en ondernemer hebben beide belang bij realisatie van het nieuwe plan, de ondernemer wil snel starten;
- f. het college vindt het onwenselijk dat 1,5 tot 2 jaar moet worden gewacht;
- g. de ondernemer kan toestemming worden verleend om te bouwen in afwijking van de vergunning (hetgeen inhoudt dat de overschrijding van het bouwvlak oogluikend wordt toegestaan); dat is buiten de regels en een unicum, maar er zijn gegronde redenen om dat zo te doen;
- h. bij een te verlenen bouwvergunning voor een aanvraag op basis van het schetsplan (die de ondernemer derhalve wel moet indienen) wordt dan niet gekeken of het bouwvlak past in het bestemmingsplan, in het nieuwe bestemmingsplan Raadhuisplein II worden de nieuwe bouwgrenzen verwerkt. Zodra dit bestemmingsplan onherroepelijk is wordt er (alsnog) een bouwvergunning verleend volgens de juiste procedure;
- i. indien er een handhavingsverzoek komt (van burens, concurrenten of een ander) dient de gemeente het werk stil te leggen (bouwstop); het risico voor de ondernemer dient voor zijn rekening te komen;
- j. de provincie heeft een ontheffing verleend voor aanleg van een kelder; het kan zijn dat nu de kelder groter wordt de provincie moeilijk gaat doen;
- k. door het omzeilen van de regels loopt de gemeente een risico op imagoschade wanneer e.e.a. bekend wordt;
- l. geadviseerd wordt een publicatie in de krant op te nemen waarin de afwijking wordt gemeld en deze onderbouwd wordt met het publieke belang;
- m. de bouwleges met de ondernemer te verrekenen (alleen verschil met leges eerdere vergunning in rekening te brengen);
- n. omdat er al een vergunning is en er sprake is van legalisatie achteraf e.e.a. niet schriftelijk aan de ondernemer bevestigen.

*Commentaar:* de commissie constateert een discrepantie tussen het gestelde onder enerzijds h. en l. en anderzijds n. (wel openbare procedure en publieke verantwoording, geen communicatie naar betrokkene)

14. Het advies is vermeld op de agenda van besprekingsstukken voor de vergadering van het college van b&w van 16 februari 2010, onder de titel 'Aangepast bouwvoornemen uitbouw Intermezzo' en met het nummer 6805 van het documentaire informatiesysteem dat wordt gehanteerd voor collegevoorstellen. Dit nummer is ook vermeld op het advies-document. In de voorbereiding op de collegevergadering

heeft de gemeentesecretaris geen aanleiding gezien het afdelingshoofd om een toelichting op het advies te vragen.

Twee wethouders (Toxopeus en Berends) tekenen voorafgaand aan de collegevergadering het advies voor 'akkoord', één wethouder (Niezen, portefeuillehouder) tekent voor 'bespreken'. Er is op het document geen paraaf door burgemeester Boumans geplaatst, hij was volgens de besluitenlijst wel ter vergadering aanwezig.

*Aanvullende informatie:* aan de commissie is kenbaar gemaakt dat het vaker voorkwam dat de burgemeester of een wethouder een collegevoorstel niet van een paraaf voorzag.

Dat gebeurde bijvoorbeeld incidenteel wanneer er al iemand voor 'bespreken' had getekend, dan was immers al duidelijk dat het een bespreekstuk zou worden en was het niet meer belangrijk om dat ook met een (eigen) paraaf aan te geven.

Op het document is een datumstempel geplaatst (16 februari 2010).

De commissie stelt aan de hand van de gehouden interviews en verificatie van de daarin ontvangen informatie vast dat het advies in de vergadering van het college op genoemde datum is besproken.

15. Het college maakt een afweging tussen 'redelijkheid en regelgeving'. Het is van oordeel dat sprake is van een geringe overschrijding van het bouwvlak van het bestemmingsplan en een geringe aanpassing ten opzichte van de voorgaande vergunning. Waar het advies spreekt over een noodzakelijke nieuwe bouwaanvraag (die dan zonder aan het bestemmingsplan te toetsen zou kunnen worden verstrekt) vinden collegeleden dat te omslachtig en niet redelijk ten opzichte van de ondernemer. Immers: de gemeente zorgt met de bouw van het gemeentehuis en de visie op het plein voor een nieuwe situatie. Het college neemt een beslissing over het verzoek van de ondernemer, inhoudende dat de ondernemer toestemming gegeven wordt voor het bouwen volgens het schetsplan, mits hij de bouwtekeningen aanlevert. Daarmee kan het nieuwe plan vallen onder de in juni 2008 verleende bouwvergunning. Bij deze beslissing speelt nadrukkelijk een rol dat er bij de eerder verleende vergunning geen enkel bezwaar is ingediend en bij de behandeling van de Visie op het Raadhuisplein/Haderaplein geen enkele negatieve opmerking is geplaatst over de verbeelding van een voorziene nieuwe vorm en pleingerichtheid van Intermezzo.

Het college spreekt uit geen ruchtbaarheid te geven aan de beslissing, zodat daar niet op kan worden gereageerd: over dit onderwerp zal niets op de besluitenlijst worden vermeld. Er van uitgegaan wordt dat de gemeentesecretaris zorg draagt voor de verwerking en uitvoering van de beslissing.

*Toelichting:* dit betreft een reconstructie, gebaseerd op de aan de commissie verstrekte informatie in een aantal gehouden interviews met bij deze vergadering aanwezige personen, in combinatie met het ter verificatie voorleggen van de ingewonnen informatie aan de overige aanwezigen.

16. De besluitenlijst van de collegevergadering van 16 februari 2010 vermeldt geen besluit over het betreffende onderwerp. Het agendapunt 'Aangepast bouwvoornemen Intermezzo' ontbreekt op de besluitenlijst. Er is van betreffende vergadering geen besluitenlijst met niet-openbare besluiten (niet aangetroffen en ook niet vermeld als 'vastgesteld' in de eerstvolgende collegevergadering). Er is derhalve geen besluit over het advies/onderwerp in een besluitenlijst vastgelegd. Evenmin is in de notulering van de rondvraag van betreffende vergadering het onderwerp opgenomen. Op het advies-document dat was geagendeerd is geen besluit vermeld.

*Toelichting:* vaststaat dat het verzoek van de ondernemer in de collegevergadering is besproken; ook wanneer er geen besluit genomen zou zijn zou het onderwerp derhalve op de besluitenlijst (openbare, eventueel niet-openbare) moeten zijn vermeld, zoals ook in andere situaties het geval kan zijn. Daarbij wordt dan een aanduiding gehanteerd als (bijvoorbeeld): 'aanhouden voor nader advies', 'advies afwijzen', 'college acht zich niet bevoegd', 'college wacht nadere informatie af', 'afdoening in handen van ...', etc.

17. Onder nummer 6805 (het nummer vermeld op het advies m.b.t. Intermezzo dd. 9 februari 2010) staat op de agenda en besluitenlijst van de daaropvolgende collegevergadering (23 februari 2010) vermeld: 'Advies vaststellen agenda en besluitenlijst van het college van de vergadering van 16 februari 2010'.

*Toelichting:* het advies is niet op de besluitenlijst dd. 16 februari 2010 terecht gekomen en uit het systeem verwijderd. Het betreffende nummer is vervolgens opnieuw gebruikt voor het eerst aangeleverde document voor de daaropvolgende vergadering.

18. Na de collegevergadering van 16 februari 2010 deelt de gemeentesecretaris aan het hoofd van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving mee dat het college het voorgelegde advies heeft besproken, er geen besluit over heeft genomen, maar wel medewerking wil verlenen aan de wens van de ondernemer om een grotere, 'pleingerichte' uitbreiding te realiseren. Deze medewerking zou dan bestaan uit het verlenen van toestemming om (conform schetsplan) ruimer te bouwen dan in de reeds verleende vergunning opgenomen, zonder een nieuwe vergunningaanvraag en met het risico voor de ondernemer op een bouwstop indien toch iemand 'aan de bel trekt'. De afdeling wordt gevraagd een brief op te stellen aan de ondernemer waarin e.e.a. wordt bevestigd.
19. Het afdelingshoofd gaat vrij snel daarna op vakantie en speelt de afwikkeling door aan de medewerker die betrokken was bij de beoordeling van het schetsplan (en eerder bij de vergunning in 2008). Deze is net teruggekeerd van zijn vakantie en heeft de nodige vragen over de te ondernemen actie. Hij begrijpt niet wat er is besloten en treft ook geen besluit aan op de besluitenlijst van de bewuste vergadering. De gemeentesecretaris constateert dat de informatie binnen de afdeling niet goed is doorspeeld en legt hem uit wat de bedoeling is. De medewerker constateert dat er geen beschikking of brief kan worden opgesteld, omdat er geen aanvraag voor een bouwvergunning is (immers: er was alleen een schetsplan). Dat deelt hij mee aan de gemeentesecretaris.
20. Op 3 maart 2010 wordt in een brief namens het college van burgemeester en wethouders aan de ondernemer medegedeeld dat hij de grotere uitbreiding mag realiseren. In de brief worden de voorwaarden en gemaakte afspraken bevestigd: de grotere uitbreiding mag worden gerealiseerd, er moeten nieuwe bouwtekeningen worden ingediend, er hoeven geen extra leges te worden betaald en er moet wel aan alle bouweisen worden voldaan. Indien er zich iemand meldt met een handhavingsverzoek zal de gemeente daar gehoor aan moeten geven en alsdan komt het risico van een bouwstop voor rekening van de ondernemer.

De brief is ondertekend door de gemeentesecretaris/directeur Bestuursdienst, in de informatiebalk is opgenomen dat de brief is behandeld (lees: opgesteld) door het hoofd van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving (met naam genoemd).

*Toelichting:* de toenmalige gemeentesecretaris heeft in het interview met de commissie aangegeven dat de brief door genoemd afdelingshoofd is opgesteld. Het toenmalige afdelingshoofd (die de organisatie medio 2010 heeft verlaten) heeft echter verklaard de brief niet te hebben opgesteld en eerst door het overleggen van de brief door onze commissie in het interview met haar op 12 juni 2012 er kennis van te hebben genomen.

*Commentaar:* brieven die namens het college uitgaan dienen te worden ondertekend door de burgemeester en de gemeentesecretaris, tenzij een bevoegdheid is gemandateerd. In dat geval ondertekent de gemandateerde. Daarbij dient in acht te worden genomen dat er een formeel mandateringsbesluit dient te zijn genomen. De gemeentesecretaris was niet gemandateerd een brief met genoemde inhoud te tekenen. Het betrof ook geen reguliere vergunningverlening, waarvoor het afdelingshoofd was gemandateerd.

21. Conform de gestelde voorwaarde levert de ondernemer op 2 augustus 2010 nieuwe bouwtekeningen in van de door hem gewenste uitbreiding van Intermezzo. De medewerker vergunningverlening weet niet wat hij met de tekeningen aan moet. Hij doet navraag en uit het contact met de gemeentesecretaris blijkt hem dat er in maart 2010 een brief aan de ondernemer is gezonden. Hij neemt kennis van deze brief. In opdracht van de gemeentesecretaris toetst de medewerker de tekeningen, voorziet hij deze van stempels met de datumaanduiding 24 september 2010 en voegt hij deze tekeningen toe aan het dossier van de vergunning uit 2008.
22. De medewerker vindt het vreemd dat niet is gehandeld conform het advies, vooral voor wat betreft het aan laten vragen door de ondernemer van een nieuwe vergunning. Omdat er een brief aan de ondernemer is gezonden met als inhoud dat deze de grotere uitbreiding van Intermezzo mocht realiseren en er daarover geen besluit is terug te vinden op een besluitenlijst van het college maakt de medewerker vergunningverlening een kopie van het advies (van 9 februari 2010) van het afdelingshoofd, alsmede van de brief die is ondertekend door de gemeentesecretaris. Hij houdt deze kopieën onder zich, voor het geval dat later hier discussie over zou komen te bestaan.

De documenten worden ter archivering naar het archief gezonden of waren reeds in het archief aanwezig.

23. Hierna duurt het tot september/oktober 2011 voordat de ondernemer start met de (voorbereidingen) op de bouw van de uitbreiding.

#### 4.2 Constatering onvolkomenheid en reparatie

Toelichting: met ingang van 26 januari 2011 werd er door het college een interim-directeur aangesteld. Deze werd op 21 maart 2011 om medische redenen vervangen. De interim-directeur vervulde tevens de formele taken als gemeentesecretaris. De toenmalige gemeentesecretaris bleef een aantal externe 'secretaristaken' vervullen. Per 16 juni 2011 werd een nieuwe directeur/gemeentesecretaris aangesteld. De voormalige gemeentesecretaris bleef in dienst en werd belast met bijzondere projecten. Per 18 april 2011 werd de heer B. Fennema benoemd tot waarnemend burgemeester als tijdelijk opvolger van burgemeester M. Boumans. De heer Fennema vervulde het waarnemerschap tot 1 mei 2012. Toen trad de heer J.H. Bats aan als nieuwe burgemeester.

24. Een medewerker van de gemeente constateert op 11 oktober 2011 dat de contouren voor de uitbreiding van Intermezzo worden uitgezet. Hij ziet tot zijn verrassing en verbazing dat de lindeboom bij Intermezzo binnen die contouren valt en constateert vervolgens dat door graafwerkzaamheden de levensvatbaarheid van de lindeboom in gevaar komt. Bij een direct uitgevoerde controle wordt geconstateerd dat de boom volgens de bouwvergunning van 2008 kan blijven staan. Het blijkt dat een grotere uitbreiding wordt gerealiseerd dan in 2008 vergund.

De verantwoordelijke afdelingsmanager informeert de (in juni 2011 aangetreden) directeur/gemeentesecretaris en de (wnd.) burgemeester en deze informeren nog dezelfde dag de overige leden van het college van b&w. Besloten wordt juridisch advies in te winnen over de (voorgenomen) bouwactiviteit en de mogelijke verwijdering van de boom.

25. Op 12 en 13 oktober 2011 wordt er nadere informatie verzameld. Het blijkt dat er geen stukken in het archief aanwezig zijn over een nieuwe vergunningaanvraag en/of een besluit voor een ruimere uitbreiding dan de vergunning van 2008 (niet in het reguliere dossier en niet in het bouwdoossier). Wel wordt geconstateerd dat er op 16 februari 2010 een bespreekstuk op de agenda van de collegevergadering heeft gestaan dat betrekking had op een aangepast bouwvoornemen van Intermezzo. Op de besluitenlijst van de bewuste vergadering was echter dat punt niet terug te vinden (en derhalve ook geen besluit). Het betreffende advies dat was geagendeerd (waarvan gedacht wordt dat daar mogelijk een besluit op vermeld staat) is echter onvindbaar.

Bij navraag over de gang van zaken rond het destijds geagendeerde aangepaste bouwvoornemen ontvangt de afdelingsmanager van de medewerker vergunningverlening kopieën van twee documenten, te weten een kopie van het advies dd. 9 februari 2010, dat was geagendeerd voor de collegevergadering van 16 februari 2010, en een kopie van een brief dd. 3 maart 2010 aan de ondernemer van Intermezzo.

Het blijkt dat het nummer van het advies uit het agenderingssysteem voor de collegestukken (ook vermeld op de kopie van het document) opnieuw gebruikt is voor het eerste agendapunt van de collegevergadering van 23 februari 2010, nl. de besluitenlijst van de vergadering van 16 februari 2010.

26. De directeur/gemeentesecretaris voert een gesprek met de voormalige gemeentesecretaris om van hem te vernemen hoe een en ander in februari 2010 is verlopen. Deze geeft aan dat het advies van het afdelingshoofd geagendeerd was voor de collegevergadering (16-02-10), maar dat het college vertrouwelijk heeft besloten en dat er geen besluit zou worden vermeld. De gemeentesecretaris heeft naar zijn zeggen opdracht gekregen van het college het ambtelijk zo op te lossen en het geheel onder de reeds verstrekte vergunning te laten vallen. Verder was men volop bezig om het bestemmingsplan Raadhuisplein gereed te maken. De (huidige) directeur/gemeentesecretaris geeft aan dat ook een vertrouwelijk besluit schriftelijk dient te worden vastgelegd.

Zij informeert het college over het gesprek. Omdat er aangegeven wordt dat gehandeld is in opdracht van het college (in toenmalige samenstelling) wordt geconcludeerd dat daar vooralsnog verder geen actie op ondernomen kan worden.

27. Door de organisatie wordt aan het college voorgesteld een bouwstop op te leggen. Over de situatie en de te nemen stappen (met name rond de voorgenomen bouwstop) wordt advies ingewonnen bij Trip Advocaten. Er wordt een conceptbrief opgesteld en deze wordt getoetst door Trip Advocaten. Ten aanzien van de lindeboom wordt er ambtelijk geadviseerd de verschillende opties nader te bezien. Als mogelijkheid wordt aangegeven de boom te verplaatsen, maar ook wordt aangegeven dat er geen sprake is van onmiddellijk gevaar. Wanneer dat wel het geval is kan gebruik worden gemaakt van een noodprocedure op basis van de APV.
28. In een extra b&w-vergadering op 13 oktober 2011 wordt besloten: 1) een bouwstop op te leggen, 2) de ondernemer om een nieuwe aanvraag voor een bouwvergunning te verzoeken, 3) een wijzigingsprocedure bestemmingsplan op te starten zodat de ruimere uitbreiding alsnog kan worden gerealiseerd, 4) het kappen/verplaatsen van de lindeboom op te schorten voor nader advies (met zorg om deze zodanig te beschermen dat deze bij zware wind en regen niet om kan vallen in afwachting van een besluit), 5) de raad te informeren via het zgn. 'seniorenconvent', 6) de rol van de toenmalige gemeentesecretaris uit te zoeken en 7) dat wethouder Pek contact opneemt met de ondernemer.
29. Uit contact met de ondernemer (eerst via wethouder Pek op 13 oktober 2011 's avonds, vervolgens ambtelijk op 14 oktober 2011) blijkt dat de ondernemer beschikt over door de gemeente geaccordeerde tekeningen voor een ruimere uitbreiding dan vergund in 2008. De ondernemer overlegt de gestempelde tekeningen. Loco-burgemeester Sieling weigert vanwege deze nieuwe informatie de brief te tekenen waarin de bouwstop is verwoord. In contact met de juridisch adviseur wordt vervolgens gekoerst op een vrijwillige stop van de bouwactiviteiten door de ondernemer en inzet van de gemeente om hem zo snel mogelijk van een rechtsgeldige vergunning te voorzien.
30. Na mailcontact in het daarop volgend weekend met o.a. de directeur/gemeentesecretaris wordt door één van de afdelingsmanagers, één van zijn medewerkers en een medewerker van het team Vergunningverlening c.a. in een gesprek met Bruns op 17 oktober 2011 afgesproken dat de ondernemer een nieuwe vergunningaanvraag indient voor de ruimere uitbreiding. Toegezegd wordt dat deze zo snel mogelijk wordt afgehandeld, mits alle informatie compleet is. Nieuwe wetgeving maakt datgene mogelijk wat in februari 2010 niet mogelijk was (zie onder 36.) De ondernemer draagt zorg voor het tijdelijk stopzetten van de bouwactiviteiten.
31. De ondernemer en de aannemer brengen bij de gemeente onder de aandacht dat de boom deels is ontgraven en geen houvast meer heeft in de grond. Daardoor is er bij een stevige wind een acuut gevaar. In een ambtelijke reactie aan het college wordt aangegeven dat kap niet aan de orde kan zijn, gelet op de waarde en gezondheid van de boom. Indien echt nodig kan de boom worden verplant. Echter: ambtelijk wordt gesteld dat de boom bijdraagt aan een aangenamer verblijf op het plein (functie voor de leefbaarheid) en aan het dorpssschoon (sfeerbepalend in relatie tot omringende gebouwen). Dat zijn volgens de betreffende medewerker redenen om de boom niet te verplanten. Er is volgens hem ook geen onmiddellijk gevaar. Uitgezocht wordt dat in september 2011 er drie bomen zijn verplant (deze vielen wel binnen de contouren van het vergunde bouwplan), kosten: € 5525,-. Overige bomen zijn in opdracht van Bruns gekapt. Een offerte voor het verplanten van de lindeboom bedraagt € 8250,-.
32. Op 18 oktober 2011 wordt de ondernemer per e-mail bericht welke stappen er moeten worden gezet en welke informatie hij moet leveren voor de nieuwe vergunningaanvraag.
33. Op 20 oktober 2011 dient de firma Astoria een gewijzigde aanvraag in voor een vergunning voor een grotere uitbreiding van Intermezzo (omvang uitbreiding: 224 m<sup>2</sup>), onder gelijktijdige mededeling dat de in 2007 verstrekte vergunning kan worden ingetrokken. Het betreft een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteiten RO, Bouw en Milieu  
 Toelichting: op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ingevoerd. Op grond daarvan is er geen sprake meer van een bouwvergunning en eventuele afzonderlijke andere vergunningen, maar van één allesomvattende 'omgevingsvergunning'.

34. De (wnd.) burgemeester geeft op 20 oktober 2011 op grond van art. 4: 11B, lid 2 van de APV en art. 2.2, lid 1 onder g. van de Wabo een Wabo-vergunning, onderdeel 'kap' af voor de lindeboom, m.d.v. dat de boom wordt verplaatst naar het plantsoen aan de Dilgtweg. De kosten hiervan worden gedragen door de gemeente. De (wnd.) burgemeester gaat voorbij aan het ambtelijk advies waarin wordt aangegeven dat de boom geen direct gevaar oplevert.
- Nadere informatie:* onder kap wordt tevens verstaan de mogelijkheid tot verplanten. Betreffend artikel geeft aan dat de burgemeester toestemming kan geven voor het direct vellen van een boom bij onmiddellijk gevaar of spoedeisend belang (gesproken wordt van een 'noodkapvergunning'). Het spoedeisend belang op grond waarvan toch de toestemming wordt verleend is gelegen in het oplossen van de door het handelen van de gemeente ontstane probleem bij het realiseren van de uitbreiding van Intermezzo.
35. Welstand (Libau) adviseert op 24 oktober 2011 positief over het bouwplan voor de uitbreiding van Intermezzo.
36. Door invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een mogelijkheid ontstaan om mee te werken aan een plan dat niet in overeenstemming is met het huidige bestemmingsplan, zonder dat een extra procedure benodigd is.
- Op 31 oktober 2011 wordt een omgevingsvergunning verleend, met toepassing van art. 2.1 en 2.12 lid 1 onder a sub 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
- Nog altijd geldt het bestemmingsplan 'Komplan Haren'. De strijdigheid met het bestemmingsplan (bouwplan deels op bestemming 'verblijfsdoeleinden' en buiten het aangegeven bouwvlak) kan worden weggenomen op basis van voornoemd onderdeel van art. 2.12 van de Wabo, in combinatie met art. 4 lid 1 sub a van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.
- In de vergunning worden de overwegingen genoemd om in afwijking van het bestemmingsplan positief op de vergunningaanvraag te beslissen. Dit wordt gedaan op basis van de genoemde artikelen. Na het verstrijken van de bezwaretermijn (er worden geen bezwaren ingediend) wordt de vergunning op 13 december 2011 onherroepelijk.
- Nadere informatie:* bij de procedurele afhandeling blijkt dat de mandaatregeling op een onderdeel niet klopt, er wordt onmiddellijk actie ondernomen om deze te actualiseren.
37. Op 2 november 2011 maakt de gemeente in een persbericht bekend dat er in 2009 (*moet zijn: 2010 – rkc*) volgens een niet juiste procedure toestemming is gegeven aan de heer Bruns voor een grotere uitbreiding dan in een in 2007 verleende bouwvergunning aangegeven en dat er later in 2009 ook volgens een onjuiste procedure een bouwtekening voor de grotere uitbreiding is goedgekeurd. In dat bericht wordt kenbaar gemaakt dat de aanvrager inmiddels een nieuwe vergunning heeft aangevraagd, onder gelijktijdige intrekking van de vergunning uit 2007 (*moet zijn 2008 – rkc*). De nieuwe aanvraag is getoetst aan de voorschriften en de verleende vergunning is gepubliceerd.
- Nadere informatie:* de medewerkers Voorlichting adviseren voordat de persverklaring wordt uitgegeven in een memo om niet al te open te zijn over de gang van zaken omdat dat tot imagoschade zou kunnen leiden. Gesuggereerd wordt een nieuwe vergunning te verlenen en deze niet te publiceren. Het college legt dit advies naast zich neer.
38. Intern wordt door ambtenaren van de teams Vergunningverlening-Bouw en Ruimtelijk Beheer op 3 november 2011 in een memo aan de directeur/gemeentesecretaris fel gereageerd op de uitgegeven persverklaring. Deze geeft volgens de opsteller(s) van de memo ruimte voor een eigen interpretatie bij de lezer, hetgeen ook blijkt uit de publicaties op de websites en de papieren versies van de lokale kranten. Daardoor ontstaan onterechte beelden van de rol van de organisatie. De opstellers van de memo wijzen er op dat op ambtelijk niveau er een beoordeling heeft plaatsgevonden die leidde tot een advies waarin o.a. stond dat er een procedure gevolgd moest worden, maar bestuurders en het diensthoofd hebben er voor gezorgd dat er 'via de achterdeur' toch een vergunning is verleend. Door de ambtelijke organisatie zijn geen fouten gemaakt, maar in de pers wordt dat nu wel gesuggereerd, zo wordt gesteld.
- De directeur/gemeentesecretaris reageert hier op via het overleg met de ondernemingsraad.

### 4.3 Communicatie college – raad en pogingen tot agendering

39. Op 13 oktober 2011 (na de extra collegevergadering, zie hiervoor onder 28.) worden de fractievoorzitters in een bijeenkomst van het zgn. ‘seniorenconvent’ strikt vertrouwelijk ingelicht over de ‘onterecht verleende bouwvergunning’, het ontbreken van de relevante originele stukken in het dossier en het bestaan van een ‘schaduw dossier’ (aangelegd door een medewerker die destijds niet wenste mee te werken aan de constructie).

Burgemeester Fennema stelt met nadruk dat de fractievoorzitters over deze informatie met niemand mogen spreken, ook niet met fractiegenoten. Eerst moet de zaak grondig worden uitgezocht en dient de bouwvergunning alsnog legaal te worden afgegeven.

40. Op 2 november 2011 vraagt de fractie van Gezond Verstand Haren (GVH) - na verschijnen van het persbericht (zie 37.) - het presidium om agendering van het onderwerp ‘Vergunningverlening Intermezzo’ in de eerstvolgende raadsvergadering. Dezelfde fractie verzoekt het college om alle relevante stukken te verstrekken. Ook de fractie van Groen Links vraagt om inzage in het dossier Intermezzo.
41. Op 8 november 2011 meldt de afdelingsmanager Publiekszaken in een mailbericht aan de directeur/gemeentesecretaris dat de relevante documenten (het origineel van het advies dd. 9 februari 2010 en een kopie van de brief dd. 3 maart 2010) gevonden zijn. De documenten zijn wel in het archief aanwezig, maar waren in andere dossiers (Herinrichting Raadhuisplein) opgeborgen. Geconstateerd wordt dat op het origineel van het advies ook geen besluit vermeld staat.

Met deze melding wordt op dat moment (maar ook later) niets gedaan: de raad wordt niet over dit feit geïnformeerd en er volgt ook geen aanvulling op het eerdere persbericht.

42. Op 21 november 2011 vergadert het presidium. Deze besluit het verzoek van GVH om agendering van het onderwerp ‘bouwvergunning Intermezzo’ voor de eerstvolgende raadsvergadering af te wijzen.
43. Op 22 november 2011 bericht de (wnd.) griffier aan de raad dat het presidium het verzoek tot agendering heeft afgewezen en heeft besloten de stukken m.b.t. de uitbreiding van Intermezzo en het vergroten van het horecapaviljoen vertrouwelijk ter inzage te leggen. De stukken m.b.t. de nieuwe vergunning liggen reeds (openbaar) ter inzage. Vragen n.a.v. nadere bestudering van de stukken kunnen worden gemeld bij de griffier. Deze zal die vragen bespreken met het presidium. Als er na beantwoording van die vragen nog aanleiding is om het onderwerp te willen agenderen kan daar met een nadere motivering om verzocht worden.

Na vragen van de fractie van D66 over de legitimering van de vertrouwelijkheid m.b.t. de dossiers wordt deze opgeheven op aangeven van het college, mede ook omdat relevante stukken inmiddels zijn ‘gelekt’ naar de Volkskrant en het Dagblad van het Noorden.

*Commentaar:* in de communicatie naar de raad wordt niet duidelijk gemaakt dat het college bepaalt of dossiers al dan niet openbaar zijn, het presidium bepaalt dat niet.

44. Op 15 december 2011 verzoekt mevrouw Sloot van de fractie GVH het college (via de wnd. griffier) om een raadsbericht met een chronologische volgorde van relevante gebeurtenissen en informatie over de vergunningverlening aan Intermezzo. Dit verzoek vloeit voort uit de wens opnieuw een verzoek te doen de kwestie te agenderen. Uit overleg met de (wnd.) griffier is naar voren gekomen dat een raadsbericht daarvoor de geëigende weg is.

45. Op 22 december 2011 bericht de directeur/gemeentesecretaris per e-mail aan mevrouw Sloot dat het verzoek in het presidium is besproken en dat het presidium met het college van mening is dat een raadsbericht in de betreffende context niet het juiste instrument is. Het verzoek om inlichtingen kan niet worden ingewilligd, omdat hetgeen gevraagd wordt reeds onderdeel uitmaakt van de aan de raad beschikbaar gestelde dossiers.

*Commentaar:* opmerkelijk is dat de directeur/gemeentesecretaris aan een raadslid meedeelt dat een verzoek aan het college in het presidium is besproken en dat het presidium het met het college eens is om niet op het verzoek in te gaan. Hier is sprake van onnodige vermenging van rollen. Ook valt op dat het presidium bepaalt of er een raadsbericht komt. Daardoor gaat er een volle week overheen alvorens een reactie op het verzoek gegeven wordt.

46. Op 3 januari 2012 stellen de raadsleden Valkema (CDA), Legemaat (D66) en Sloot (GVH) in een brief vragen aan het college van b&w over de gevolgde procedure en genomen besluiten. Tevens wordt het college gevraagd of het bereid is een quick-scan uit te voeren naar de processen. Vermeden wordt vragen te stellen over de informatie die vertrouwelijk aan de fractievoorzitters is verstrekt, omdat de vragenstellers er van uitgaan dat de op 13 oktober 2011 ‘opgelegde vertrouwelijkheid’ nog altijd geldt.
47. Op 15 februari 2011 beantwoordt het college schriftelijk de gestelde vragen met een chronologisch verslag van wat zich tussen 2007 en 2011 heeft voorgedaan rond de vergunningverlening aan Intermezzo. Op het verzoek de processen door te lichten wordt geantwoord dat deze momenteel herijkt worden, mede in het kader van de overgang van taken naar de Regionale Uitvoeringsdienst.  
*Commentaar:* waar het college in december 2011 op een verzoek van mevrouw Sloot weigert een chronologisch overzicht op te stellen doet het college dat nu naar aanleiding van de vragen van Valkema/Legemaat/Sloot wel. Het antwoord volgt 6 weken nadat de vragen zijn gesteld.

In de beantwoording wordt het volgende aangegeven: “Het originele college-advies (dd. 9 februari 2010, rkc) is niet meer in ons archief terug te vinden. Hoe dit is gebeurd kunnen we niet meer achterhalen”.

*Commentaar:* Dit is een opmerkelijke constatering, gelet op het bericht aan de directeur/gemeentesecretaris (de opsteller van de beantwoording van de schriftelijke vragen) van 8 november 2011 dat de originele stukken wel in het archief aanwezig waren (zie onder 41.)

48. In reactie op de beantwoording vraagt mevrouw Sloot opnieuw om agendering in de eerstvolgende raadsvergadering. Zij bespreekt dit met de burgemeester en deze is akkoord wanneer het onderwerp ‘integriteitsbeleid’ geagendeerd wordt. Het presidium laat haar echter weten dat zij eerst een schriftelijke motivatie dient te leveren waarom zij dat onderwerp wil agenderen. Mevrouw Sloot levert deze motivatie.
49. Op de agenda van de vergadering van de raadscommissie van 13 maart 2012 staat het onderwerp ‘Integriteit openbaar bestuur’. Daarvoor is de raad voorzien van de ‘Handleiding Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen’ (een publicatie van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen). De commissie voert een discussie over het onderwerp. Mevrouw Sloot vraagt of het onderwerp kan worden geagendeerd voor de eerstvolgende vergadering van de raad. Burgemeester Fennema antwoordt negatief: er is geen voorstel en er zijn geen stukken. Tijdens de vergadering worden in relatie tot het thema vragen gesteld over de ‘kwestie Intermezzo’, maar de vragenstellers vinden dat zij niet op alle vragen een (bevredigend) antwoord krijgen.
50. Op 21 maart 2012 publiceert de Volkskrant over de vergunningverlening aan Intermezzo. Uit de publicatie blijkt dat de krant beschikt over (informatie uit) stukken die vertrouwelijk ter inzage voor de leden van de raad zijn gelegd.  
 Op 22 maart 2012 doen het Harener Weekblad en het Dagblad van het Noorden een verzoek op grond van de WOB om alle stukken te ontvangen met betrekking tot de vergunningverlening aan Intermezzo.  
 Op 10 april 2012 besluit het college de gevraagde documenten te verstrekken. In de dagen daarna worden de documenten toegezonden. Ofschoon formeel niet daartoe gehouden worden tevens de relevante ambtelijke adviezen verstrekt. Overwogen is de volledige dossiers voor een ieder ter inzage te leggen, maar daar is van afgezien vanwege de tevens daarin aanwezige interne documenten met persoonlijke beleidsopvattingen.
51. Tijdens de raadsvergadering van 26 maart 2012 worden vier moties over het onderwerp ‘integriteit’ en ‘vergunningverlening Intermezzo’ ingediend. Twee daarvan worden ingetrokken, een motie van afkeuring van CDA en GVH wordt verworpen, een motie van D66 wordt raadsbreed aangenomen. Dat leidt uiteindelijk tot een verzoek aan de rekenkamercommissie om een onderzoek uit te voeren.
52. Op 5 april 2012 publiceert burgemeester Fennema een weblog van het college, waarin hij ingaat op de kwestie Intermezzo, de informatieplicht van het college en de noodzaak om soms vertrouwelijk informatie tussen college en raad te wisselen.



53. Op 17 april 2012 lichten de fractievoorzitters in een gesprek met de rekenkamercommissie het verzoek van de raad om een onderzoek uit te voeren toe.

## 5. Een betrouwbare overheid

Een betrouwbare overheid en openheid bij het besturen zijn essentiële voorwaarden voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Dat geldt voor het landsbestuur, maar evenzeer voor het regionale en lokale bestuur. Op lokaal niveau moeten burgers, bedrijven en organisaties er op kunnen vertrouwen dat de gemeente integer en consistent handelt en dat besluiten en daarbij gewogen argumenten controleerbaar zijn.

Elk overheidsorgaan dient bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden - en dus bij het afwegen van maatschappelijke belangen en het nemen van besluiten - te voldoen aan een aantal principes, die in de loop der tijd op basis van jurisprudentie zijn ontwikkeld. Dit zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, welke zijn opgenomen in de Algemene Wet Bestuursrecht.

Het gaat om de navolgende formele en materiele beginselen:

- **Legaliteitsbeginsel:** een bevoegdheid moet zijn grondslag hebben in een wet of in de Grondwet
- **Zorgvuldigheidsbeginsel:** een besluit moet zorgvuldig worden voorbereid en genomen (er dient zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen te worden gedaan, de relevante procedure moet goed gevolgd worden, een belanghebbende dient correct te worden behandeld)
- **Motiveringsbeginsel:** een besluit moet goed worden gemotiveerd, de motivering dient logisch en begrijpelijk te zijn
- **Rechtszekerheidsbeginsel:** een besluit dient zodanig te zijn geformuleerd dat een burger weet waar hij aan toe is; de geldende rechtsregels dienen juist en consequent te worden toegepast
- **Gelijkheidsbeginsel:** gelijke gevallen dienen op gelijke wijze te worden behandeld
- **Fair play-beginsel:** van de overheid mag een onpartijdige opstelling worden verwacht en voorts dient deze openheid en eerlijkheid te betreffen
- **Vertrouwensbeginsel:** wie op goede gronden er op mag vertrouwen dat de overheid een bepaald besluit neemt heeft ook recht op dat besluit
- **Verbod van détournement de pouvoir:** een bestuursorgaan mag een bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven
- **Verbod van détournement de procédure:** er mag geen lichtere procedure worden gevolgd wanneer er een meer met waarborgen omklede procedure openstaat
- **Specialiteitsbeginsel:** een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt
- **Evenredigheidsbeginsel:** het overheidsorgaan dient er voor te zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een besluit voor een burger niet zwaarder wegen dan het algemeen belang dat in het geding is

‘Goed openbaar bestuur’, gebaseerd op deze beginselen, is van belang voor een evenwichtige wisselwerking tussen overheid en samenleving, gericht op het voorzien in maatschappelijke behoeften. De genoemde beginselen vormen een juridisch kader en zijn ook in juridische termen geformuleerd. Om in meer op de bestuurspraktijk toegesneden formuleringen te omschrijven wat onder ‘goed openbaar bestuur’ valt te verstaan heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in juni 2009 de brochure *‘Nederlandse code voor goed openbaar bestuur’* opgesteld en ter beschikking van alle openbare bestuursorganen gesteld. De code dient er vooral voor om de beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk levend te maken en levend te laten houden. Het biedt een referentiekader aan bestuurders en ambtenaren, maar ook aan anderen om besturen desgewenst hierop aan te spreken.

De waarden die aan de wet- en regelgeving ten grondslag liggen worden in de code expliciet gemaakt. De code nodigt uit die waarden te vertalen naar de eigen situatie en tot het nemen van actie door het actief uitdragen binnen en buiten de organisatie.

Functionarissen op sleutelposities (burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, raadsleden, griffiers, managers) hebben met de code een houvast om als voorbeeld te kunnen fungeren en aanspreekbaar te willen zijn op ‘goed bestuur’. Van hen wordt verwacht dat zij de code ‘levend’ houden en gewetensvol toepassen in hun professioneel functioneren.

## Nederlandse code voor goed openbaar bestuur

(Ministerie BZK, juni 2009)

### 1. Openheid en integriteit

Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

### 2. Participatie

Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

### 3. Behoorlijke contacten met burgers

Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.

### 4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

### 5. Legitimiteit

Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.

### 6. Lerend en zelfreinigend vermogen

Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.

### 7. Verantwoording

Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

Uit de toelichting bij de code:

*“Het vervullen van een verantwoordelijke taak in het openbaar bestuur is niet hetzelfde als het vervullen van een taak in de private sector. Het dienen van het publieke belang met de monopolies op belasting, geweld en regelgeving in de hand, vraagt een sterk verantwoordelijkheidsgevoel en een gewetensvolle invulling van de taken en verantwoordelijkheden. Een gewetensvolle invulling betekent dat besturen van organisaties in het openbaar bestuur zich niet alleen houden aan wet- en regelgeving, maar ook intrinsiek gemotiveerd zijn om altijd ten dienste van het publieke belang te functioneren en dat in hun functioneren laten zien”.*

De beginselen uit de code staan met elkaar in verband en moeten ook zo worden gezien. Soms moeten ze tegen elkaar afgewogen worden, belangrijk daarbij is dat besturen hun afwegingen bewust maken op basis van het publieke belang.

Buiten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de vermelde door het ministerie uitgebrachte code, die als leidraad voor het handelen van het gehele openbaar bestuur kan worden opgevat, kent de gemeente Haren een eigen code voor bestuurders en de leden van de raad, te weten de “Gedragscode bestuurlijke integriteit” (vastgesteld op 11 februari 2003). Voorts kent de gemeente een ‘Gedragscode voor ambtenaren’, vastgesteld op 9 september 2009.

In de ‘bestuurlijke gedragscode’ worden zes kernbegrippen gehanteerd. Gedragingen van bestuurders moeten aan deze kernbegrippen worden getoetst.

Het betreft de volgende kernbegrippen:

**Dienstbaarheid:** het handelen van een bestuurder is altijd en volledig gericht op het belang van de gemeente en op de organisaties en burgers die daar onderdeel van uitmaken.

**Functionaliteit:** het handelen van een bestuurder heeft een herkenbaar verband met de functie die hij vervult in het bestuur.

**Onafhankelijkheid:** het handelen van een bestuurder wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.

**Openheid:** het handelen van een bestuurder is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de bestuurder en zijn beweegredenen.

**Betrouwbaarheid:** op een bestuurder moet men kunnen rekenen. Die houdt zich aan zijn afspraken. Kennis en informatie waar hij uit hoofde van zijn functie over beschikt wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

**Zorgvuldigheid:** het handelen van een bestuurder is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen.

Organisaties in het openbaar bestuur en individuele ambtsdragers hebben een grote verantwoordelijkheid: het dienen van het publieke belang. Het dragen van (politiek-) bestuurlijke verantwoordelijkheid in het openbaar bestuur vraagt om kritische (zelf-) reflectie.

Van bestuurders mag derhalve worden verwacht dat ze zichzelf regelmatig kritisch beschouwen en er ook voor open staan kritisch door anderen te worden benaderd. Tegenspraak en tegenkracht moeten niet worden 'weggedrukt', maar juist omarmd, om er beter van te worden en het eigen handelen en te nemen besluiten goed (of nog beter) te beargumenteren.

Het door de bestuurlijke en ambtelijke organisatie 'levend houden' van de code en het bespreekbaar maken van de vraag of het handelen in voldoende mate daaraan voldoet levert een wezenlijke bijdrage aan een betrouwbare overheid en daarmee aan het vertrouwen van burgers in de kwaliteit van het openbaar bestuur.

## 6. Analyse en conclusies

### 6.1 Samenvatting: hoofdconclusies

Onderstaande hoofdconclusies uit het door de rekenkamercommissie verrichte onderzoek vinden hun basis in de in de volgende deelparagrafen geformuleerde analyse en deelconclusies.

I Het college heeft op 16 februari 2010 een besluit genomen, inhoudende een beslissing om de ondernemer van Intermezzo toestemming te verlenen een (ten opzichte van de vergunning van juni 2008) ruimere en pleingerichte uitbreiding te realiseren, conform het door hem ingediende schetsplan. Deze beslissing is inhoudelijk te rechtvaardigen: met de door de raad vastgestelde visie op het Raadhuisplein/Haderaplein als toetsingskader had het college goede en juridisch houdbare argumenten om voorbij te gaan aan de (beperkte) strijdigheid met het bestemmingsplan. Het college is echter tot genoemd besluit gekomen zonder alternatieven voldoende te hebben overwogen en alle risico's te hebben overzien. Mede daardoor is verzuimd het vervolg op het besluit op correcte wijze vorm te geven. Dat had gekund door de ondernemer een nieuwe bouwvergunning te laten aanvragen, deze langs reguliere weg af te handelen en daarbij een gedoogbesluit te nemen ten aanzien van de overschrijding van het bouwvlak in het bestemmingsplan. Van bewuste bevoordeling van de betreffende ondernemer was bij de besluitvorming geen sprake.

II Het college heeft de openbaarheid over de medewerking aan een ander bouwplan dan eerder gegund gemeden door uit te spreken het besluit niet vast te leggen in de besluitenlijst van de betreffende vergadering. Doordat de toenmalige gemeentesecretaris het besluit ook niet heeft vermeld op het adviesdocument en/of in een niet-openbare besluitenlijst was deze niet traceerbaar. Buiten de constatering dat het besluit anders vorm gegeven had moeten worden had het openbaar en daarmee controleerbaar moeten zijn, zodat het college daarover verantwoording had kunnen afleggen. De toenmalige burgemeester heeft hier niet voldoende invulling gegeven aan zijn rol als bewaker van kwalitatief goede besluitvorming. Vanwege de strijdigheid met het actuele bestemmingsplan en het vooruitlopen op een nieuw bestemmingsplan (en het ontbreken van spoedeisendheid) had het college er goed aan gedaan de gemeenteraad te consulteren.

III De toenmalige gemeentesecretaris was niet gemandateerd de 'toestemmingsbrief' van 3 maart 2010 aan de ondernemer te tekenen. Hij had zich na het besluit van het college moeten realiseren dat de vormgeving van de medewerking aan een gewijzigd bouwplan niet juist was en daar actie op moeten ondernemen.

IV De relevante documenten zijn wel direct gearchiveerd, maar doordat deze in verkeerde dossiers terecht gekomen waren konden ze aanvankelijk niet in het archief worden getraceerd. Toen de documenten alsnog waren gevonden is die informatie niet verwerkt en is daarover door het college niet gecommuniceerd, zodat ten onrechte het beeld bleef bestaan dat er documenten uit het archief waren verdwenen. Het begrip 'schaduw dossier' is ten onrechte gebruikt, er was slechts sprake van een kopie van twee documenten.

V De casus vloeide mede voort uit de cultuur die jarenlang binnen de (bestuurlijke en ambtelijke) organisatie heerste, ondanks dat in de betreffende periode een belangrijke verbetering was opgetreden in de professionele scheiding van verantwoordelijkheden tussen organisatie en bestuur. Uit niets is gebleken dat er in de betreffende periode stelselmatig op dezelfde wijze regels, wetgeving, besluitvorming en/of administratieve procedures door bestuur en/of organisatie werden of worden ontdoken.

VI Na de constatering van 11 oktober 2011 dat er sprake was van 'een onregelmatigheid' ten aanzien van de bouwvergunning van Intermezzo is door college en organisatie adequaat gereageerd om de onvolkomenheid te repareren en de ondernemer in korte tijd te voorzien van een rechtsgeldige vergunning.

VII Het college heeft na de constatering van ‘de onregelmatigheid’ de raad in eerste aanleg adequaat geïnformeerd. Dat dit door het informeren van de fractievoorzitters is gedaan en op dat moment op basis van vertrouwelijkheid valt te rechtvaardigen, alhoewel die vertrouwelijkheid niet had mogen gelden ten opzichte van de mederaadsleden.

Ten onrechte is voor het informeren van de fractievoorzitters het begrip ‘seniorenconvent’ gehanteerd. Verzuimd is in de bijeenkomst af te spreken wanneer er nadere informatie verstrekt zou worden en wanneer de gehele raad door het college zou kunnen worden geïnformeerd. Hetzelfde geldt voor een afspraak wanneer de gevraagde vertrouwelijkheid zou komen te vervallen.

VIII Door te proberen de kwestie relatief ‘klein’ te houden heeft het college onnodig (extra) voeding gegeven aan discussie, speculaties en onterechte kwalificaties, waardoor de zaak juist ‘groot’ werd. Dit is versterkt door het verzuim raad en pers te informeren over het vinden van de relevante documenten in het archief.

Het college heeft onvoldoende diepgravend onderzoek uitgevoerd of uit laten voeren om de exacte gang van zaken duidelijk te krijgen. De ‘informatie- en communicatie-inspanningen’ waren onvoldoende gestructureerd. Het ontbrak het college, de (wnd) burgemeester in zijn rol als raadsvoorzitter en de directeur/gemeentesecretaris aan voldoende gevoel welke betekenis raadsleden gaven aan de verstrekte informatie en het ontbreken van andere informatie. De (wnd) burgemeester heeft onvoldoende regie gevoerd en had in de rol van raadsvoorzitter meer begrip moeten opbrengen voor de informatiebehoefte en zorgen bij (een deel van) de raad, o.a. door actiever te zorgen voor aanvullende informatie en meer toelichting en duiding.

IX Door de raadsleden is onvoldoende gebruik gemaakt van de instrumenten die hen ter beschikking staan. Ook de mogelijkheid om zich door de (wnd) griffier te laten ondersteunen, door hem informatie te laten verzamelen en te laten duiden, is onvoldoende benut. Daardoor, en in combinatie met de opstelling van het college en de (wnd) burgemeester, is onnodig het gevoel ontstaan dat de raad onvoldoende informatie kreeg, zijn onterechte beelden gevormd en is er onnodig irritatie ontstaan over het niet ‘op de raadsagenda’ kunnen krijgen van de casus en de vragen die daardoor werden opgeroepen. Daarbij is gebleken dat het presidium, met een bezetting van drie raadsleden, onvoldoende kracht heeft om namens de raad en met gevoel voor een gedifferentieerde behoefte bij fracties te kunnen handelen.

Slechts een deel van de raad heeft de behoefte aan informatie, duiding en ‘agendering’ geuit. Gelet op de brede aandacht die de casus in de samenleving kreeg had mogen worden verwacht dat die behoefte breder door de raad was geuit, waardoor ook meer gezamenlijke kracht uitgeoefend had kunnen worden op het college en het presidium.

X Het ontbrak de raad aan een goed beeld van de begrippen ‘vertrouwelijkheid’ en ‘geheimhouding’. In voorkomende gevallen kan het college om vertrouwelijkheid verzoeken en dient een gezamenlijke afspraak daarover gemaakt te worden, vertrouwelijkheid kan niet formeel worden opgelegd of afgedwongen. Geheimhouding ten aanzien van informatie of documenten kan wel worden opgelegd, daar hoort een procedure bij op basis waarvan de raad besluit of de opgelegde geheimhouding al dan niet in stand blijft. Schending van vertrouwelijkheid is een morele kwestie, schending van (op juiste wijze) opgelegde geheimhouding een strafbaar feit.

## 6.2 Analyse en (deel-)conclusies: vergunning en schetsplan ruimere uitbreiding

### 6.2.1 Besluit college over ingediend schetsplan

- 1) In de vergadering van 16 februari 2010 nam het college van b&w een beslissing om Intermezzo op basis van een ingediend schetsplan toestemming te verlenen voor het realiseren van een ruimere uitbreiding dan in 2008 vergund. Hierbij werd voorbijgegaan aan de (beperkte) overschrijding van het bouwvlak in het bestemmingsplan en het signaal dat het ging om een dusdanige uitbreiding dat een nieuwe vergunning nodig was. Deze beslissing dient te worden opgevat als een besluit van het college. Er was sprake van een expliciete wilsbepaling, op basis waarvan de organisatie ter uitvoering handelingen zou moeten verrichten, die bij de ondernemer zouden leiden tot verwachtingen  
Het betrof geen besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht(Awb), omdat er geen aanvraag op grond van de Awb aan ten grondslag lag en niet voldaan is aan de vormvereisten voor een dergelijk besluit.
- 2) Het college heeft bij de oordeelsvorming over het schetsplan zich te veel laten leiden door het (onterechte) beeld dat het slechts om een geringe aanpassing van het in 2008 vergunde bouwplan ging. In onvoldoende mate is onderzocht of er alternatieven waren om de ondernemer tegemoet te komen, welke risico's verbonden waren aan de gekozen weg en welke aspecten daarbij van belang waren. Het college had daar meer tijd voor kunnen en moeten nemen, een ongeduldige ondernemer is onvoldoende reden om tot een snel besluit te komen. Nadere (juridische) advisering had voor de hand gelegen. De gemeentesecretaris had 'op de rem kunnen trappen' om het college te ondersteunen om tot een kwalitatief goed en bestuurlijk-juridisch correct besluit te komen.
- 3) Het gevolg van de hiervoor gedane constatering was dat door het college in onvoldoende mate andere mogelijkheden werden afgewogen. Er is ook niet naar alternatieven gevraagd.  
De volgende mogelijkheden waren - naast die uit het ambtelijk advies - te overwegen geweest:
  - a. de ondernemer verzoeken om een kleine aanpassing van het plan, zodat een pleingerichte uitbreiding kon worden gerealiseerd die wel zou passen binnen het bouwvlak in het geldende bestemmingsplan en waarvoor dan een reguliere bouwvergunning had kunnen worden verleend;
  - b. vooroverleg voeren met de provincie om zorg te dragen voor een snelle afwikkeling van een te volgen planologische procedure, waarbij het risico op (vertraging opleverende) zienswijzen van omwonenden gelijk zou zijn aan het risico op handhavingsverzoeken tijdens de bouw, dat uiteindelijk met het besluit gelopen werd. Daarbij had dan ook de keuze gemaakt kunnen worden om – vanwege het in het geding zijnde algemeen belang – de kosten van een dergelijke procedure niet door te berekenen aan de ondernemer.
- 4) Wanneer gebleken was dat de voornoemde mogelijkheden niet haalbaar of wenselijk waren (of deze om wat voor reden dan ook op voorhand waren verworpen) had het college de medewerking kunnen vormgeven door een gedoogbesluit vast te stellen. De argumentatie om de uitbreiding volgens het schetsplan te laten uitvoeren was voldoende sterk om juridisch houdbaar een besluit te nemen de afwijking van het bestemmingsplan en de bestaande vergunning te gedogen tot het moment dat de uitbreiding via een nieuw bestemmingsplan had kunnen worden gelegaliseerd. Op basis daarvan zouden dan handhavingsacties achterwege blijven. Een voornemen daartoe had ter consultatie aan de raad kunnen worden voorgelegd (zie onder punt 5), kunnen worden gepubliceerd en aan omwonenden woden voorgelegd. Na vaststelling had het besluit dan volgend de geëigende procedures bekend gemaakt moeten worden. Daarmee had de ondernemer via een openbare, inzichtelijke en goed verdedigbare weg zijn aangepast plan snel kunnen realiseren. Omwonenden waren op deze manier in de gelegenheid geweest op een verstrekte vergunning te reageren, maar gelet op de argumenten van het college was er nauwelijks kans om een dergelijk gedoogbesluit bij de rechter succesvol te bestrijden.
- 5) Aangezien de gemeenteraad bevoegd is een bestemmingsplan en daarmee de ruimtelijke spelregels vast te stellen, valt er veel voor te zeggen dat het college in een dergelijke situatie eerst de raad dient te consulteren, alvorens het een besluit neemt. In dit geval ook gelet op het ontbreken van de noodzaak om met spoed te besluiten. Wettelijk ligt hier geen verplichting, maar de opvatting van de commissie is dat,

vanuit democratisch oogpunt en gelet op de duale posities van en bevoegdheidsverdeling tussen raad en college, het college dat behoort te doen.

De vorm waarin een dergelijke consultatie plaatsvindt, is afhankelijk van de concrete casus en van de afspraken die daarover gemaakt worden. Van belang is dat dit traceerbaar en contoleerbaar geschiedt. In dit geval had de consultatie kunnen worden gedaan door de raad een toelichting te verschaffen en daarbij mede te delen dat het college voornemens was om te komen tot een gedoogbesluit, voorzien van de relevante argumenten. De raad had dan aan kunnen geven 'wat het vindt' van dat voornemen. Uiteindelijk is het college bevoegd een dergelijk gedoogbesluit te nemen.

- 6) Centraal in de discussie in de collegevergadering op 16 februari 2010 stonden de beperkte afwijking van het bestemmingsplan, het algemeen belang om een pleingerichte uitbreiding mogelijk te maken en de factor 'tijd' (de uitbreiding moest snel kunnen worden gerealiseerd om de bouw parallel te laten lopen met die van het gemeentehuis; bovendien had de ondernemer al een vergunning). Het college diende een afweging te maken tussen 'redelijkheid en regelgeving'. Het algemeen belang was gediend met een meer passende bebouwing aan het 'nieuwe' Raadhuisplein, de gemeente streefde naar kwaliteitsverbetering van het plein en daar paste een pleingericht Intermezzo goed bij. Meegewogen is dat tegen de eerdere bouwvergunning en de verbeelding van dit onderdeel van de Visie Raadhuisplein/ Haderaplein geen bezwaren, c.q. negatieve opmerkingen waren ontvangen. Tevens werd het belang ingezien van met de bouw van het gemeentehuis in de pas lopende bouwactiviteit van Intermezzo en was er de wetenschap dat de uitbreiding in latere instantie zou kunnen worden verwerkt (en gelegaliseerd) in het nieuwe bestemmingsplan. Een te volgen planologische procedure werd als te tijdrovend beoordeeld, niet redelijk ten opzichte van de ondernemer en een risico gelet op de mogelijkheid dat deze toch gebruik zou maken van de eerder verleende vergunning ( met de 'dode' achterzijde van de brasserie aan het plein tot gevolg).

Ten onrechte is door het college voorbij gegaan aan de essentie van het ambtelijk advies, te weten dat voor de aanzienlijk grotere uitbreiding dan eerder was vergund een nieuwe vergunningaanvraag benodigd was. Deze zou volgens het advies via een openbare procedure afgehandeld moeten worden, met een verantwoording waarom het college ondanks een afwijking van het bestemmingsplan (door het overschrijden van het bouwvlak) toch een vergunning wenste te verlenen.

- 7) Het besluit van het college om, met voorbijgaan aan het overschrijden van het in het geldende bestemmingsplan aangegeven bouwvlak, medewerking te verlenen aan het schetsplan voor een ruimere uitbreiding van Intermezzo dan vergund in 2008, is te rechtvaardigen. Het besluit steunde op steekhoudende argumenten, zoals hiervoor onder 6) vermeld. Het college kan in een incidenteel geval, alle omstandigheden en argumenten afwegende, de verantwoordelijkheid nemen om buiten wet- of regelgeving om wanneer het algemeen belang of een bijzonder specifiek belang dat rechtvaardigt. Dat hoort v.w.b. besluitvorming en bestuurlijk-juridische vormgeving op een juiste wijze te geschieden. Daar hoort openheid bij, zodat verantwoording kan worden afgelegd en door politiek en samenleving getoets kan worden of dat op juiste gronden gebeurd en er niet belangen onevenredig geschaad of beoordeeld worden. Over de beslissing op het verzoek om te mogen bouwen volgens het nieuwe schetsplan, en dus een ruimere uitbreiding te realiseren dan in 2008 vergund, heeft het college geen openheid betracht. De 'wijze waarop en weg waarlangs' de beslissing vorm heeft gekregen en is uitgewerkt is bestuurlijk-juridisch niet juist geweest. Dat is onbegrijpelijk en jammer, afgezet tegen de goede argumenten om die beslissing te nemen.
- 8) Door de opsteller van het ambtelijk advies is 'druk' en 'sturing' van de wethouder ervaren om zorg te dragen voor een advies dat zou leiden tot het verlenen van medewerking aan Intermezzo om een ruimere, pleingerichte uitbouw te realiseren zonder dat daarvoor de geëigende procedures zouden moeten worden gevolgd. Deze 'druk' en 'sturing' hebben invloed gehad op de totstandkoming en formulering van het advies. Desondanks was er sprake van een advies dat de toets van onafhankelijkheid en professionaliteit kan doorstaan, ondanks dat in het advies niet de gedoogmogelijkheid is genoemd en/of uitgewerkt.

Voor zover vastgesteld kan worden ging het hier in de betreffende bestuursperiode voor wat betreft de 'sturing' van de bestuurder op de advisering door de organisatie om een uitzondering. In eerdere bestuursperiodes was daar wel meer sprake van. Dat werd, zo is onze commissie door verschillende



gesprekspartners aangegeven, vooral veroorzaakt door de toen (voor 2006) heersende bestuurscultuur, die sterk gericht was op het zoveel mogelijk tegemoetkomen aan (bouw)wensen van burgers of projectontwikkelaars. Van de organisatie werd dan regelmatig gevraagd zodanig te adviseren dat de door de bestuurder gewenste uitkomst als advies werd geformuleerd, zodat het college 'conform' kon besluiten en zich niet behoefde te verantwoorden voor van ambtelijke adviezen afwijkende besluiten. In de bestuursperiode 2006 -2010 is daar een duidelijke verandering in opgetreden en in de huidige bestuursperiode is en wordt die verandering - onder nieuw management en binnen een veranderde organisatiestructuur - doorgezet, waardoor een sterker beroep gedaan wordt op de eigenstandige verantwoordelijkheid van medewerkers voor kwalitatief goede adviezen op basis van onafhankelijkheid en professionaliteit.

### 6.2.2 Geen richtbaarheid geven aan het besluit

- 9) Het college heeft er bewust voor gekozen het besluit niet vast te leggen in de besluitenlijst van de betreffende collegevergadering om daarmee geen richtbaarheid te geven aan de medewerking aan een ruimere uitbreiding van Intermezzo dan in 2008 vergund. Dit werd ingegeven door enerzijds de overtuiging dat het slechts ging om een kleine aanpassing en anderzijds door de angst dat bij bekendmaking iemand bezwaar zou maken, waardoor toch alsnog de formele procedure zou moeten worden gevolgd, met vertraging voor de ondernemer als gevolg. Met het niet openbaar maken van het besluit heeft het college het principe van 'openheid en integriteit' geschonden en de plicht om over het genomen besluit verantwoording af te leggen ontlopen. De toenmalige burgemeester had dit besluit in zijn rol als bewaker van kwalitatief goede besluitvorming kunnen voorkomen.
- 10) Het valt te begrijpen dat de toenmalige gemeentesecretaris een beslissing van het college om een besluit niet openbaar te maken (terwijl dat besluit wel openbaar behoort te zijn) respecteert, maar van hem mag verwacht worden dat hij zich daar ter vergadering tegen verzet. Het is de commissie niet gebleken dat daarvan sprake is geweest.  
Minder goed te begrijpen is dat de toenmalige gemeentesecretaris ook geen besluit formuleert op een niet-openbare besluitenlijst, terwijl hij het besproken onderwerp van de besluitenlijst van de betreffende vergadering verwijdert. Bovendien formuleert hij ook geen besluit op het advies met betrekking tot het schetsplan. Ook al was sprake van een ten opzichte van het advies afwijkend besluit, het was wel een besluit dat betrekking had op het onderwerp van het advies. Gebruikelijk is dan het afwijkende besluit te vermelden op het adviesdocument.  
De toenmalige gemeentesecretaris diende te weten dat door het niet vastleggen van een besluit en het verwijderen van het onderwerp van de besluitenlijst dat besluit niet traceerbaar was. Daarmee creëerde hij bewust een situatie die later tot problemen zou kunnen leiden (en ook daadwerkelijk zou leiden). Zeker is dat hiermee niet voldaan is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er is aldus met name voorbij gegaan aan de beginselen van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en vertrouwen. De betrouwbaarheid van het gemeentebestuur is daarmee in het geding gebracht.
- 11) Alle toenmalige collegeleden hebben (bij de stukken voor de daaropvolgende vergadering) met een paraaf en een vaststellingsbesluit hun instemming gegeven aan de besluitenlijst van de vergadering dd. 16 februari 2010. In deze besluitenlijst was geen besluit opgenomen over het onderwerp 'Schetsplan Intermezzo', ook was er geen aantekening over het onderwerp opgenomen in het vastleggen van hetgeen besproken in de rondvraag.  
Het is mogelijk dat collegeleden bedoeld en/of begrepen hebben dat het besluit niet in de openbare besluitenlijst zou worden opgenomen, maar als niet-openbaar besluit zou worden geformuleerd en vastgelegd. In dat geval is verzuimd bij het paraferen van de besluitenlijst van de vergadering van 16 februari 2010 navraag te doen naar een niet-openbare besluitenlijst en de (wijze van) formulering van het besluit.
- 12) De wetenschap dat het om een bijzondere situatie en een bijzonder besluit ging, waarmee buiten de reguliere procedure werd getreden, had de collegeleden alert moeten maken op het goed vastleggen daarvan. Van die alertheid is geen sprake geweest. Opmerkelijk is ook dat niemand nadien navraag doet naar de wijze waarop het besluit is verwerkt, ondanks de potentiële gevoeligheid die men heeft moeten ervaren.

Daar waar van de gemeentesecretaris en de burgemeester verwacht mag worden dat zij respectievelijk zorg dragen voor en toezicht houden op het op juiste en integere wijze vastleggen van besluiten van het college (zeker wanneer deze leiden tot rechtsgevolgen en/of daarmee verwachtingen worden gewekt) is daarvan in dit geval geen, of althans onvoldoende, sprake geweest.

- 13) De commissie heeft kennisgenomen van de uitspraak van de toenmalige gemeentesecretaris in het met de commissie gevoerde gesprek dat hij achteraf gezien in de notulering van de rondvraag van de bewuste collegevergadering wel 'iets' had moeten vastleggen over de medewerking door het college aan het verzoek van Intermezzo om een ruimere, pleingerichte uitbreiding te realiseren. Naar opvatting van de commissie zou niet sprake geweest moeten zijn van een dergelijke aantekening, maar van het opnemen in de openbare besluitenlijst van een (afwijkend) besluit op het uitgebrachte ambtelijk advies, alsmede van het vermelden van dat besluit op het ambtelijk advies.
- 14) Het door de toenmalige gemeentesecretaris accepteren van een afspraak die leidt tot afzien van het vastleggen van een besluit en diens handelingen ten aanzien van het ambtelijk advies en de besluitenlijst direct na de collegevergadering op 16 februari 2010 kunnen nog toegeschreven worden aan het onvoldoende afstand (kunnen) nemen van de casus vanwege het feit dat betrokkene in het college daar over mee had gesproken. Na 16 februari 2010 is er echter voor de gemeentesecretaris voldoende gelegenheid geweest (en ook het weerwoord vanuit de afdeling gaf daartoe aanleiding) om zich te realiseren dat er door het college een besluit met rechtsgevolgen en verwachtingen bij de ondernemer was genomen, dat vastgelegd diende te worden. Het is de toenmalige gemeentesecretaris ernstig aan te rekenen dat hij dat niet heeft gedaan. Betrokkene heeft daarmee onvoldoende reflecterend vermogen getoond. Hij had zich 'als geen ander' moeten realiseren dat de besluitvorming en afhandeling niet in overeenstemming was met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en vooral ook de betrouwbaarheid en integriteit van het gemeentebestuur in het geding zou kunnen brengen.

### 6.2.3 De documenten

- 15) Het bevreemdt de commissie dat de toenmalige gemeentesecretaris na het besluit van het college zelf (en alleen) een brief aan de ondernemer heeft ondertekend, waarin toestemming wordt gegeven een grotere uitbreiding te realiseren en waarin aanvullende toezeggingen worden gedaan. Deze brief was weliswaar gebaseerd op het door het college genomen besluit, maar omvatte dusdanige toezeggingen met rechtsgevolgen dat hij zich diende te realiseren dat e.e.a. moest berusten op een traceerbaar besluit, waar echter geen sprake van was. De gemeentesecretaris was niet gemandateerd een brief met de betreffende inhoud te ondertekenen. Omdat de brief berustte op een collegebesluit en geen sprake was van een reguliere vergunningverstrekking (waarvoor een mandaat was verstrekt aan het afdelingshoofd) had de brief moeten worden ondertekend door de burgemeester en de gemeentesecretaris. Vanuit zijn functie had de toenmalige gemeentesecretaris dat moeten beseffen en daar voor moeten zorgdragen.
- 16) Er van uitgaande dat de brief niet door het toenmalige hoofd van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving is opgesteld (zoals door betrokkene verklaard) is het aannemelijk dat deze door de toenmalige gemeentesecretaris zelf is opgesteld. Alsdan was het niet correct te doen voorkomen alsof de brief wel door het hoofd van de afdeling was opgesteld door vermelding van haar naam in het briefhoofd.
- 17) Na het door het college genomen besluit heeft de toenmalige gemeentesecretaris/door zijn handelen dusdanig wantrouwen opgewekt bij een medewerker van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving dat deze meende er goed aan te doen kopieën te maken van het ambtelijk advies en de brief aan de ondernemer. Dit werd mede ingegeven door het gevoel van 'onveiligheid' binnen de organisatie. Niet meer dan dat. Opmerkelijk, maar tegen de gegeven achtergrond begrijpelijk. Er waren derhalve kopieën van twee documenten. Dat kan geen 'schaduw dossier' worden genoemd.
- 18) Het originele exemplaar van het ambtelijk advies dd. 9 februari 2010 (met originele parafen) en een kopie van de brief aan de ondernemer zijn beide regulier ter archivering aangeboden. Beide zijn echter gearchiveerd in het dossier 'Herinrichting Raadhuisplein' in plaats van in het dossier 'bouwvergunning

Intermezzo', waardoor zij later niet direct traceerbaar waren. Op grond daarvan is gecommuniceerd dat deze documenten niet in het archief aanwezig waren.

#### 6.2.4 Enkele aanvullende beschouwingen

- 19) Naar later bleek heeft de factor 'tijd' (lees: 'haast') een te zwaar gewicht gekregen bij het besluit van het college van 16 februari 2010. Pas na ruim 1,5 jaar maakte Intermezzo gebruik van de verleende toestemming voor het aangepaste bouwplan, mede omdat de ondernemer zijn aandacht eerst op andere zaken gericht had.  
Met de invoering van de Wet algemene beginselen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 ontstond de mogelijkheid om, ondanks de strijdigheid met het actuele bestemmingsplan, wel een bouwvergunning voor de ruimere, pleingerichte uitbouw te verstrekken. Daarmee kon de in strijd met de regelgeving verleende toestemming ingeruild worden tegen een rechtsgeldige vergunning (gelijk de oplossing die in oktober 2011 werd toegepast). Van het beperkte aantal personen dat bekend was met de verleende toestemming (en toen nog werkzaam binnen de organisatie, c.q. onderdeel van het college) heeft niemand aanleiding gezien daartoe initiatief te nemen. Daar is een kans gemist om in alle rust alsnog langs reguliere weg een bouwvergunning te verlenen .
- 20) Er is geen sprake geweest van bewuste bevoordeling van de betreffende ondernemer, noch van onevenredige of onredelijke aandacht van diens belangen in de voorbereiding op de besluitvorming of bij de besluitvorming zelf. Ook van verwijtbaar handelen van de ondernemer richting gemeente bij het inbrengen van zijn belangen is de commissie niets gebleken. Vanzelfsprekend mocht hij voor zijn belangen opkomen en vanuit zijn kijk op de situatie pleiten voor snelle realisatie van zijn aangepast plan. Het was aan het college van b&w om daar vervolgens over te oordelen.
- 21) Er was ten tijde van het betreffende besluit binnen de ambtelijke organisatie onvoldoende ruimte voor het uiten van een 'tegengeluid' of het uitoefenen van 'tegenkracht'. Dit werd vooral veroorzaakt door een gevoel van 'onveiligheid' bij medewerkers vanwege een aantal voorvallen waarbij kritische, of het management anderszins minder welgevallige, geluiden waren afgestraft door het 'wegwerken' van betreffende medewerkers.
- 22) De casus is veroorzaakt door handelen van college en gemeentesecretaris buiten de gangbare procedures en de beginselen van behoorlijk bestuur om, niet doordat de vergunningsprocessen niet op orde waren of door de organisatie verkeerd werden toegepast.  
Door de wijze van handelen is nagelaten om een op zich goed te verdedigen besluit kenbaar te maken aan de burgers en de raad de mogelijkheid te bieden controle uit te oefenen en het college verantwoording af te laten leggen over het genomen besluit.  
Het is de commissie uit niets gebleken dat er stelselmatig op dezelfde wijze regels, wetgeving, besluitvorming en/of administratieve procedures door bestuur en/of organisatie werden of worden genegeerd of ontdoken. Aanvang 2010 waren de procedures rond vergunningverlening ten opzichte van de periode daarvoor al sterk verbeterd en geformaliseerd.  
Wel kan de casus worden aangemerkt als een gevolg van de toendertijd heersende cultuur binnen de organisatie. Weliswaar was er in de betreffende bestuursperiode al een belangrijke verbetering opgetreden in de professionele scheiding van verantwoordelijkheden tussen organisatie en bestuur, maar die werd onvoldoende gesteund door de heersende managementcultuur.  
Door de nieuwe leiding is deze cultuur inmiddels drastisch gewijzigd en wordt sterk geïnvesteerd in het verder professionaliseren van de organisatie. De effecten van deze inspanningen zijn merkbaar, maar diverse andere processen en omstandigheden hebben daar ook (een dempende) invloed op. Er is vooral behoefte om vooruit te kunnen kijken.

### **6.3 Analyse en (deel-)conclusies:- constateren onvolkomenheid, reparatie en informatie over toedracht**

#### **6.3.1 Constateren onvolkomenheid en reparatie vergunning**

- 23) Het college heeft direct adequaat gereageerd toen op 11 oktober 2011 geconstateerd werd dat de omvang van de geplande uitbouw van Intermezzo niet in overeenstemming was met de vergunning die in 2008 verleend was. Het voornemen om een bouwstop op te leggen was logisch, gelet op de op dat moment beschikbare informatie. De organisatie heeft zich daarbij goed laten bijstaan door een jurist. Nadat doordrong wat de betekenis was van de 'toestemmingsbrief' en de ondernemer goedgekeurde tekeningen had overlegd zijn de consequenties daarvan goed ingeschat. Er is direct intern onderzoek gedaan, er is afdoende aandacht besteed aan de situatie van de lindeboom, leidend tot het verplanten daarvan en er is onmiddellijk opdracht gegeven de situatie te repareren door versneld (alsnog) een vergunning te verstrekken op basis van een nieuwe aanvraag van de ondernemer.
- 24) Door de organisatie is vervolgens op snelle en correcte wijze zorg gedragen voor het (alsnog) verstrekken van een vergunning voor de te realiseren uitbouw van Intermezzo. Dit betreft een Wabo-vergunning (i.v.m. de invoering van de Wabo per 1 oktober 2010). Er is vanaf dat moment (31 oktober 2011) en dus vanaf de start van de feitelijke bouwwerkzaamheden voor de uitbreiding sprake van een rechtsgeldige vergunning.
- 25) De kapvergunning voor de lindeboom (ten behoeve van het verplaatsen daarvan) had volgens de wet- en regelgeving onderdeel moeten zijn van de Wabo-vergunning, maar gelet op de hectiek van dat moment en de feitelijke omstandigheden heeft de (wnd) burgemeester een te rechtvaardigen besluit genomen om via de noodprocedure van de APV een 'noodkapvergunning' te verlenen, voordat de Wabo-vergunning voor de uitbreiding kon worden verleend.

#### **6.3.2 Verzamelen van informatie**

- 26) Er zijn op het moment waarop geconstateerd werd dat er geen rechtsgeldige vergunning was voor de uitbouw die de ondernemer voornemens was te realiseren in ruime mate inspanningen verricht om intern informatie te verkrijgen over wat in februari 2010 was besloten. Nadat geconstateerd werd dat er documenten niet vindbaar waren en vast was komen te staan dat er in de vorm van een brief aan de ondernemer toestemming was verleend om ruimer te bouwen dan in 2008 vergund, was het onderzoek naar de exacte toedracht niet diepgaand genoeg. Er waren voldoende redenen om meer inspanningen te verrichten teneinde meer informatie te verkrijgen en meer duidelijkheid te verschaffen aan raad en samenleving. Externe ondersteuning had daarbij een goede rol kunnen vervullen.
- 27) De inspanningen die wel zijn verricht om informatie te verkrijgen en een reconstructie te plegen vonden weinig gecoördineerd plaats. De directeur/gemeentesecretaris vormde het centrale punt waar de informatie samen kwam, mondeling in een 1-op-1-contact, in een (spoed)overleg, via een memo of per mailbericht. Uit andere 'crisisituaties' blijkt dat het in een dergelijk geval de voorkeur verdient iemand binnen de organisatie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het verzamelen van de informatie. Allen die inspanningen verrichten om informatie te verzamelen of anderszins informatie aandragen leveren die informatie aan deze functionaris. Hij/zij rapporteert vervolgens aan (in dit geval) de directeur-gemeentesecretaris. Die kan dan vervolgens de informatie tot zich nemen, kritisch beoordelen en aan het college rapporteren.
- 28) Er is wel kritisch gekeken naar de rol van de toenmalige gemeentesecretaris en er is met hem gesproken over de gang van zaken in februari/maart 2010, maar er is onvoldoende moeite gedaan van hem (nog in dienst zijnde) een complete reconstructie te verkrijgen van wat zich had voorgedaan en welke overwegingen daarbij een rol hadden gespeeld. De eerder door ons genoemde optie van externe ondersteuning had hierbij behulpzaam kunnen zijn. Denkbaar was ook van betrokkene een schriftelijke rapportage en verklaring te vragen.

### 6.3.3 Communicatie

- 29) Het college heeft de betekenis van een aantal elementen van de casus en de daaruit voortvloeiende beeldvorming en maatschappelijke impact onderschat of althans daar in daden en voor wat betreft communicatie onvoldoende op gereageerd.  
Door de kwestie relatief 'klein' te houden heeft het college onnodige (extra) voeding gegeven aan discussie, speculatie en onterechte kwalificaties over de ambtelijke en bestuurlijke organisatie, waardoor de zaak juist 'groot' werd. Het persbericht van 2 november 2011 en de daarop gewisselde vragen en informatie riep een volstrekt ander effect op dan door het college met het bericht bedoeld.
- 30) De tekst van het persbericht heeft onbedoeld, maar onnodig de indruk gewekt dat door de verantwoordelijke afdeling/medewerkers fouten waren gemaakt of bewust de ondernemer was bevoordeeld. Een meer zorgvuldige tekst en - toen bleek wat de effecten waren - een vervolgerbericht en een meer open houding richting pers hadden de beeldvorming anders kunnen doen uitvallen.
- 31) Het college is in eerste instantie in beslotenheid richting fractievoorzitters en in latere instantie in de openbaarheid 'open' geweest over de niet in het archief traceerbaar zijn van relevante documenten en het wel aanwezig zijn van kopieën bij een medewerker, maar heeft vervolgens te weinig gedaan de beeldvorming die dat opriep te corrigeren.

### 6.3.4 De documenten

- 32) Ten onrechte is de benaming 'schaduw dossier' gebruikt voor de aanwezigheid bij een medewerker van kopieën van twee documenten.
- 33) De relevante documenten (het origineel van het advies van 9 februari 2010 en een kopie van de brief van 3 maart 2010) zijn, ondanks het beeld wat daarover bestaat, aanwezig in het archief. De commissie heeft kennis kunnen nemen van het origineel advies-document.  
Toen getracht werd de documenten die betrekking hadden op de uitbreiding en de bouwvergunning van Intermezzo te traceren bleek dat deze niet in het dossier 'Intermezzo' aanwezig waren. Dat is toen gecommuniceerd aan de fractievoorzitters, met tevens de mededeling dat er wel kopieën aanwezig waren bij een medewerker.  
Op 8 november 2011 zijn de betreffende documenten door één van de afdelingsmanagers in het archief aangetroffen in het dossier "Visievorming Raadhuisplein/Haderaplein". Vastgesteld kan worden dat het archiveren in dit dossier is geschiedt vanwege de in de aanhef van het betreffende advies genoemde Visie (op grond waarvan immers tot een gewijzigde uitbreiding werd gekomen).
- 34) Het bevreemdt de commissie dat de directeur/gemeentesecretaris op 8 november 2011 door het sectorhoofd Publiekszaken (waar Vergunningverlening inmiddels onder valt) per e-mail wordt geïnformeerd dat de documenten die eerst 'zoek' waren toch in het archief zijn aangetroffen, maar met deze informatie niets doet. Gelet op de negatieve beeldvorming die ontstond over de uit het archief verdwenen documenten en de vele daaruit voortvloeiende speculaties (ook richting organisatie) des te opmerkelijker.  
Het betreffende e-mailbericht (of althans het gedeelte over de documenten) is mogelijk in de hektiek en de grote informatiestroom van dat moment aan de aandacht van betrokkene ontsnapt. Wanneer het bericht destijds wel is gelezen heeft betrokkene kennelijk de informatie niet 'verwerkt' of zich niet gerealiseerd dat het hier ging om het originele exemplaar van het advies dat eerder 'zoek' was. In een met de directeur/gemeentesecretaris gevoerd gesprek heeft zij verklaard dat de focus gericht was op het vinden van 'het besluit' en aangezien op het origineel-adviesdocument ook geen besluit vermeld was is mogelijk de waarde van het traceren van het document onderschat. De commissie constateert dat de formulering in de beantwoording van de raadvragen in februari 2012 dusdanig duidelijk is ("Het originele college-advies is niet meer in ons archief terug te vinden") dat geconcludeerd moet worden dat de informatie niet tot betrokkene is doorgedrongen. Dat de informatie ook niet is gedeeld met collegeleden maakt dat scenario aannemelijk.

Bijzonder is echter dat ook door diegenen binnen de organisatie die wel wisten dat de documenten gevonden waren niet corrigerend is opgetreden, terwijl er momenten en handelingen zijn aan te wijzen waarbij het aannemelijk geweest was dat te doen (zoals de beantwoording van raadsvragen, uitlatingen van raadsleden en diverse perspublicaties).

- 35) Gelet op het bovenstaande moet worden geconstateerd dat door het college na 8 november 2011 - en tot met moment van rapportage van dit onderzoek - ten onrechte is gecommuniceerd dat de betreffende documenten niet in het archief aanwezig waren. Deze informatie was niet juist omdat de informatie dat de betreffende documenten waren gevonden het college niet heeft bereikt. Hierdoor is de kans verloren gegaan om bij de raad en de pers te herroepen dat de relevante documenten wel in het archief aanwezig waren, waardoor het beeld is blijven voortbestaan dat deze documenten om onverklaarbare redenen waren 'verdwenen'. Hierdoor zijn onnodig en onterecht door raad, pers en publiek kwalificaties gegeven aan de betrouwbaarheid van de gemeente, de organisatie, medewerkers en bestuurders.

## 6.4 Analyse en (deel) conclusies: communicatie college – raad en pogingen tot agendering

### 6.4.1 Informeren van de raad

36) Door via de (wnd.) burgemeester op 13 oktober 2011 de fractievoorzitters te informeren, dat er sprake was van een ‘onregelmatigheid’ rond de vergunning voor de uitbreiding van Intermezzo, heeft het college adequaat invulling gegeven aan de actieve informatieplicht richting raad.

Het was voor dat moment gerechtvaardigd dat te doen op basis van vertrouwelijkheid 1. Omdat de juridische relatie met de ondernemer niet helder was, er nog zaken moesten worden uitgezocht, niet te overzien was hoe de onvolkomenheid m.b.t. de vergunning was ontstaan en medewerkers (mogelijk) in het geding waren zou openbaarheid op dat moment (kunnen) leiden tot ongewenste speculaties en onterechte conclusies of zelfs tot extra juridische implicaties met voor de gemeente nadelige effecten.

De vertrouwelijkheid had niet mogen gelden ten opzichte van de mederaadsleden, omdat bij het actief verstrekken van informatie door het college geen onderscheid gemaakt kan worden tussen raadsleden. Elk raadslid heeft recht op dezelfde informatie. Het informeren van de fractievoorzitters is echter een praktische manier om, wanneer de omstandigheden daarom vragen, snel en compact langs persoonlijke weg raadsbreed informatie te verschaffen (en waar nodig een nadere toelichting te geven en/of in te gaan op vragen). De informatie die in een dergelijke bijeenkomst verschaft wordt moet echter voor de gehele raad beschikbaar zijn. Een verzoek (laat staan een ‘opdracht’) om ook vertrouwelijkheid te betrachten richting mederaadsleden is daarbij niet op zijn plaats. Wel dient in een dergelijke situatie de overeengekomen vertrouwelijkheid te worden overgebracht naar de andere raadsleden. Zij worden geacht die vertrouwelijkheid in acht te nemen.

Om te voorkomen dat informatie niet snel genoeg, onvolledig of niet eensluidend wordt gedeeld binnen de raad kan er in een dergelijke situatie voor worden gekozen de aan de fractievoorzitters verstrekte informatie samen te vatten in een bericht aan de raadsleden. Contact binnen de driehoek burgemeester-gemeentesecretaris-griffier kan uitwijzen wat in een gegeven situatie verstandig is.

37) Door de (wnd.) burgemeester was aangegeven dat er nog zaken moesten worden uitgezocht. Dat was de belangrijkste reden om (vooralsnog) vertrouwelijkheid te betrachten. Het was verstandig geweest tijdens de bijeenkomst een afspraak te maken op welk later moment de (gehele) raad nader zou kunnen worden geïnformeerd. Het college had dan bijvoorbeeld net voor het uitbrengen van het persbericht op 2 november 2011 aan de raad kunnen rapporteren over de feiten, het nadere onderzoek naar de toedracht en de gekozen weg om e.e.a. te ‘repareren’. Op dat moment had dan ook aan de orde gesteld kunnen worden of de overeengekomen vertrouwelijkheid beëindigd kon worden, c.q. voor welke onderdelen van de informatie vertrouwelijkheid zou blijven gelden.

Wanneer de burgemeester geen initiatief neemt om een dergelijke afspraak te maken is het aan de fractievoorzitters om dat aan de orde te stellen. Dat lijkt een belangrijke les voor toekomstige situaties.

38) De voornoemde bijeenkomst waarin de fractievoorzitters over de op dat moment bekende feiten werden geïnformeerd is ten onrechte aangemerkt als ‘seniorenconvent’. Er is namelijk niet voldaan aan de in art. 3b, lid van het Reglement van Orde van de gemeenteraad opgenomen bepaling dat de griffier of diens vervanger in elke vergadering van het seniorenconvent aanwezig is. Er was derhalve sprake van het bijeenroepen van de fractievoorzitters, waarin eenzijdig door de (wnd.) burgemeester namens het college informatie is verstrekt om daarmee te voldoen aan de actieve informatieplicht van het college.

Geconstateerd wordt dat de status van het ‘seniorenconvent’ en datgene wat in het reglement van orde daarover is geregeld niet duidelijk is en tot uiteenlopende beelden leidt. In elk geval geldt dat informatie die in een bijeenkomst van het seniorenconvent’ wordt gedeeld ook beschikbaar dient te zijn voor de raad, is het om dwingende redenen niet mogelijk dat dat op dat moment het geval is dan dient er een afspraak gemaakt te worden vanaf welk moment dan wel.

*1Zie bijlage 5 van deze rapportage voor een toelichting op het begrip vertrouwelijkheid en hoe daarmee om te gaan*

- 39) Door niet de gehele raad te informeren, en ook niet een afspraak te maken wanneer dat wel te doen, ontstond er op een later moment verwarring bij de fractievoorzitters. Dit ging dan met name over de vraag of informatie die eerder aan hen was verstrekt, maar niet publiekelijk was gemaakt nog altijd vertrouwelijk was, en dus ook niet gedeeld kon worden met fractiegenoten. Tegelijkertijd waren fractiegenoten (terecht) geïrriteerd over de gecreëerde tweedeling binnen de raad aangaande de verstrekte informatie en ook over het feit dat de informatie via een afschrift van het persbericht tot hen kwam.

Nadat er vanuit de raad verschillende vragen rezen naar aanleiding van de verstrekte informatie heeft het college op 22 november 2011 de relevante dossiers ter inzage gelegd voor de raad. Het college is er vervolgens van uit gegaan dat daarmee de raad volledig was geïnformeerd. Omdat de aanvankelijke vertrouwelijkheid op de ter inzage gelegde dossiers door het college was opgeheven werd er tevens van uitgegaan dat daarmee ook de op 13 oktober 2011 'opgelegde' vertrouwelijkheid aan de fractievoorzitters was opgeheven. Hierover werd echter niet gecommuniceerd.

Het college, c.q. de (wnd.) burgemeester had hierover richting fractievoorzitters duidelijker moeten zijn. Het 'opleggen van vertrouwelijkheid' is - afgezien nog van het gebruik van de term 'opleggen' - hierdoor onnodig 'boven de markt blijven zweven', uiteindelijk tot het moment waarop de op 3 januari 2012 gestelde schriftelijke raadvragen op 15 februari 2012 werden beantwoord.

- 40) Het college heeft verzoeken om nadere informatie en/of het in chronologische volgorde plaatsen van de feiten afgedaan met de reactie dat door het beschikbaar stellen van de dossiers deze informatie afdoende was verstrekt. Het ontbrak het college en de (wnd.) burgemeester in zijn rol als raadsvoorzitter aan voldoende gevoel welke betekenis raadsleden gaven aan de verstrekte informatie en het ontbreken van andere informatie. Als raadsvoorzitter had de (wnd) burgemeester zich meer in kunnen leven in de positie van de raad/raadsleden en zich moeten realiseren dat het bij de vragen die zij stelden niet alleen ging om de feiten, maar vooral ook om het verbinden van losstaande feiten, het toelichten van de informatie en het duiden daarvan. Raadsleden hadden het gevoel dat de vragen die bij hen leefden onvoldoende werden beantwoord. Deels kon het college die vragen ook niet beantwoorden omdat het zelf onvoldoende diepgaand onderzoek had gedaan naar de gang van zaken rond de vergunning (zie paragraaf 7.3.2). Vervolgens is er verder ook niet door het college gerapporteerd tot 15 februari 2012, het moment waarop de op 3 januari 2012 gestelde schriftelijke raadvragen op werden beantwoord. De beantwoording van deze vragen heeft onnodig lang op zich laten wachten. De informatie die uiteindelijk bij de beantwoording werd verstrekt was al beschikbaar direct nadat de vragen werden gesteld.

#### **6.4.2 Behoefte aan nadere informatie, gebruik beschikbare instrumenten**

- 41) De informatie die de raad bereikte riep bij diverse raadsfracties/-leden (nadere) kritische vragen op over de gang van zaken en leidde bij hen tot de behoefte aan meer informatie. Gelet op de casus en de hiervoor beschreven gebrekkige informatievoorziening was dat begrijpelijk en passend bij de rol en verantwoordelijkheden als raadslid. Daarmee werden ook in belangrijke mate de vragen uit en gevoelens binnen de lokale samenleving verwoord. Het is de commissie opgevallen dat de informatiebehoefte en een (gezonde) kritische houding - ondanks dat de situatie daar zeker aanleiding toe gaf - niet raadsbreed werd gedeeld, althans niet of maar beperkt raadsbreed naar buiten tot uitdrukking kwam. De oppositiefracties hebben zich voldoende laten horen, de coalitiefracties in mindere mate. Dat mag en kan (elke fractie maakt zijn eigen keuzes), maar de duale positie van de raad vraagt van alle raadsleden een dualistische (in basis positief-kritische) houding in hun controlerende rol ten opzichte van het college. Die houding had, gegeven de casus, breder tot uitdrukking kunnen komen door meer raadsbreed behoefte te tonen om zich nader te laten informeren .
- 42) De raadsleden die wel toonden behoefte aan meer duidelijkheid te hebben en zich zorgen maakten over de integriteit van het gemeentebestuur hebben dat niet onder stoelen of banken gestoken. Zij hebben echter onvoldoende gebruik gemaakt van de instrumenten en rechten die hen ter beschikking staan. Herhaaldelijk is gebleken dat de raadsleden hun 'eigen' Reglement van Orde (waarin o.a. geregeld wordt welke instrumenten door de raadsleden hoe in te zetten zijn en hoe het college daarmee om dient te gaan) niet of althans onvoldoende kennen en zich onvoldoende afvragen langs welke weg iets bereikt kan worden. Aandacht voor de vraag wat men als raadslid in een concrete situatie beoogt en met welke inzet (standpunt, maar ook instrumenten) dat gedaan wordt dragen bij aan de effectiviteit van het individuele raadswerk.



Bij herhaling is er vanuit de raad gevraagd om of gepleit voor agendering van het onderwerp ‘vergunningverlening Intermezzo’ om daarmee meer informatie te ontvangen en/of vragen aan de orde te kunnen stellen. Daarmee werd betrokkenheid bij het belang van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur getoond. Maar geconstateerd moet worden dat het effect van die inspanningen aanvankelijk beperkt waren. Dat lag deels aan de opstelling van het college, maar zeker ook aan de wijze waarop om nadere informatie en ‘agendering’ werd gevraagd. Daarbij werd voorbij gegaan aan andere mogelijkheden om informatie van het college te verkrijgen en de verkregen informatie aan de orde te stellen, te weten:

- een (formeel) verzoek doen aan het college om inlichtingen te verschaffen
- gebruikmaken van het recht om mondelinge vragen te stellen in de raadsvergadering
- gebruikmaken van het recht om schriftelijke vragen te stellen
- een interpellatieverzoek doen
- een motie indienen

Deze instrumenten zijn onvoldoende benut, de (wnd) raadsgriffier had de betreffende raadsleden daar meer in kunnen adviseren en leiden.

- 43) In eerste aanleg had de constatering dat de verstrekte informatie onvoldoende was aanleiding kunnen zijn om het college te verzoeken meer informatie te verstrekken en/of de raadsleden die daar behoefte aan hadden in de gelegenheid te stellen vragen te stellen. Dat hoeft niet altijd te wachten op een eerstvolgende raadsvergadering. Raadsleden hebben het recht (en wanneer zij hun wek goed willen doen een morele plicht) om zich goed en volledig te laten informeren. Dat kan ook buiten de formele momenten. Wordt er om schriftelijke informatie gevraagd kan deze ook publiekelijk beschikbaar zijn, wordt er mondeling informatie ingewonnen onttrekt zich dat echter al snel aan de directe openbaarheid, maar het is vervolgens aan de raadsleden om te bepalen of en hoe de informatie die zij verkrijgen publiekelijk wordt gemaakt. Of de informatie geeft hen aanleiding deze (of een aspect daarvan) via één van de genoemde instrumenten aan de orde te stellen.

Aansluitend bij wat hiervoor is gesteld over de wenselijkheid van ruimere informatie en meer duiding van informatie door het college had vanuit de raad meer druk kunnen worden uitgeoefend op het college om de raad daarmee te bedienen. Dat het college heeft nagelaten meer diepgravend onderzoek te doen is ook te wijten aan onvoldoende breed gedragen druk vanuit de raad.

Evenmin is initiatief genomen om zelf feiten en achtergrondinformatie te (laten) verzamelen. Raadsleden behoeven zich niet altijd afhankelijk te maken van het college, ze hebben ook zelf rechten en mogelijkheden informatie in te winnen of te (laten) duiden. Hierbij had bijvoorbeeld de (wnd.) raadsgriffier een rol kunnen spelen, door hem te verzoeken informatie te duiden en nadere informatie te verzamelen. Ook meer informele mogelijkheden (een gesprek met bijvoorbeeld de burgemeester of de directeur/gemeentesecretaris) om informatie in te winnen of ontvangen informatie te laten duiden zijn onvoldoende benut.

In de gegeven situatie waar het inwinnen en duiden van nadere informatie achterwege werd gelaten, c.q. bij een deel van de raad het gevoel leefde onvoldoende geïnformeerd te worden, hebben raadsleden verzuimd op effectieve wijze één (of meerdere) van de genoemde instrumenten in te zetten. Uiteindelijk is eerst op 3 januari 2012 de mogelijkheid om schriftelijke vragen te stellen benut, maar eerst daarmee werd om een feitenoverzicht gevraagd. Dat had eerder, en zoals gesteld langs andere weg, gekund. Na de beantwoording van de schriftelijke vragen is (opnieuw) verzocht om agendering van het onderwerp in de raad, terwijl volgens het Reglement van Orde van de raad de beantwoording van schriftelijke raadvragen aan de orde gesteld kunnen worden (door het vragen van nadere inlichtingen) na de behandeling van de agendapunten in de eerstvolgende raadsvergadering na ontvangst van de antwoorden. Dit is ten onrechte achterwege gebleven. De raad zou op dit punt in zijn Reglement van orde overigens ook kunnen opnemen dat over de beantwoording desgewenst een debat kan worden gevoerd (al dan niet met instemming van de meerderheid van de raad).

### 6.4.3 Handelen van de diverse spelers

- 44) In de reacties vanuit de raad overheersten nadrukkelijk wantrouwen, speculaties en te snelle conclusies. Dit werd nog eens verstrekt door de wijze waarop het college informatie verstrekte (de opgelegde

vertrouwelijkheid en het alleen informeren van de fractievoorzitters), het ontbreken van volledige duidelijkheid en duiding en ook door de wijze waarop het college omging met de verzoeken om nadere informatie.

Desondanks mag van raadsleden gevraagd worden dat zij eerst zorgdragen voor het inwinnen van informatie (en dus 'doordrukken' wanneer zij vinden dat die informatie onvoldoende is), alvorens er geoordeeld wordt. Ongefundeerde conclusies en suggesties passen daar niet bij, zeker niet wanneer mensen die daarbij in het geding zijn zich niet kunnen verdedigen.

- 45) De gekozen constructie waarbij het presidium van de raad bestaat uit drie raadsleden (niet-zijnde fractievoorzitters) met de raadsvoorzitter (burgemeester) als voorzitter, is een bijzondere. Het presidium is verantwoordelijk voor de agendering van de raads- en commissievergaderingen en (deels) voor de met het college te maken afspraken over de informatievoorziening aan de raad.

Toen de fractievoorzitter van GVH zich bij het presidium meldde met de mededeling dat zij nadere informatie van het college wenste over de 'kwestie Intermezzo' en in de raad over de 'kwestie' wilde spreken is tamelijk formalistisch op die behoefte en het verzoek gereageerd. In een meer ontspannen sfeer en met een minder formele opstelling was het denkbaar geweest deze met partijen (burgemeester, raadsgriffier, presidium, vragensteller) te bespreken en afspraken te maken, waarmee tegemoet was gekomen aan de bij betrokkene (en anderen) levende behoefte. Nu is het gevoel ontstaan dat - wie dan ook - het bespreken van een voor betreffend raadslid (en anderen) belangrijke kwestie is 'tegengehouden'. Overigens hadden vanuit de raad - zoals hiervoor reeds onder 41) en 42) gesignaleerd - andere initiatieven ondernomen kunnen worden dan alleen het verzoek aan het presidium.

De commissie heeft de indruk dat een presidium zonder fractievoorzitters een breed gedragen sturing van bij de raad levende vragen en daarbij behorende procedures en processen in de weg zit, omdat niet de gehele raad zich vertegenwoordigd voelt en er onvoldoende kracht is om namens de raad en met gevoel voor een gedifferentieerde behoefte bij fracties te kunnen handelen.

- 46) De (wnd.) burgemeester heeft onvoldoende regie gevoerd en had meer initiatief kunnen nemen ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad en de communicatie tussen enerzijds het college en anderzijds de raad en de samenleving. Op sommige momenten heeft hij onvoldoende de rol van collegevoorzitter en die van raadsvoorzitter onderscheiden. Meer begrip voor de behoefte aan nadere informatie en duiding bij een deel van de raad (ook al is dat een minderheid) had kunnen bijdragen aan verheldering en 'de-escalatie'. Er moet dan wel sprake zijn van een cultuur waarin het onderscheid tussen die rollen begrepen wordt. De raadsgriffier kan daarbij een signalerende en ondersteunende rol vervullen. Ook de directeur/gemeentesecretaris had meer gevoel voor de bij de raad levende vragen kunnen hebben. De afstemming daaromtrent tussen de driehoek burgemeester- directeur/ gemeentesecretaris - raadsgriffier had intensiever en effectiever moeten zijn.
- Als 'verzachtende' omstandigheid geldt dat alle drie spelers in de betreffende periode relatief kort op 'het Harense politiek-bestuurlijke speelveld' actief waren en daardoor maar beperkt op elkaar en op de eigen posities waren ingespeeld.

- 47) Door het niet adequaat bij de raad herroepen dat de relevante documenten wel in het archief aanwezig waren, het niet daarover informeren bij de ter-inzage-legging van de dossiers en het in de beantwoording op 15 februari 2012 van de schriftelijke raadvragen zelfs herhalen van dit (al lang achterhaalde) feit, is de raad langdurig en herhaaldelijk foutief geïnformeerd, met als gevolg dat langdurig ten onrechte vragen daaromtrent leefden bij de raad. Hetzelfde geldt voor de pers en de lokale bevolking.
- Gelet op de meest aannemelijke reden waarom de informatie over het vinden van de documenten niet aan de raad is verstrekt (de informatie, of althans de betekenis daarvan, is in de hektiek en de grote informatiestroom niet 'doorgedrongen' tot de directeur/gemeentesecretaris) is dat het college, ondanks de vervelende consequentie, naar het oordeel van de commissie niet te zwaar aan te rekenen. Wel moet worden geconstateerd dat bij een meer gestructureerde 'informatie- en communicatie-inspanning' deze misser had kunnen worden voorkomen.

## 6.5 Overige relevante bevindingen

- 48) De commissie heeft op basis van de ingewonnen informatie geen noodzaak gezien uitgebreid onderzoek te doen naar de actuele kwaliteit van de processen en producten van het team Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving. De aanvankelijk bij (een deel van) de raad levende gedachte dat de ‘casus Intermezzo’ zou (kunnen) voortvloeien uit het niet op orde zijn van processen en/of een diepgewortelde cultuur waarin er meer ‘gerommeld’ zou worden, kan de commissie, voor wat betreft de actuele situatie, wegnemen. Desondanks kunnen wij uit de door ons gevoerde gesprekken en andere ingewonnen informatie wel concluderen dat het gebrek aan voldoende kennis en de beperkte formatie op het terrein van vergunningverlening (bouw en vooral milieu) voor Haren een grote zorg is. Gelet op het belang voor de lokale samenleving van de door het team te leveren producten is het van het grootste belang snel duidelijkheid te verschaffen over de toekomst van dit organisatieonderdeel en zorg te dragen voor goede voorwaarden voor het op adequate wijze kunnen toepassen (en waar nodig bijsturen) van de processen.
- 49) Ofschoon de relevante documenten, anders dan de berichtgeving van het college steeds luidde, wel in het archief aanwezig zijn, verdient goede archivering, discipline bij de organisatie om tijdig stukken aan het archief aan te bieden en vooral ook duidelijkheid over te archiveren e-mailverkeer de nodige aandacht.
- 50) De commissie heeft geconstateerd dat er een forse inzet gepleegd is en wordt door bestuur, management en medewerkers op verandering van de bestuurlijke en ambtelijke cultuur. Gewerkt wordt onder meer aan een meer ‘open’ werkhouding, het meer ‘verinnerlijken’ van organisatiewaarden, bespreekbaar maken van elkaars werk en fouten, een goed ambtelijk-bestuurlijk samenspel, aandacht voor integriteit en het kweken van een gevoel van ‘veiligheid’.
- Hiermee is nadrukkelijk vooruitgang geboekt, maar op al deze punten is nog een lange weg te gaan. Aandacht voor een goede balans tussen de aanwezige ambtelijke capaciteit en wat benodigd is om voldoende kwaliteit te kunnen leveren, maar ook bestuurlijke rust en voorbeeldgedrag bij raad en college - ingebed in een goed lokaal democratisch samenspel - kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

## **7. Lessen die uit het ‘dossier Intermezzo’ te leren zijn: de aanbevelingen**

### **1. Aanbevelingen voor het college ten aanzien van contacten met burgers en ondernemers**

- Zorg voor duidelijke informatie over de spelregels bij (ruimtelijke) procedures. Hierdoor kan voorkomen worden dat verwachtingen gewekt worden, die niet kunnen worden waargemaakt.

### **2. Aanbevelingen voor het college ten aanzien van de besluitvorming**

- Zorg er voor dat bij een besluit met (mogelijk) politieke of maatschappelijke gevoeligheid alle risico's in kaart gebracht zijn en mogelijke alternatieven benoemd zijn, zodat deze meegewogen kunnen worden bij het nemen van het besluit.
- Een ter vergadering uitgesproken wilsbepaling van het college is ook een besluit en dient als zodanig te worden vastgelegd door de gemeentesecretaris. Op die wijze kan er ook verantwoording worden afgelegd.
- Bij besluiten die politiek of maatschappelijk gevoelig zijn dient de voortgang (vanaf het moment van het vastleggen van het besluit) en de afwikkeling in ieder geval door de portefeuillehouder gemonitord te worden. Maak in voorkomende gevallen in het college afspraken hierover en eventueel over een terugkoppeling naar het college.

### **3. Aanbevelingen voor het college in geval op goede gronden afgeweken wordt van door de gemeenteraad gestelde kaders of van wet- en regelgeving**

- Bij een besluit dat ingaat tegen wet- of regelgeving dienen alle mogelijke alternatieven goed overwogen te zijn. Indien een dergelijk besluit genomen wordt: zorg voor een gedoogbesluit en/of -beschikking, wees duidelijk in de motivatie en leg daarover verantwoording af.

### **4. Aanbevelingen voor de directeur-gemeentesecretaris ten aanzien van de collegevergaderingen en het vastleggen van besluiten**

- Besteed afdoende aandacht aan de voorbereiding op een collegevergadering: is ten aanzien van ‘gevoelige’ agendapunten alle informatie beschikbaar?, is het advies duidelijk?, wat zijn de alternatieven? zijn alle risico's in beeld? wat is de rol en positie van de portefeuillehouder?
- Geef in geval een agendapunt dat ter bespreking is geagendeerd, maar niet is besproken, op de besluitenlijst aan dat het betreffende onderwerp is ‘vervallen’.
- Bedenk in bijzondere situaties dat een besluit, of het nu een document, een afspraak of een overeengekomen actie is, altijd traceerbaar moet zijn en de inhoud van een besluit altijd dient te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; vermeld een niet-openbaar besluit op een niet-openbare besluitenlijst; weiger mee te werken aan eventuele verzoeken van het college of collegeleden om anders te handelen.

## **5. Aanbevelingen voor het college, resp. de directeur/gemeentesecretaris met betrekking tot ‘crisissituaties’**

- Wijs in voorkomende gevallen één persoon aan die verantwoordelijk is voor het verzamelen van informatie en die rapporteert aan de directeur-gemeentesecretaris, zodat deze de aangereikte informatie kritisch kan beoordelen en kan rapporteren aan het college.
- Draag zorg voor afdoende diepgravend onderzoek wanneer daar aanleiding toe is, betrek in de afwegingen de informatiebehoefte bij de raad (of een deel er van), de impact van de situatie voor en in de samenleving en het effect van de situatie op de beeldvorming van de gemeente, c.q. ambtelijke en/of bestuurlijke organisatie.

## **6. Aanbevelingen voor het college ten aanzien van de informatievoorziening aan en de communicatie met de raad (het lokale samenspel)**

- Maak gebruik van de raadsgriffier om de vraagstelling uit de raad goed te kunnen duiden en te sonderen hoe (procedureel en/of inhoudelijk) te reageren op een informatieverzoek en/of vragen.
- Maak geen onderscheid tussen raadsleden bij het informeren van de raad; benut fractie-voorzitters als informatiebron of informatiekanaal wanneer het spoedeisende karakter en/of de aard van de informatie dat nodig maakt, maak alsdan goede afspraken over de informatievoorziening aan de overige leden van de raad.

## **7. Aanbevelingen voor college en raad ten aanzien van het lokale samenspel**

- Maak afspraken over de wijze waarop in voorkomende gevallen het college de raad wil consulteren over een voorgenomen besluit of anderszins. Schiet niet in een verkrampde houding vanuit formele posities, heb begrip voor elkaars posities en vragen, doe moeite om je inde positie van een ander in te leven.
- Spreek duidelijk af dat in geval van het verstrekken van informatie op basis van vertrouwelijkheid dit een verzoek is dat leidt tot een overeenkomst; geef aan waarom de vertrouwelijkheid gevraagd wordt en voor welke periode dat geldt.

## **8. Aanbevelingen voor de raad ten aanzien van de eigen rol en het eigen functioneren**

- Besteed aandacht aan het bevorderen van het lokale samenspel en het functioneren van de raad; laat u zich daarbij bijstaan door een externe deskundige die kan reflecteren op het functioneren van de raad en de praktijk van het lokale samenspel.
- Accepteer de rol van de fractievoorzitters als ‘eerst-aanspreekbaren’ van de fracties bij spoedeisende omstandigheden. Draag hen op in voorkomende gevallen fractiegenoten afdoende te informeren; accepteer niet dat het college overleg voert met fractievoorzitters dat met de raad gevoerd behoort te worden in raads- of commissievergadering. Bij een bijeenkomst waarin fractievoorzitters worden geïnformeerd dient de raadsgriffier tevens aanwezig te zijn, hij bewaakt de afspraken over communicatie, vervolg, e.d.
- Bezie de rol, werking en samenstelling van het presidium en zorg voor voldoende oog bij het presidium voor een breed draagvlak van de gedifferentieerde behoefte van de raadsfracties.
- Geef de raadsgriffier voldoende ruimte om ook ongevraagd te adviseren over o.a. het gebruik van de raadsinstrumenten en een effectieve inbreng van raadsleden; benut hem niet alleen voor de

procedures en vormgeving van de processen, maar ook als inhoudelijk reflectant en als informatiebron of 'informatievergaarder'.

#### **9. Aanbevelingen voor de raadsleden ten aanzien van de eigen rol**

- Draag eerst zorg voor het verzamelen van relevante informatie alvorens met die informatie het college inhoudelijk te bevragen; zorg er voor niet te oordelen, suggesties te wekken en/of vermeende beelden te schetsen voordat de informatie volledig is en het college zich kan verdedigen.
- Benut de ter beschikking staande raadsinstrumenten; benut de ondersteuning die de raadsgriffier daarbij kan bieden en laat hem adviseren over en/of reflecteren op het gebruik van de instrumenten. Benut zijn kennis en kunde niet alleen procedureel en procesmatig, maar ook voor wat betreft informatie over 'de inhoud'.

#### **10. Aanbevelingen voor de burgemeester ten aanzien van de eigen rol**

- Volg en bewaak bij besluiten die politiek gevoelig zijn of een preciaire afweging betreffen via de directeur-gemeentesecretaris de wijze van afdoening en/of uitvoering.
- Besteed als burgemeester voldoende aandacht aan het benodigde evenwicht en scheiding tussen de rol als voorzitter van de raad, voorzitter van het presidium en de rol als voorzitter van het college.

#### **11. Aanbevelingen voor de raadsgriffier ten aanzien van de eigen rol**

- Neem initiatief en de ruimte (vraag ruimte) om de raad als geheel, raadsfracties en raadsleden optimaal pro-actief te ondersteunen, niet alleen procedureel en procesmatig, maar waar nodig – en binnen de beschikbare tijd mogelijk - ook door (het regisseren van) het inwinnen van informatie ten behoeve van de raad. Informeer de raad over en train de raad of laat de raad trainen met betrekking tot het benutten van de diverse raadsinstrumenten die hen ter beschikking staan.

#### **12. Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie**

Adviseer het college onafhankelijk en op basis van professionaliteit. Het college kan altijd nog om politiek-bestuurlijke redenen besluiten om af te wijken van het advies.

## 8. Geraadpleegde literatuur en documenten

- Dossiers m.b.t. bouwvergunning Intermezzo en communicatie college – raad omtrent het ‘dossier Intermezzo’, gemeente Haren
- Kopie interne e-mails periode 11 oktober 2011 – 30 november 2011 van enkele betrokken medewerkers, gemeente Haren
- Gedragscode voor bestuurders, gemeente Haren, 11 februari 2003
- Gedragscode ambtelijke integriteit, gemeente Haren, 8 september 2009
- Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, juni 2009
- Onderzoek Raadhuisplein/Haderaplein, commissie raadsenquête
- Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen, Ministerie BZK, IPO, UvW en VNG, 2005
- Visie Nationale Ombudsman op een open overheid, website Nationale Ombudsman
- Reglement van orde voor de gemeenteraad van de gemeente Haren, vastgesteld op 19 december 2011
- Relevante verslagen en besluitenlijsten van vergaderingen van de raad en raadscommissie, gemeente Haren
- Relevante onderdelen van de Gemeentewet, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

## **BIJLAGEN**

1. **Motie D'66 d.d. 26 maart 2012**
2. **Onderzoeksopzet met onderzoeksvragen en deelvragen**
3. **Tijdslijn 'Dossier Intermezzo'**
4. **Bestuurlijk juridische analyse prof. Dr. H. B. Winter**
5. **Beschouwing begrippen vertrouwelijkheid en geheimhouding**
6. **Geïnterviewde personen**



# Bijlage 1

Motie D'66 d.d. 26 maart 2012

D66

1

**Motie vreemd aan de orde van de dag**

**Onderwerp: herstelproces en evaluatie informatieproces dossier 'Bouwvergunning Intermezzo'**

De gemeenteraad van Haren, in vergadering bijeen op maandag 26 maart 2012,

**Constateernde dat:**

- Op 13 oktober 2011 informatie verstrekt is en daarover geheimhouding is opgelegd aan de fractievoorzitters over het dossier 'Bouwvergunning Intermezzo', betreffende het buiten de regels verstrekken van een bouwvergunning aan de eigenaar van Intermezzo, betreffende het onvindbaar zijn van relevante stukken daarover in het gemeentearchief en betreffende het bestaan van een schuld dossier binnen de ambtelijke organisatie;
- De raad over dit dossier uitsluitend actief is geïnformeerd op 2 november middels een persbericht over het verstrekken van een nieuwe bouwvergunning voor Intermezzo;
- Schriftelijke vragen van CDA, GvI I en D66 naar de mening van meerdere fracties niet afdoende zijn beantwoord;
- De raadsfracties het moeilijk hebben gehad om dit onderwerp op de agenda te krijgen;
- Er tijdens de raadscommissie van 13 maart 2012 door het college is gezegd alleen te zullen antwoorden op vragen die het college zinvol acht en dat er op veel vragen van de raad geen antwoord is gegeven;
- Er veel onrust is ontstaan in de gemeenschap en in de pers over de onvolledige informatie over dit dossier en over de integriteit van het gemeentebestuur in Haren;

**Overwegende dat:**

- De gemeenteraad de wettelijke plicht heeft het college te controleren;
- De gemeenteraad voor het uitvoeren van wettelijke taken dient te beschikken over alle informatie die nodig is om die taken te vervullen;
- Het college de wettelijke plicht heeft de gemeenteraad actief te informeren en op aanvraag van alle relevante en beschikbare informatie te voorzien;
- Er een wettelijke plicht is tot openbaarheid van informatie voor de burgers;
- Er niet betrekking tot de (door het college c.q. burgemeester) opgelegde geheimhouding en vertrouwelijkheid niet over de gehele linie conform de gemeentewettelijke regels is gehandeld;
- Het informeren van fractievoorzitters onder strikte geheimhouding niet gezien kan worden als het informeren van de gemeenteraad;
- De gemeenteraad op geen enkel moment deze geheimhouding heeft bekrachtigd;

**Besluit:**

- Een krachtig herstelproces te initiëren waarbij enerzijds wordt bewerkstelligd dat de gemeenteraad en de burgers alsnog optimale duidelijkheid krijgen over het gehele dossier en waarbij anderzijds de rol van college en gemeenteraad en relevante raadsgrmedia (seniorenconvent, presidium) inzake de behandeling van dit dossier, van 13 oktober 2011 tot heden, tegen het licht wordt gehouden teneinde duidelijk te krijgen wie, wat en waar anders had moeten (worden) op(ge)traden. Dit met als doel hier iets van te leren.
- Hiertoe een of meerdere deskundige onderzoeker(s), die het vertrouwen van de hele raad geniet(en), te vragen dit herstelproces te leiden en dit onderzoek naar de verscheidene rollen op zich te nemen;
- Een en ander voor 1 juli af te ronden.

En gaat over tot de orde van de dag.

De fractie van D66

## Bijlage 2

### Onderzoeksopzet met onderzoeksvragen en deelvragen

#### Rekenkameronderzoek vergunningverlening uitbreiding Intermezzo

##### Aanleiding en achtergronden onderzoek

In maart 2007 heeft Intermezzo een bouwaanvraag bij de gemeente Haren ingediend voor de (beperkte) uitbreiding van 13 m<sup>2</sup> van het ijsuitgiftepunt. Deze aanvraag heeft geleid tot een bouwvergunning op basis van artikel 19 lid 3 WRO.

In juli 2007 is een tweede bouwaanvraag ingediend. Deze betreft een uitbreiding van het restaurant/koffiesalon. Het betreft een uitbreiding van 113 m<sup>2</sup>; het bestaande oppervlakte bedraagt 124 m<sup>2</sup> (uit opgave in bouwaanvraag). In januari 2008 wordt besloten een vrijstellingsprocedure artikel 19 lid 3 WRO te gaan voeren. In april 2008 wordt een overeenkomst (verhaalscontract) afgesloten. In 2009 heeft het gemeentebestuur de aanvrager per brief toestemming gegeven voor een grotere uitbreiding dan in de bouwvergunning van 2007 was aangegeven. In februari 2010 beslist het college dat Intermezzo toestemming krijgt om het bouwplan in gewijzigde vorm uit te voeren, onder de voorwaarde dat hij een volledige bouwaanvraag indient voordat hij feitelijk start met bouwen. De bouwgrenzen zullen worden meegenomen in de procedure bestemmingsplan Raadhuisplein II.

“Iedereen, inclusief de raad vindt het nieuwe plan mooier dan het eerste plan...” Zo staat vermeld in het advies aan het college d.d. 9 februari 2010. Echter het plan kan slechts via een gebruikelijke procedure van een postzegelbestemmingsplan gerealiseerd worden. Dit kost geld en minimaal een jaar voordat een bouwvergunning verstrekt kan worden. Het college wordt geadviseerd om de geldende regels te omzeilen. Ook wordt het college gewezen op mogelijke risico's, zoals ook imagoschade. Het college besluit op 16 februari 2010 conform.

Op 20 oktober 2011 dient Intermezzo een nieuwe aanvraag in. Het gaat volgens opgave uit de bouwaanvraag nu om een uitbreiding van 200 m<sup>2</sup> naar 424 m<sup>2</sup>. Op 31 oktober 2011 wordt een omgevingsvergunning verstrekt met toepassing van artikel 2.1 en 2.12 lid 1 onder a sub 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikel 4, lid 1, sub a van bijlage II van de Bor).

De gemeente heeft vervolgens in februari 2010 een persbericht verstuurd waarin zij aangeeft dat er niet een juiste procedure is gevolgd bij het verlenen van de vergunning aan Intermezzo. De gemeente heeft dit willen herstellen door de aanvrager te vragen de verstrekte vergunning in 2007 in te trekken en een nieuwe aanvraag in te dienen (oktober 2011). Volgens het gemeentebestuur is deze aanvraag conform de geldende procedures getoetst aan de voorschriften. Als gevolg van deze berichtgeving ontstonden in de raad in januari 2011 vragen over de werkwijze bij vergunningverlening. De raad heeft het gevoel dat er sprake is van rechtsongelijkheid en een risico van willekeur.

##### Selectiecriteria

In zijn algemeenheid probeert de rekenkamercommissie door middel van haar onderzoeksonderwerpen en de uitwerking daarvan zoveel mogelijk haar missie en doelstelling te bereiken. Het onderzoek naar de vergunningverlening uitbreiding Intermezzo is door de raad aangedragen. Vervolgens hebben we het aan onze eigen selectiecriteria getoetst.

We onderbouwen de keuze voor het onderzoek naar “vergunningverlening uitbreiding Intermezzo” aan de hand van de selectiecriteria, zoals in het protocol beschreven. Een onderzoek naar het proces van vergunningverlening sluit duidelijk aan bij de belevingswereld van burgers. Daarnaast kent het onderwerp een duidelijk maatschappelijk belang. Daar komt bij dat we een lerend effect voor het gemeentebestuur en de raad verwachten van een dergelijk onderzoek. Het kan leiden tot meer duidelijke handvatten voor de gemeenteraad en het college hoe de besluitvorming en procedures om te komen tot vergunningverlening kunnen worden verbeterd.

## Doel van het onderzoek

De raad heeft de rekenkamer gevraagd om een onderzoek te starten en een reconstructie te geven van de vergunningverlening aan Intermezzo. En hierbij ook specifiek aandacht geven op welke wijze het proces in oktober 2011 gelopen is, inclusief de besluitvorming en de communicatie daarover. En hoe dat een vervolg heeft gekregen tot 26 maart (indiening motie door D66). Ook is gevraagd om aandacht te geven aan de vraag welke informatie niet in de openbaarheid gebracht zou mogen worden. Meer in algemene zin wil de raad inzicht krijgen op welke wijze het proces van vergunningverlening aan Intermezzo volgens de in Haren geldende procedures en de richtlijnen vanuit de wetgeving had behoren plaats te vinden. Als laatste wil de raad aanbevelingen krijgen op welke wijze in het proces van aanvragen voor een (omgevings)vergunning verbeteringen zijn aan te brengen.

## Onderzoeksvragen

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Welke lessen kan de gemeente Haren trekken uit de fouten die gemaakt zijn bij de vergunningverlening aan Intermezzo?*

Het onderzoek bestaat feitelijk uit twee delen. In de eerste plaats zal de casus van de aanvraag voor een bouwvergunning c.q. omgevingsvergunning voor Intermezzo onderzocht worden. Het bijzondere in deze casus is dat gedurende het aanvraagtraject de wet Ruimtelijke Ordening gewijzigd is. In de tweede plaats zal het onderzoek zich richten op het aangeven van verbeterpunten in het proces van vergunningverlening.

A. Hoe is het proces verlopen in de periode tussen de aanvraag in 2007 tot de vergunningverlening in oktober 2011 en de communicatie daarover tot april 2012?

1. Welke aanvragen zijn er door Intermezzo in deze periode ingediend?
2. Welke verbanden zijn er aangebracht tussen deze aanvragen. Met andere woorden betroffen het telkens nieuwe aanvragen of waren het aanvullingen op een eerdere aanvraag?
3. Welk besluit is er genomen op elke aanvraag of aanvulling daarop?
4. Is bij elk van de besluiten het juiste toetsingskader toegepast en de vigerende wetgeving gehanteerd als kader?
5. Hoe is het besluit procedureel tot stand gekomen?
6. Hoe verhouden de gevolgde procedures zich ten opzichte van de wettelijke kaders?
7. Wie zijn betrokken geweest bij het besluit en wie heeft besloten?
8. Hoe vindt de vastlegging en archivering van de digitale en fysieke documenten plaats volgens het protocol van de gemeente Haren en hoe heeft het in deze specifieke situatie plaatsgevonden?
9. Wat voor soort informatie is niet in de openbaarheid gebracht, welke informatie mag niet in de openbaarheid gebracht worden en waarom niet?
10. Wie heeft besloten informatie niet openbaar te maken?
11. Hoe heeft de communicatie met aanvrager en de raad op verschillende momenten plaatsgevonden?
12. Wie heeft, waarom en wanneer de fractieleiders geheimhouding opgelegd en is dit vastgelegd?
13. Welke onderbouwing uit artikel 10 Wob is gebruikt om geheimhouding te rechtvaardigen en geldt deze geheimhouding dan voor het gehele dossier?
14. Wat is de status van informeel informatieoverdracht aan de fractievoorzitters in het seniorenconvent en zijn zij dan gebonden aan geheimhouding?
15. Is deze geheimhouding formeel nog steeds van kracht?
16. Zijn de fractieleiders als gevolg van de opgelegde geheimhouding in feite ook medeplichtig gemaakt aan het negeren van de Wob (hoogleraar bestuursrecht de heer Engels heeft hierover in de media uitspraken gedaan)?

B. Welke lessen kunnen worden getrokken?

1. Zijn de wettelijke kaders voldoende vertaald naar lokale procedures?
2. Zijn de rollen van de verschillende betrokkenen in het proces in lijn met de wetgeving?
3. Welke verbeteringen in het proces van vergunningverlening zijn er te realiseren op de domeinen ambtelijke advisering, gegevensvastlegging, mandatering, besluitvorming en communicatie?
4. Op welke wijze kunnen protocollen verbeterd worden?
5. Beschikt de gemeente Haren over voldoende kennis over wet- en regelgeving?

## **Afbakening van het onderzoek**

Het onderzoek richt zich op het verloop van de aanvraag van de vergunning tot de vergunningverlening en de periode erna ten aanzien van de communicatie tussen college en de raad. Het onderzoek bevat een feitenrelaas (een reconstructie van de gebeurtenissen), een procedureel deel (hoe had dit proces volgens de eigen regels moeten gebeuren) en een wettelijk kader. Het onderzoek kan een middel zijn bij het herstel van vertrouwen. Aan het krachtige herstelproces verder levert dit onderzoek geen bijdrage.

## **Normenkader.**

Het normenkader wordt overwegend bepaald door wet- en regelgeving met betrekking tot de omgevingsvergunning en wordt aangevuld met lokale procedures voor de procesgang en de besluitvorming.

## **Aanpak**

### *Opstellen concept onderzoeksvoorstel*

De eerste fase is het opstellen van de de concept onderzoeksopzet. Deze versturen we aan de verschillende fracties van de gemeenteraad, het College en aan de secretaris/directeur. De fracties krijgen de gelegenheid om te reageren op de onderzoeksopzet. Vervolgens wordt de definitieve onderzoeksopzet opgesteld en verzonden.

### *Verzameling en eerste analyse feitenonderzoek*

We starten met het verzamelen van alle beschikbare informatie en maken een eerste analyse.

### *Raadplegen deskundigen*

In de tweede fase betrekken we externe deskundigen bij het onderzoek. Onze gedachten gaan hierbij uit naar een deskundige op het gebied van vergunning verstrekking uit de praktijk. Deze deskundige kan de gevolgde procedure in Haren toetsen aan de praktijk en regels die daarbij gehanteerd worden. Daarnaast willen we mogelijk ook een deskundige die vanuit het formele wettelijke kader naar de casus kijkt.

### *Opstellen rapportage*

De volgende fase is het opstellen van de rapportage. De rapportage gaat in op de geformuleerde onderzoeksvragen. Tevens zullen we in de rapportage ingaan op aanbevelingen. De rapportage wordt voor technisch hoor en wederhoor aangeboden aan de secretaris / directeur.

### *Aanbieden aan raad*

Tot slot wordt het rapport aangeboden aan de raad.

## **Planning**

<b>Actie</b>	<b>Wanneer afgerond</b>
Concept onderzoeksopzet naar de raad	27-04-12
Reactie raad uiterlijk retour	10-05-12 voor 13.00 uur
Starten dossieronderzoek	23-04-12
Vergadering: - vaststellen onderzoeksopzet - inhuur externe deskundigen	14-05-12
Uitwerken rapport, interviews en raadplegen deskundigen	21-05-12 tot en met 24-06-12
Aanbieden rapportage technisch hoor en wederhoor	25-06-12
Aanbieden rapport aan raad	07-07-12

Haren, 16 mei 2012  
Rekenkamercommissie Haren

## **Bijlage 3**

### **Tijdlijn 'Dossier Intermezzo'**

## Bijlage 4

### Bestuurlijk juridische analyse prof. Dr. H. B. Winter

Geachte commissie,

1 Vrijdagochtend 6 juli 2012 verzocht u mij een beknopte bestuurlijk-juridische analyse op te stellen van de besluitvorming in het college over de casus-Intermezzo waarnaar uw commissie op verzoek van de raad een rekenkameronderzoek verricht. Ter uitvoering van uw verzoek heb ik volstaan met het bestuderen van het feitenrelaas dat op basis van het dossier door uw commissie is opgesteld. Daarnaast heb ik een zeer korte analyse van de relevante rechtspraak over (mogelijk) vergelijkbare zaken gemaakt.

2 De casus behelst in essentie het volgende. Door de houder van een bouwvergunning – de onderneming Intermezzo – wordt, een jaar na verlening van die vergunning, aan de gemeentelijke organisatie het verzoek voorgelegd of op basis van een inmiddels verschenen gebiedsvisie voor het betreffende gebied in aanvulling op de bouwvergunning een aangepast schetsplan zou kunnen worden gerealiseerd. Dat schetsplan wijkt aanmerkelijk af van hetgeen is vergund. De ambtelijke organisatie is van oordeel dat de in het schetsplan opgenomen afwijking, gelet op het geldende bestemmingsplan, te groot is om zonder een nieuwe bouwplanprocedure te kunnen accepteren. Daarop benadert de aanvrager de portefeuillehouder. Na tussenkomst van het hoofd van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving wordt een ambtelijk advies geagendeerd voor de vergadering van het college van B&W op 16 februari 2012. Tijdens de collegevergadering wordt besloten de ondernemer toestemming te geven te bouwen in afwijking van de vergunning. Afgesproken wordt een en ander niet op de besluitenlijst van de B&W vergadering te vermelden. Het nummer van het ambtelijke adviesstuk is gebruikt voor een ander onderwerp. Na de vergadering deelt de gemeentesecretaris aan het afdelingshoofd mee dat geen besluit is genomen, maar dat het college wel medewerking wil verlenen aan de plannen van de ondernemer. Het afdelingshoofd, dat op vakantie gaat, laat de afwikkeling over aan een medewerker, die meent dat geen beschikking of brief kan worden opgesteld omdat er geen aanvraag is. Daarop wordt een brief opgesteld, gedateerd 3 maart 2010, ondertekend door de gemeentesecretaris, waarin aan de ondernemer wordt meegedeeld dat hij de uitbreiding, onder voorwaarden, mag realiseren.

3 De vraag is wat de status is van de besluitvorming in het college. Uit het door uw commissie opgestelde feitenrelaas moet worden afgeleid dat sprake is van een wilsbepaling door het college. Er is evident sprake van een beslissing, waaraan dienovereenkomstig uitvoering is gegeven. Een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is echter niet tot stand gekomen. Aan de beslissing ligt geen aanvraag in de zin van de Awb ten grondslag. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, kan op basis van een schetsplan geen besluit worden genomen (AbRvS 30 januari 2001, LJN: AN6985). Evenmin voldoet de besluitvorming aan de vormvereisten die aan een besluit moeten worden gesteld; er is geen ondertekening van het besluit door burgemeester en gemeentesecretaris. Ook is het besluit niet bekend gemaakt. Dat wel moet worden gesproken van een beslissing in de zin van een expliciete wilsbepaling moet worden afgeleid uit de reconstructie van de feiten zoals door uw commissie is gemaakt. Er is sprake van heldere motieven. Volgens het feitenrelaas zou het indienen van een nieuwe bouwaanvraag volgens de collegeleden te omslachtig en niet redelijk zijn ten opzichte van de ondernemer. Zeker niet waar het de gemeente zelf is die zorgt voor een nieuwe situatie met de bouw van het nieuwe gemeentehuis en de gebiedsvisie. Ook het feit dat het college er expliciet voor kiest geen ruchtbaarheid te geven aan de verleende toestemming – uitgesproken wordt dat niet op de besluitenlijst van de vergadering te plaatsen – wijst er op dat beoogd is een beslissing te nemen.

4 Is de brief van 3 maart 2010, waarin de besluitvorming in het college wordt uitgewerkt, ondertekend door de gemeentesecretaris, wel een besluit? Uit het feitencomplex moet worden afgeleid dat sprake is van een reactie op het schetsplan waarmee de ondernemer beoogt langs informele weg een uitspraak te krijgen over het gebruik van de reeds verleende bouwvergunning. Hetgeen hiervoor is opgemerkt over de in de vergadering van het college van B&W op 16 februari 2010 genomen beslissing geldt evenzeer voor de brief van 3 maart 2010. In juridische zin gaat het om een handeling die moet worden

gekwalficeerd als een feitelijke handeling. De ondernemer verkrijgt toestemming met het afwijkende plan aan de slag te gaan, mits bouwtekeningen worden ingediend en ook overigens aan alle bouweisen wordt voldaan. Leges behoeven volgens de brief niet te worden betaald. In de brief wordt verder bepaald dat indien een omwonende zich meldt met een handhavingsverzoek de gemeente daaraan gehoor zal geven. De brief wekt verwachtingen bij de ondernemer, dat hij met zijn bouwplannen mag beginnen en dat geen handhavingsacties zullen volgen waar de bouwwerkzaamheden afwijken van hetgeen is vergund, tenzij hij zich niet aan de voorwaarden houdt die in de brief worden gesteld. Op die verwachtingen mag de ondernemer gerechtvaardigd vertrouwen.

5 De besluitvorming van het college in deze casus maakt een weinig ordentelijke indruk. Hoe had het ook gekund? Als het college de ondernemer ter wille wenst te zijn, dan had het college omdat sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan drie mogelijkheden. De eerste twee zijn ook al ambtelijk gesuggereerd en betreffen het volgen van een projectplanprocedure, dan wel een procedure voor het aanpassen van het bestemmingsplan, de totstandkoming van een zogenaamd postzegelbestemmingsplan. De derde mogelijkheid zou minder tijdrovend zijn geweest, maar ook tegemoet zijn gekomen aan de behoefte snel medewerking te verlenen aan de plannen van Intermezzo: het vaststellen van een gedoogbesluit. In afwachting op de totstandkoming van een nieuw bestemmingsplan – op basis van de ontwikkelde gebiedsvisie – zou een afwijking van de regels van het geldende bestemmingsplan en de verleende bouwvergunning kunnen worden gedoogd en zou dus kunnen worden besloten handhavingsacties achterwege te laten. Een voorstel daartoe had aan de omwonenden om commentaar voorgelegd kunnen worden en na vaststelling had het besluit volgens de geëigende procedures bekend gemaakt moeten worden.

Ik hoop hiermee aan uw verzoek te zijn tegemoet gekomen.

Met vriendelijke groet,

Prof.dr. H.B. (Heinrich) Winter  
Pro Facto  
Oude Boteringestraat 17a  
9712 GC Groningen

## Bijlage 5

### Beschouwing begrippen vertrouwelijkheid en geheimhouding

De casus Intermezzo heeft o.a. vragen opgeroepen over de begrippen ‘vertrouwelijkheid’ en ‘geheimhouding’ en het verschil en/of een eventueel verband of overlap tussen deze begrippen. In deze beschouwing gaan we kort in op beide begrippen. Wij hebben begrepen dat de raadsgriffier inmiddels een uitgebreide toelichting heeft verstrekt aan de raad op met name het begrip ‘geheimhouding’ en de daarbij behorende noties en formaliteiten.

#### Geheimhouding

Algemeen uitgangspunt bij besluitvorming binnen het openbaar bestuur is ‘openheid’ en het verstrekken van openbare informatie aan een ieder. Er zijn echter uitzonderingssituaties waarin daarvan afgeweken kan worden.

De Gemeentewet (Gw) en de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) geven daarvoor regels.

Van belang is dat de Gemeentewet regelt dat geheimhouding op datgene wat in een besloten vergadering is besproken (c.q. de informatie die daar is verstrekt) expliciet moet worden opgelegd en zo nodig bekrachtigd.

Geheimhouding kan worden opgelegd op hetgeen is besproken of medegedeeld in een vergadering of bijeenkomst en op het verslag (notulen/besluitenlijst) daarvan, maar ook op stukken die aan de raad ter beschikking gesteld of ter inzage gegeven worden. In geval van het opleggen van geheimhouding van hetgeen besproken in een vergadering van de raad zal de raad ter vergadering moeten besluiten tot geheimhouding.

Het opleggen van geheimhouding kan alleen wanneer op basis van art. 10 van de WOB kan worden beargumenteerd waarom die geheimhouding wordt opgelegd. Het bestuursorgaan dat geheimhouding oplegt kan deze zelf opheffen. Wanneer geheimhouding wordt opgelegd voor stukken die door de burgemeester, het college of een commissie aan de raad zijn verstrekt dient de geheimhouding te worden bekrachtigd door de raad in zijn eerstvolgende vergadering (art. 24 Gw)

#### Vertrouwelijk

Het college van b&w kan bepaalde informatie aan raadsleden als ‘vertrouwelijk’ kwalificeren. Dat is iets anders dan ‘het opleggen van geheimhouding’, waarbij bovenstaande specifieke spelregels horen. ‘Vertrouwelijkheid’ moet worden beschouwd als een vraag om een ‘gentlemen’s-agreement’ aan te gaan, waarbij nadrukkelijk moet worden overwogen welk doel gediend wordt en tot welk moment de informatie tussen diegenen blijft die de informatie wisselen.

Soms is het wenselijk bepaalde informatie wel te delen met de raad, maar is die informatie op dat moment nog niet publiekelijk te maken, ook al is het uitgangspunt ‘alles is openbaar, tenzij...’. Dit uitgangspunt zorgt er veelal voor dat de informatie op een later moment actief of passief openbaar gemaakt zal worden.

Het college dient gepast en terughoudend te zijn met het ‘vertrouwelijk informeren’ van de raad. De regel moet zijn: ‘alles is openbaar, tenzij’. Maar soms is het belang om de raad (bijvoorbeeld eerst) in beslotenheid te informeren groter dan het belang van het op dat moment openbaar verstrekken van die informatie. Het eerder informeren van de raad draagt dan vanuit de politieke context en verantwoordelijkheden meer bij aan de (mogelijkheden tot) democratische controle dan het onmiddellijk publiekelijk maken van informatie of het pas informeren van de raad op het moment dat de informatie openbaar gemaakt kan worden.

Daarbij dient benadrukt te worden dat het moet gaan om uitzonderingen, waarvan telkens de reden goed te duiden is en verdedigbaar moet zijn aan de hand van de criteria: financiële en juridische belangen van de gemeente of derden en informatie in de persoonlijke levenssfeer. Voorkomen dient te worden dat het college de raad te snel en te vaak confronteert met vertrouwelijke informatie.

Het is aan diegenen die de informatie ontvangen om te bepalen of zij bereid zijn het gevraagde ‘gentlemen’s-agreement’ aan te gaan en na te leven. Zich niet houden aan de vertrouwelijkheid is schending van vertrouwen, niet van ‘opgelegde vertrouwelijkheid’ (want dat bestaat niet in het verkeer tussen college en raad, er kan alleen sprake van het opleggen van ‘geheimhouding’).



Indien het college informatie in vertrouwen deelt met ('vertrouwelijke mededelingen doet aan') de raad/raadsleden doet het telkenmale een verzoek om de reden van de aangegeven vertrouwelijkheid te accepteren en te respecteren. Daarbij hoort ook een afspraak tot wanneer de vertrouwelijkheid geldt. Raadsleden kunnen vanuit hun rol invloed uitoefenen op de vraag of bepaalde informatie wel vertrouwelijk dient te zijn en ook voor wat betreft de eindigheid van een afspraak.

Wanneer informatie 'vertrouwelijk' wordt verstrekt aan enkele raadsleden (bijvoorbeeld aan de fractievoorzitters in het 'seniorenconvent' omdat dat een praktische vorm is om snel informatie vanuit het college te kunnen delen) kan over het algemeen die vertrouwelijkheid niet gelden ten opzichte van de mederaadsleden. Er kan voor wat betreft de informatiepositie van de raad geen onderscheid gemaakt worden tussen raadsleden.

Is eenmaal 'vertrouwelijkheid' afgesproken zijn raadsleden op grond van de wet niet verplicht zich daaraan te (blijven) houden. Normen en waarden vragen daar wel om, met dien verstande dat een raadslid een andere afweging kan maken dan gevraagd (derhalve andere normen/belangen zwaarder laat wegen) om op grond daarvan de verstrekte informatie wel te delen met anderen, te gebruiken voor bepaalde doeleinden of publiekelijk te maken. Dat kan (iets anders is of dat 'netjes' is) en dat risico gaat het college aan op het moment dat het de raad 'vertrouwelijk' informeert of 'vertrouwelijk' stukken ter inzage legt. Wanneer het vertrouwen regelmatig wordt geschonden zal het college vervolgens gelegitimeerd minder vaak informatie in een vroegtijdig stadium delen met de raad. Dat maakt dat de betreffende raadsleden dus onder het argument van 'alles direct openbaar' uiteindelijk bijdragen aan een beperking van de openheid van een college richting raad en daarmee dus ook aan de eigen mogelijkheden tot controle. Uiteindelijk gaat het om een subtiel evenwicht, waarbij het belang van een goede democratische controle leidend dient te zijn. Het is de raad zelf die dat bewaakt.

## Bijlage 6

### Geïnterviewde personen

- mevrouw M.de Wilde, directeur-gemeentesecretaris
- de heer B. Fennema, voormalig waarnemend burgemeester
- de heer G. Pek, wethouder (o.m. van ruimtelijke ordening en vergunningverlening)
- de heer J. Niezen, voormalig wethouder
- de heer Th. Berends, voormalig wethouder
- de heer R. Bakker, afdelingsmanager Publiekzaken
- de heer E. van Koldam, voormalig gemeentesecretaris, thans belast met bijzondere projecten
- de heer O. de Vries, raadsgriffier
- medewerker vergunningverlening
- de heer W. Schwertmann, projectleider
- de heer R. Vermeulen, afdelingsmanager Interne Dienstverlening
- de heer H. Dröge, medewerker documentaire informatievoorziening
- mevr. I. Bakker, voormalig afdelingshoofd vergunningverlening & Handhaving
- de heer G. Bruns, ondernemer Intermezzo

Ter verificatie werd een deel van het feitenrelaas (naast het technisch wederhoor) voorgelegd aan:

- de heer M. Boumans, voormalig burgemeester
- mevrouw A. Toxopeus, voormalig wethouder