

Rapport

Integriteitsbeleid in de gemeente Opmeer *casus bestemmingsplan Heerenweide*

Voorwoord

Een onderzoek naar de samenhang tussen integriteit, ruimtelijke ordening en grondbeleid

De Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer (RKC) presenteert in dit rapport de uitkomsten van een onderzoek naar de betekenis en toepassing van integriteit op het gebied van ruimtelijke ordening en grondbeleid. Centraal staat hierbij de casus van het bestemmingsplan Heerenweide, waarbij een specifieke vraag is of er in deze casus is gehandeld in overeenstemming met het integriteitsbeleid. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek vanuit de raad en de burgemeester, zoals op 7 november 2017 besproken met de fractievoorzitters en de burgemeester. Het onderzoek concentreert zich op de periode 2003 tot en met 2012.

Burgers moeten kunnen vertrouwen op zorgvuldig handelen door de overheid

In lijn met de BIOS “Handreiking onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers”¹, stelt de RKC dat integriteit een kernwaarde is om goed te kunnen functioneren in het openbaar bestuur. Daarbij zijn het openbaar bestuur en politieke ambtsdragers kwetsbaar. Dit geldt ook voor ambtenaren. Een preventief integriteitsbeleid is daarom van groot belang. Dit onderzoek is bedoeld om hier inzicht in te geven en om door feitenonderzoek zicht te geven op de uitvoering hiervan. De RKC wil zicht geven op alle relevante feiten. Een uitgebreide documentstudie ligt daarom ten grondslag aan het rapport. Met behulp van een groot aantal interviews met personen, die vanuit verschillende posities en rollen bij de casus betrokken zijn geweest, geven we hier nadere duiding aan. Hierdoor ontstaat een zo compleet mogelijk beeld van de casus. De RKC hoopt dat dit beeld van het verleden, een inspiratiebron voor de toekomst is.

Leeswijzer: belang voor lezer van bestuurlijke nota en de nota van bevindingen

Deel 1. In de bestuurlijke nota vindt u de hoofdlijnen en analyse van het feitenrelaas en de conclusies en aanbevelingen voor raad en college. Hierbij zijn enkele vragen opgenomen voor mogelijk nader onderzoek, omdat zij buiten onze bevoegdheid of specifieke expertise vallen.

Deel 2. De nota van bevindingen bevat de onderzoeksresultaten. We starten met de aanleiding, de onderzoekopzet en het normenkader en opmerkingen over openbaarheid van bestuur en privacy (hoofdstuk 5). We beschrijven de ontwikkeling van wet- en regelgeving en codes op de gebieden integriteit, ruimtelijke ordening en grondzaken. We kijken hiermee naar de kaderstelling en beleid op deze gebieden in de gemeente Opmeer (hoofdstuk 6). Daarna gaan we in op de uitvoering van beleid bij de casus Heerenweide (hoofdstukken 7, 8 en 9). In deze hoofdstukken vermelden we de bevindingen: de feiten uit de documenten en de duiding daarvan in de interviews met ambtenaren, bestuurders, oud bestuurders en externe partijen en adviseurs. In de bijlagen vindt u het documentenoverzicht, een afkortingenlijst en nadere informatie.

Woord van dank aan alle betrokkenen

De RKC vindt het positief dat de leden van het presidium aandacht hebben besteed aan het stellen van hun vragen bij de start van het onderzoek. Verder willen we onze contactpersoon en de griffier danken voor hun ondersteuning bij de organisatie van dit onderzoek. Tot slot, maar zeker het belangrijkste, danken wij de geïnterviewde ambtenaren, (oud-) collegeleden en externen voor de gehouden gesprekken en verkregen informatie.

¹ BIOS handreiking “Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers, maart 2014.

RKC Medemblik – Opmeer

Openbaarheid van bestuur, vertrouwelijkheid en privacy

In de onderzoeksopzet is aangegeven: "In het onderzoek zal ook nadrukkelijk naar de rol van personen worden gekeken. Dit betekent dat de onderzoeksinformatie mogelijk gevoelige informatie bevat. Uitgangspunt bij de vertrouwelijkheid hiervan en de interactie met de gemeenteraad is voor de RKC art. 185 van de Gemeentewet. Hierin is bepaald dat:

- de bevindingen worden vastgelegd in rapporten, met dien verstande dat gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn hierin niet worden opgenomen;
- rapporten worden verzonden naar de raad en het college;
- de rapporten en de verslagen van de rekenkamer openbaar zijn."

In het onderzoek en deze rapportage is daarom nadrukkelijk rekening gehouden met de doelen van de privacy wetgeving. Dit betekent bijvoorbeeld dat gegevens aan de hand waarvan een persoon kan worden geïdentificeerd, zonder een bijzondere inspanning te leveren, in dit rapport niet zijn opgenomen. U moet hierbij denken aan NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats). Verder is aandacht geschonken aan de rechten van betrokkenen, dit betekent dat personen de gelegenheid hebben gehad tot inzagerecht, correctierecht en recht van verzet ten aanzien van de persoonsgegevens.² Overigens is het in rekenkamercommissie-rapporten wel gebruikelijk dat namen van bestuurders en raadsleden (politieke ambtsdragers) genoemd worden.

De RKC maakt twee opmerkingen ten aanzien van de uitwerking van het bovenstaande in dit rapport en de bijlagen.

1. Opmerking: openbaarheid van bestuur en privacy

De RKC past de uitgangspunten van de wet openbaarheid van bestuur toe in dit rapport. De conclusies die relevant zijn voor openbaarheid van bestuur zijn gebaseerd op de documentenstudie en de vertrouwelijke interviews. In dit rapport wordt naar verschillende personen verwezen. Uit overwegingen van privacy zijn deze personen geanonimiseerd, waar het privé personen of ambtenaren betreft. Om de raad en het college wel inzicht te geven in de details, zijn een aantal zaken opgenomen in ter inzage gelegde stukken. Dit betreft o.a. het overzicht van privé personen, een detail-overzicht van de vertrouwelijke interviews en de kaartenbijlage. De RKC heeft op deze ter inzage gelegde stukken vanuit privacy oogpunt geheimhouding opgelegd. De raad heeft een besluit genomen ter bekrachtiging van deze geheimhouding.

2. Leesbaarheid: gebruik begrippen en verwijzing naar personen

De RKC gebruikt in dit rapport het begrip 'ambtenaar' als een natuurlijke persoon die is aangesteld in een openbare betrekking om, ondergeschikt aan een hoger gezag, een deel van de overheidstaak te verrichten (Bron: wikipedia). Het betreft hier het publiek domein.

De RKC gebruikt het woord 'heer', 'mevrouw' als algemene aanspreekvormen. De term 'familie', is een groep mensen die aan elkaar genetisch en/of door partnerschap verwant zijn (Bron: wikipedia). Het betreft hier aanduidingen in het privaat domein.

² <http://www.justitia.nl/privacy/>

RKC Medemblik – Opmeer

Tot slot: neem de tijd

Dit onderzoek gaat over een lange periode (2003 tot eind 2012). Omdat er veel ontwikkelingen waren met vele, vaak ook complexe, details, heeft de RKC veel bevindingen.

In het rapport worden conclusies en aanbevelingen genoemd. De RKC vindt het uitermate belangrijk dat er ruimte is voor reflectie en beveelt aan om het rapport goed en zorgvuldig te bespreken. Dit betekent dat het essentieel is om ruim de tijd te nemen. Niet op één of enkele momenten in de komende maanden, maar structureel in het komend jaar. Zodat er ook in de toekomst aandacht blijft voor dit onderwerp.

De Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer

Henk Wokke (voorzitter)

Nelleke Domburg

Edwin Westphal

Inhoudsopgave

<u>Bestuurlijke Nota</u>	7
1 Ontwikkeling wetgeving, beleid en bestemmingsplan	7
1.1 Continue inspelen op veranderingen in wet en regelgeving	7
1.2 Heerenweide als centrale casus voor drie beleidsterreinen	8
2 Analyse van de feiten	9
2.1 Perspectief	9
2.2 Beoordeling en analyse van de feiten algemeen: voldeed het beleid?	10
2.3 Beoordeling en analyse van de feiten algemeen: is het beleid uitgevoerd?	11
2.4 Beoordeling en analyse van de uitvoering van de integriteitsnota bij de casus	12
2.5 De belangrijkste details gericht op de uitvoering van integriteit bij de casus	13
2.6 Beoordeling en analyse van de uitvoering van de integriteitsnota door ambtenaren	13
3 Onderzoeksdoel , conclusies en aanbevelingen	14
3.1 Doel en probleemstelling onderzoek en uitvoering onderzoek	14
3.2 Beantwoording centrale vragen	14
3.3 De hoofdconclusies op een rij	17
3.4 De aanbevelingen	18
4 Bestuurlijke reactie en verwerking RKC	20
<u>Nota van Bevindingen</u>	22
5 Aanleiding, onderzoeksopzet en normenkader	22
5.1 Aanleiding, onderzoeksopzet en casus	22
5.2 Normenkader	23
6 Wetgeving en beleid	25
6.1 Landelijke wetgeving, gedragscodes en instrumenten	25
6.1.1 Integriteitsbeleid	25
6.1.2 Ruimtelijke Ordening	28
6.1.3 Grondbeleid	29
6.1.4 Wettelijke informatieplicht	30
6.2 Beleid in de gemeente Opmeer	31
6.2.1 Integriteitsbeleid	31
6.2.2 Ruimtelijke ordening	34
6.2.3 Grondbeleid	35
6.2.4 Informatiebeleid richting de raad	36
6.3 Tussentijdse conclusies en toetsing normenkader – Deel 1	37

RKC Medemblik – Opmeer

7	Uitvoering van het RO-beleid bij de casus Heerenweide	40
7.1	Tijddlijn van de ontwikkeling van het bestemmingsplan Heerenweide	40
7.2	Aanloop en onderzoeksfase	41
7.3	Vorbereidende fase	44
7.4	Ontwerpfase	45
7.5	Vaststellingsfase	48
7.6	Beroepsfase en vervolg	52
7.7	Tussentijdse conclusies uitvoering RO-beleid en toetsing normenkader - Deel 2	54
8	Casus Heerenweide: grond aankopen en grondexploitatie	57
8.1	Overzicht van de gang van zaken in een tijddlijn	57
8.2	Aankoop van gronden door gemeente en exploitanten van particulieren voor de AO	58
8.3	Privaat domein: aankoop van gronden door zoon (heer 3) van vader (heer 2)	60
8.4	Overleg door gemeente met stedenbouwkundige en ontwikkelaars	61
8.5	Concept koopovereenkomst KDO met de heer 3: ABCA routing	63
8.6	Aankoop van gronden door de gemeente Opmeer van ontwikkelaars	65
8.7	Belastingadvies over twee specifieke situaties in het woningbouwplan Heerenweide	68
8.8	Tussentijdse conclusies uitvoering grondbeleid en toetsing normenkader – Deel 3	69
9	Casus Heerenweide: integriteitsbeleid bij RO en grondaankopen	72
9.1	Uitvoering Integriteitsbeleid in algemene zin	72
9.2	Uitvoering Integriteitsbeleid bij de afdeling AZRO	73
9.3	Tussentijdse conclusies uitvoering integriteitsbeleid en toetsing normenkader – Deel 4	74
	Bijlage 1 Documentenoverzicht	79
	Bijlage 2 Afkortingen en begrippen	83
	Bijlage 3 Overzicht interviews	84
	Bijlage 4 De eed of belofte en de ambtsverklaring	85
	Bijlage 5 Bestuurlijke reactie: behoort bij brief college van 22/2/2018	87
	Bijlage 6 Juridische toets over grondaankoop	103
	Bijlage 7 Reactie RKC op passages uit bijlage 5: Bestuurlijke reactie	106

Bestuurlijke Nota

1 Ontwikkeling wetgeving, beleid en bestemmingsplan

In dit hoofdstuk is een kort overzicht opgenomen van de ontwikkelingen, zoals die in detail zijn uitgewerkt in de nota van bevindingen.

1.1 Continue inspelen op veranderingen in wet en regelgeving

De landelijke overheid maakt wet- en regelgeving en ontwikkeld codes

Omdat integriteit van belang is voor een goed functionerende samenleving heeft de rijksoverheid wetgeving, regels en gedragscodes ontwikkeld om integriteit te borgen. In de Gemeentewet zijn bepalingen opgenomen voor politieke ambtsdragers. In de Ambtenarenwet zijn bepalingen opgenomen voor het taakveld van het bevoegd gezag. Naast wetgeving is er de publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling CAR/UWO met bepalingen over het melden van financiële belangen. Verder stelde het BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) instrumenten op gericht op het bevorderen van integriteit binnen de publieke sector.

Op het gebied van de ruimtelijke ordening (het publiek domein en daarmee aandachtgebied van de raad) is de bestemmingsplanprocedure wettelijk in de Wro³ vastgelegd. De uitvoering van grondzaken valt onder het privaat domein. In de Gemeentewet staan de bevoegdheden van het college en de informatieplicht naar de raad op het gebied van grondzaken. Verder staan in de BBV², de Wro en het Bro² landelijke richtlijnen voor het uitvoeren van grondexploitaties.

De gemeente Opmeer speelt in op wetgeving, maar minder op ontwikkeling van codes

De gemeente Opmeer heeft in de loop van de tijd verschillende documenten in relatie tot integriteit opgesteld. Van belang voor de uitvoering van deze casus zijn vooral de Integriteitsnota van december 2005 en de Ambtsverklaring. De gemeente Opmeer kiest in de nota voor een pragmatische aanpak en een samenvatting in een zestal testaspecten bij integriteitsvraagstukken (zie tabel 6.2).

Na het vaststellen van de Wro in 2006 heeft Opmeer de werkwijze bij bestemmingsplannen vastgelegd in een handboek, dat momenteel wordt geactualiseerd. Het grondbeleid van Opmeer is vanaf het begrotingsjaar 2004 in een paragraaf in de begroting vastgelegd. De kern van het grondbeleid in Opmeer is al jaren onveranderd: een actief grondbeleid staat centraal. Hiermee kan de gemeente zelf sturing geven aan ruimtelijke ontwikkelingen en wordt er ingezet op volledig kostenverhaal. Uitgangspunt in 2005 is het werken met PPS-overeenkomsten (Publiek Private Samenwerking). Vanaf 2010 zijn als uitgangspunten toegevoegd: een verplicht beeldkwaliteitsplan bij nieuwe bouwlocaties buiten bestaand stedelijk gebied en kostenverhaal bij voorkeur via het privaatrechtelijk spoor.

De informatievoorziening naar de raad over de casus Heerenweide is gebaseerd op de Wro en de reguliere P&C-cyclus. Dit wordt aangevuld met informatie conform de regelingen voor raad en presidium. In de onderzoeksperiode gold de regeling dat het presidium een informeel en besloten karakter heeft over zaken met een vertrouwelijk karakter.

³ Wro: Wet ruimtelijke ordening; BBV: Besluit Begroting en Verantwoording; Bro: Besluit ruimtelijke ordening

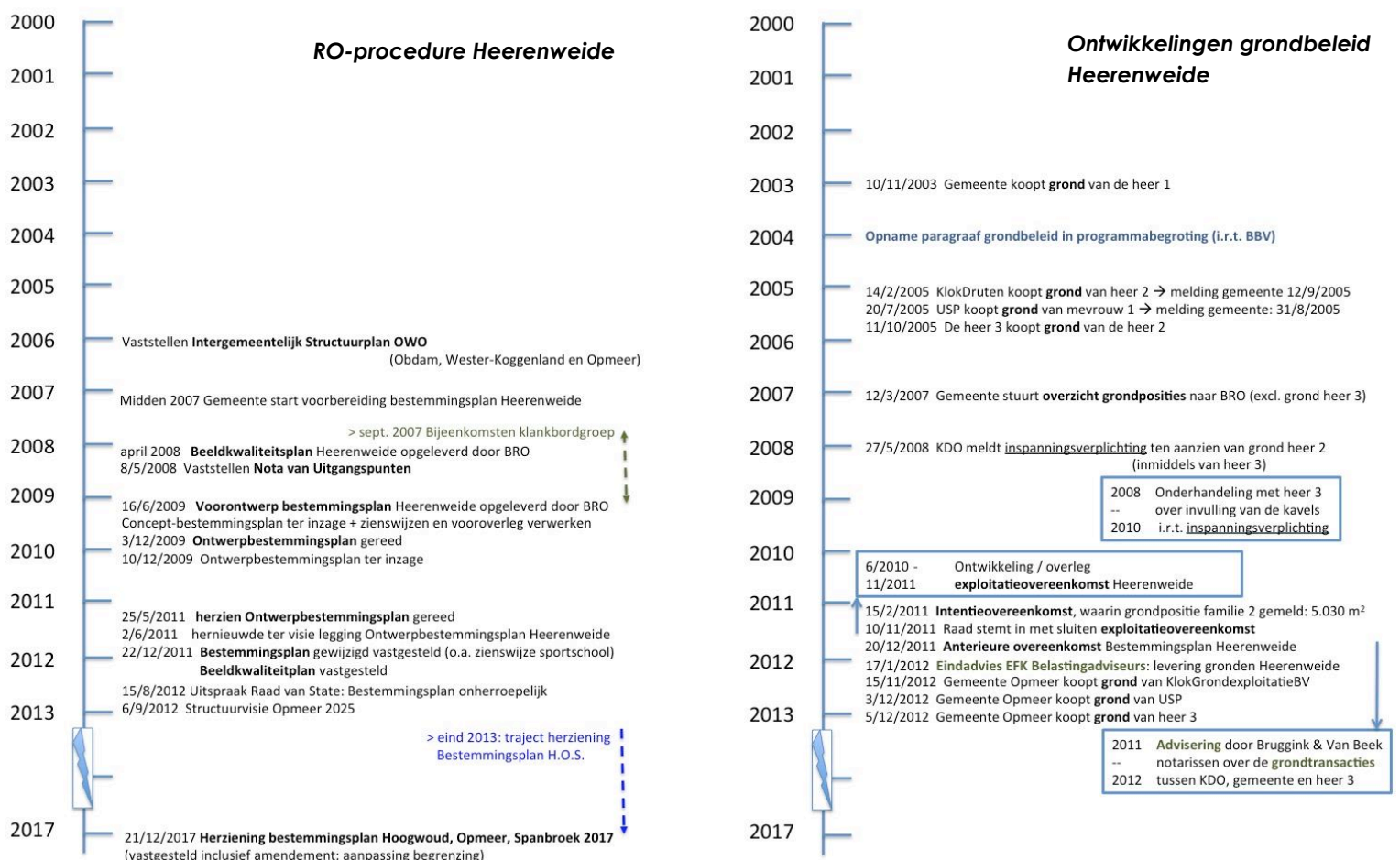
1.2 Heerenweide als centrale casus voor drie beleidsterreinen

De ontwikkeling van het bestemmingsplan Heerenweide heeft een aantal jaren geduurd

Heerenweide is een belangrijk en groot bestemmingsplan voor Opmeer en raakt aan meerdere beleidsterreinen. In dit onderzoek is gekeken naar Ruimtelijke Ordening (Hoofdstuk 7), Grondzaken (Hoofdstuk 8) en Integriteitsbeleid (Hoofdstuk 9).

De start van het kader was het regionale Intergemeentelijk Structuurplan uit 2005. In 2007 is officieel de voorbereidingsfase gestart. Figuur 1.1 geeft een overzicht van de verschillende stappen in de RO-procedure en in het grondbeleid in een tijdlijn. In hoofdstuk 7 worden de opeenvolgende RO-fasen beschreven en nader geduid. Deze beschrijving sluit aan bij de fasen die onderscheiden zijn in het handboek bestemmingsplannen, dat de gemeente Opmeer hanteert (zie 6.2.2). De grondaankopen en de ontwikkeling van het exploitatieplan hebben ook over een aantal jaren plaatsgevonden. In hoofdstuk 8 worden de opeenvolgende stappen beschreven en nader geduid.

Deze ontwikkelingen gaan over een lange periode en beslaan meerdere raadsperioden.



Figuur 1.1 Overzicht van RO- en grondbeleid in de casus Heerenweide (zie figuren 7.1 en 8.1)

2 Analyse van de feiten

2.1 Perspectief

Het perspectief van mensen is belangrijk voor de analyse en beoordeling

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat ieder een ander perspectief op integriteit heeft. Er zijn verschillen in rol, verantwoordelijkheid en de wijze van betrokkenheid en informatieverschaffing. Verder heeft ieder ook zijn eigen waarden en persoonlijke manier van kijken. Als we kijken naar het verleden, zoals bij deze casus, komt daar nog het aspect bij hoe mensen zich zaken herinneren. *Hindsight bias*, waarbij verklaringen achteraf heel logisch zijn, terwijl deze vooraf niet goed waren in te schatten, betekent dat mensen er van overtuigd kunnen zijn dat de uitkomst voorbestemd was, alsof het niet anders had kunnen verlopen.⁴ *Hindsight bias* ligt in een onderzoek als dit voortdurend op de loer.

Het is wel van belang om onderscheid te maken tussen een politiek perspectief en een professioneel perspectief. BIOS (Bestuurlijke infrastructuur interactief) formuleert dit treffend: “Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen de nagestreefde politieke waarden en de professionele waarden van de politici. Politieke partijen hebben een verschillende visie op het algemeen belang en laten dus ook verschillende politieke waarden de doorslag geven. De politieke inhoud is een zaak voor de politieke partijen, het beeld van de professie van de politieke ambtsdrager”. Integriteit gaat voor politiek, zodat vanuit een professioneel perspectief naar integriteit gekeken moet worden.

Over integriteit wordt veel gesproken. Er is verplichte wet- en regelgeving, maar deze is niet uitputtend uitgewerkt in concrete bepalingen. Verder zijn er codes en instrumenten die een handreiking doen om daar in de praktijk vorm aan te geven. Er zijn meerdere gedragscodes over integriteit. In velen staat de open norm centraal: “je gedraagt je zoals een goed ambtenaar of werkgever betaamt”. Dit betekent dat er meerdere zienswijzen zijn en het opent de ruimte voor dialoog en legt de nadruk op de professionele kant van ambtenaren en politici. De externe omgeving heeft daarbij een beeld wat een goed ambtenaar betaamt.

Het perspectief in de gemeente Opmeer is opgeschreven in de ambtelijke Integriteitsnota van december 2005. Deze heeft de subtitel “Hoe werk ik als ‘goed’ ambtenaar?”. In deze nota is de gedragscode integriteit gemeente Opmeer opgenomen. Hiermee is de open norm in Opmeer nader ingevuld.

Een integriteitsperspectief wat de laatste jaren steeds meer opgang doet is het perspectief van innerlijke integriteit: “Het vermogen om – ongeacht de situatie – het goede te blijven doen. Niet omdat het moet, maar omdat je het wilt.”⁵ Ook dit perspectief opent de ruimte voor dialoog. We zien hierin ook dat het perspectief op integriteit verandert in de loop der jaren. Dit nieuwe perspectief is niet afgesproken in het beleid van Opmeer. Daarom is het ook niet verder gebruikt in dit onderzoek.

Rekenkameronderzoek: perspectief op feiten en de toepassing van wetten en codes

De RKC heeft gekozen om eerst een chronologisch overzicht en inzicht te geven van de feiten die zijn aangetroffen. Zo ontstaat een meer volledig en een te delen perspectief. Uit de interviews is ook gebleken dat zicht op de feiten steeds minder werd naar gelang de afstand tot het vraagstuk toenam. Hoewel dat op zich logisch is, is het wel belangrijk dat de relevante feiten bekend zijn als de rol daarom vraagt. In dit onderzoek is dat een belangrijk onderzoeksaspect. We hebben dit

⁴ <http://minervariaterminologie.blogspot.nl/2009/02/hindsight-bias.html>

⁵ Waardegedreven leiderschap. Dansen met licht en duisternis. J. Bouwmeester en M. Luyer (2017)

RKC Medemblik – Opmeer

opgenomen in centrale vraag 4: in hoeverre waren de bovenstaande punten voor de raad en het college inzichtelijk?

De landelijke wetgeving, het lokaal beleid (integriteitsnota) en de gedragscode integriteit gemeente Opmeer zijn van toepassing. Deze bepalen een samenhangend en helder normenkader (zie hoofdstuk 5). De praktijk is daarmee toetsbaar. Omdat de rekenkamerfunctie een instrument van de raad is, is het normenkader opgesteld vanuit het perspectief van de rol van de raad. Vragen als : “voldeed het beleid?” en “Is het beleid uitgevoerd?” zijn daarom in dit onderzoek beantwoord.

Deze vragen passen bij het uitgangspunt van openbaarheid van bestuur. Met dit perspectief kan de raad (en de burger) bepalen wat hij/zij er van vindt. Voor de samenhang met het privacy aspect van de individuele burger verwijzen we naar de opmerkingen in het voorwoord en aan het eind van hoofdstuk 5.

2.2 Beoordeling en analyse van de feiten algemeen: voldeed het beleid?

We hebben als eerste stap een analyse uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre het beleid in Opmeer voldoet aan landelijke wet- en regelgeving (zie hoofdstuk 6). Bij de beoordeling zijn de volgende categorieën gebruikt:

	De gemeente voldoet grotendeels aan de norm.
	De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm.
	De gemeente voldoet niet / nauwelijks aan de norm.

In DEEL 1 van het normenkader is beoordeeld of de kaders van de gemeente Opmeer op de beleidsterreinen RO, Grondbeleid en Integriteit voldoen (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Beoordeling van het beleid ten aanzien van de kaders – DEEL 1

Norm	Beoordeling
KADERS INTEGRITEIT	
Integriteitsbeleid voldoet aan wetgeving en landelijke basisnormen	
Integriteitsbeleid is actueel	
KADERS RO	
RO-beleid: Werkwijze bij grote RO-projecten is helder i.r.t. wetgeving / beleid	
RO-beleid: Taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn helder	
KADERS GRONDEXPLOITATIE / GRONDBELEID	
Grondbeleid past binnen het wettelijk kader en landelijke richtlijnen (BBV)	
Grondbeleid: Informatievoorziening is duidelijk afgestemd op rollen en verantwoordelijkheden	

Uit de analyse blijkt dat veel van de kaders (grotendeels) voldoen, m.u.v. een niet actueel Integriteitsbeleid. Ook zijn er verbetermogelijkheden in de informatievoorziening over het grondbeleid. In de beantwoording van de centrale vragen is dit nader toegelicht.

RKC Medemblik – Opmeer

2.3 Beoordeling en analyse van de feiten algemeen: is het beleid uitgevoerd?

In het onderzoek heeft de RKC ook bekeken in hoeverre de uitvoering van de casus Heerenweide voldoet aan het RO-beleid, Grondbeleid en Integriteitsbeleid van Opmeer (hoofdstukken 7, 8 en 9). In DEEL 2, 3 en 4A van het normenkader is vervolgens beoordeeld of de uitvoering van deze beleidsterreinen voldoet. De beoordeling is samengevat in tabel 2.2.

A= de uitvoering is conform de kaders (wet- en regelgeving, beleid en besluiten)

B = de uitvoering is conform heldere taken en verantwoordelijkheden

C= de uitvoering is controleerbaar: de uitvoering is inzichtelijk voor college en raad

Tabel 2.2 Samenvatting van de beoordeling van de uitvoering van het beleid – DEEL 2, 3 en 4A

Normstelling		Deel 2 RO-BELEID			Deel 3 GRONDBELEID			Deel 4A INTEGRITEITSBELEID		
		A	B	C	A	B	C	A	B	C
	De gemeente voldoet grotendeels aan de norm.	2X		1X	2x	1X		1X		
	De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm.		1X	1X	de cijs		1X		1X	
	De gemeente voldoet niet / nauwelijks aan de norm.						1X		2X	2X

Uit deze beoordeling leidt de RKC de volgende punten af:

- A. Uitvoering conform de kaders: dit is grotendeels het geval. Dit geldt voor het RO-beleid, het grondbeleid en conform de wetgeving van het integriteitsbeleid. Zie voor de detailuitvoering van het integriteitsbeleid conform het kader van de integriteitsnota paragraaf 2.4.
- B. Uitvoering conform heldere taken en verantwoordelijkheden: dit geldt niet voor alle onderzochte beleidsterreinen. De uitvoering van het RO beleid voldoet gedeeltelijk aan deze norm. De stuurgroep is bepalend voor de afbakening van het gebied en de gronden van heer 3 zijn daar in meegenomen. De wethouder(s) uit de stuurgroep koppelde(n) mondeling terug naar het college. De mondelinge terugkoppeling leidt ertoe dat nu niet meer is vast te stellen wat er toen precies met het college is gedeeld. De consequenties voor de besluitvorming zijn daarbij slechts gedeeltelijk goed bepaald. Het gegeven dat de gemeente een deel rechtstreeks verworven heeft van heer 3, had betekenis voor het B&W besluit (zie 3.3 conclusie 6). Verder is er rolvermenging in de klankbordgroep: naast het creëren van draagvlak is het ook gebruikt als besluitvorming door de leden van de commissie Ruimte. Deze besluitvorming hoort thuis in een (openbare) vergadering van deze commissie.
De uitvoering van het grondbeleid heeft plaatsgevonden conform de verantwoordelijkheden. De gemeente was daarbij bepalend in het overleg met de betrokken ontwikkelaars. Verder waren er adviesrollen voor de stedenbouwkundige, de notaris en de belastingadviseur. Omdat de gemeente bepalend was vraagt dit meer van de *checks and balances* in de gemeentelijke organisatie (zie C).
De uitvoering van het integriteitsbeleid liet bij de casus te wensen over. Er was wel integriteitsbeleid, maar de aandacht hiervoor in Opmeer is er slechts gedeeltelijk. Juist bij de afdeling AZRO (Algemene Zaken en Ruimtelijke Ordening)/sector Grondgebiedzaken en in het bijzonder bij de casus Heerenweide was de aandacht hiervoor niet adequaat (zie nadere toelichting paragraaf 2.4).

C. Uitvoering is controleerbaar: dit is bij geen van de relevante beleidsterreinen optimaal.

De uitvoering van de casus Heerenweide is gericht op een zo goed mogelijke uitvoering van wetten zoals die verwerkt zijn in het Handboek Bestemmingsplannen. De eigen afdeling voert hierbij de controle uit. Er bestaat geen verbijzonderde interne controle. Hierbij was de uitvoering door het volgen van de RO- procedures wel inzichtelijk voor het college en de raad, maar vond geen afdoende controle plaats op enkele relevante details van de uitvoering. Het college vertrouwde hierbij op de afdeling en de stuurgroepleden. Dit gold ook voor de uitvoering van de grondaankopen. De raad had door haar rol ook geen zicht op de details van de grondaankopen. Daarnaast is in het presidium de rechtstreekse grondaankoop van heer 3 niet aan de orde geweest. De grondaankoop van heer 1 is wel aan de orde geweest. Zicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid was er nauwelijks bij college en raad. Er is vooral uitgegaan van het communiceren van de wettelijke bepalingen, zonder zicht hoe dit in de praktijk werd uitgevoerd.

Zie voor verdere toelichting de beantwoording van de centrale vragen (paragraaf 3.2).

2.4 Beoordeling en analyse van de uitvoering van de integriteitsnota bij de casus

De uitvoering van het integriteitsbeleid bij deze casus door de gemeente is in detail getoetst aan de hand van de aspecten uit de integriteitsnota van 2005 (zie tabel 9.2).

Tabel 2.2 Samenvatting van de beoordeling volgens de Integriteitsnota Ambtelijk – DEEL 4B

Normstelling	Aspecten	Oordeel
 De gemeente voldoet grotendeels aan de norm.	Aandacht bij indiensttreding. Meldregeling. Oneigenlijk gebruik overheidsinformatie.	4X
 De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm.	Reageren op niet-integere zaken.	2X
 De gemeente voldoet niet / nauwelijks aan de norm.	Schijn vermijden, evaluatie, waarborgen, belangenverstrengeling,	6x

We vatten de toelichtingen per aspect als volgt samen (zie verder paragraaf 9.3):

1. *Schijn vermijden.* Er is door de handelwijze van betrokken ambtenaren en door de wijze van gemeentelijke informatievoorziening ook door bestuurders niet aan bijgedragen om de schijn van belangenverstrengeling op te heffen. (Zie passage in 3.2 over betekenis schijn vermijden.)
2. *Evaluatie.* Er is geen zichtbare evaluatie geweest van de integriteitsnota. Nieuwe verplichtingen die ontstaan om beleid te maken zijn wel ingevuld.
3. *Waarborgen.* De beleidswaarborging van Opmeer - een wettelijke bepaling - om aan integriteit aandacht te besteden in functioneringsgesprekken is niet uitgevoerd.
4. *Aandacht bij indiensttreding.* Bij indiensttreding is er aandacht door het tekenen van verplichte stukken zoals de eed en verklaring. Medewerkers nemen kennis van de gedragscode. Het integriteitsbeleid is verder incidenteel aan de orde geweest.
5. *Belangenverstrengeling.* Er is geen openheid (bespreking) en controleerbaarheid van de schijn van belangenverstrengeling geweest ten aanzien van de grond van ambtenaar 5 bij het bestemmingsplan of bij de grondaankopen. De grondpositie van familie 2 was wel bekend. Dat het ook ging om een stuk grond van ambtenaar 5 is voor de grondaankoop in 2012 niet adequaat besproken vanuit het oogpunt van mogelijke belangenverstrengeling.
6. *Oneigenlijk gebruik overheidsinformatie.* Er zijn geen feitelijke aanwijzingen dat oneigenlijk gebruik is gemaakt van overheidsinformatie door ambtenaar 5. De grond was al lang in (familie-)bezit.

RKC Medemblik – Opmeer

7. *Reageren op niet integere zaken.* Hoewel voldaan is aan het hebben van een klokkenluidersregeling en een vertrouwenspersoon is er door het ontbreken van informatie over grondposities door velen niet gereageerd op mogelijk niet integere zaken. Door de leidinggevende is wel een maatregel getroffen ter beheersing van het risico. Bij diegenen die wel de informatie hadden over de grondpositie is – mede gezien de maatregel – hieraan geen verdere betekenis gegeven ten aanzien van een mogelijk integriteitsvraagstuk.

2.5 De belangrijkste details gericht op de uitvoering van integriteit bij de casus

In deze paragraaf geven we een korte opsomming van de belangrijkste details. We verwijzen met de data in chronologische volgorde verder naar de hoofdstukken 7 en 8.

Uitvoering van RO beleid

- **2005:** Ambtenaar 6 als enig ambtenaar betrokken bij intergemeentelijk structuurplan.
- **2007:** De klankbordgroep is betrokken vanaf de onderzoeksfase, niet alle commissieleden zijn altijd aanwezig. De grond van familie 2 wordt mee genomen.
- **Okt. 2009- eind 2012:** De stuurgroep spreekt herhaaldelijk over gronden van heer 3.
- **12/5/2009:** Het verkavelingsbeeld omvat de gronden van heer 3.
- **16/6/2009:** In het voorontwerp bestemmingsplan zitten vier kavels op grond van heer 3.
- **Mei 2011:** Niet behandeld B&W Advies verwerking zienswijze 11/12/2009 - 22/1/2010.
- **15/2/2001:** Intentieovereenkomst met vermelding van grondpositie familie 2.
- **20/12/2011:** De AO wordt ondertekend door partijen. Ter inzage voor de raad.
- **3/10/2017:** Voorwaardelijke verplichting voor realiseren geluidscherm in zienswijzennota opgenomen.

Uitvoering grondaankopen

- **2005:** KDO koopt grond van heer 2 met inspanningsverplichting voor grond die in eigendom blijft.
- **11/10/2005:** Heer 2 (vader) verkoopt grond aan heer 3 (zoon). Ambtenaar 5 doet geen melding aan gemeente van financieel belang van de grondpositie.
- **20/10/2008:** Bekendheid bij gemeente dat ambtenaar 5 een grondpositie heeft.
- **April tot augustus 2010:** Onderhandelingen KDO met heer 3 leidend tot overeenkomst.
- **Mei-juli 2011:** ABCA routing voor levering gronden via Klok terug naar heer 3.
- **14/9/2011:** Conceptkoopovereenkomst, KDO koopt grond van heer 3. Dat gaat uiteindelijk niet door, omdat - na belastingadvies - de ABCA routing niet door gaat.
- **12/9/2011 – 17/1/2012:** Fiscaal advies: benodigde grond rechtstreeks van heer 3 kopen.
- **15/3/2012:** Bespreking fiscaal advies in stuurgroep. Besluit: fiscaal advies opvolgen.
- **Mei- november 2012:** Besprekingen fiscaal advies ambtenaar 6, KDO en notaris.
- **12/11/2012:** Burgemeester ondertekent volmacht voor aankoop 847 m² grond van heer 3.
- **5/12/2012:** Leveringsakte aankoop 847 m² met bijzondere verplichtingen kostenverhaal. Heer 3 blijft eigenaar van 4.259 m² grond.

2.6 Beoordeling en analyse van de uitvoering van de integriteitsnota door ambtenaren

Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever (het college en de gemeentesecretaris) om medewerkers te ondersteunen, te beoordelen en aan te spreken op de naleving van integriteitsnota en gedragscode. Als algemene bepaling staat dat in gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, bespreking plaats vindt in MT of college (art 1.2 gedragscode).

3 Onderzoeksdoel , conclusies en aanbevelingen

3.1 Doel en probleemstelling onderzoek en uitvoering onderzoek

Doel en centrale vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is geformuleerd in de richtinggevende onderzoeksopzet die in november 2017 aan raad en college gestuurd is.

De doelstelling die hierin is geformuleerd luidt:

Inzicht geven in de opzet en uitvoering van het integriteitsbeleid in de gemeente Opmeer in relatie tot het RO- en grondbeleid aan de hand van de specifieke casus van een bestemmingsplan.

De probleemstelling daarbij is:

In hoeverre is invulling gegeven aan wet, beleid en normen en waarden van integriteit door personen vanuit de gemeentelijke organisatie van Opmeer in relatie tot de casus van het bestemmingplan?

Vanuit de doelstelling en de bespreking met fractievoorzitters en burgemeester zijn de centrale vragen geformuleerd. De centrale vragen gaan over de gemeente . In de onderzoeksopzet is aangegeven dat ook nadrukkelijk naar de rol van personen zal worden gekeken. De RKC benadrukt dat het dus geen onderzoek is naar de handelwijze van één persoon. De RKC heeft verder alleen de bevoegdheid tot inzage van gemeentelijke documenten van Opmeer.

Uitvoering onderzoek

De BIOS Handreiking: Onderzoek integriteitsschendingen politiek ambtsdragers (2014) is een belangrijk handvat geweest bij de uitvoering van ons onderzoek. Hierin staat dat de rol van de rekenkamercommissie bij integriteitsonderzoeken is om alle relevante feiten en de handelwijze van betrokkenen die met het vermoeden samenhangen in kaart te brengen.

Gezien de doelstelling heeft de RKC bij de beantwoording van de probleemstelling, onderzoek gedaan op systeemniveau (de formulering van beleid, de vertaling en borging daarvan in processen en structuren en de werking daarvan in de praktijk) en onderzoek naar het concrete integriteitssignaal. In dit onderzoek is dus uitgegaan van een systemische benadering (hoe werkte het systeem waarin de integriteitsmelding is gedaan), waarbij gelijktijdig het concrete signaal tot op een diep detailniveau is uitgewerkt. De RKC heeft ook gebruik gemaakt van openbare informatie, zoals van het kadaster. Juist zo is zichtbaar geworden welke systemische vraagstukken opgepakt moeten worden door raad en college. Gelijktijdig geeft het ook de bestuurlijk verantwoordelijken nader inzicht in de concrete situatie, zodat zij in staat zijn hun rol in te vullen.

3.2 Beantwoording centrale vragen

Voordat we de centrale vragen beantwoorden, geven we eerst betekenis aan de begrippen schijn van belangenverstrengeling en daadwerkelijke belangenverstrengeling.

Schijn van belangenverstrengeling. "Schijnbaar; de privébelangen van een ambtenaar lijken op onjuiste wijze de uitvoering van zijn taken te beïnvloeden, terwijl dat niet het geval is. In de buitenwereld, waar men niet altijd beschikt over alle feiten, kan een schijnbaar conflict een reactie oproepen, die mogelijk niet juist is maar wel voor onrust in de maatschappij kan zorgen. Zelfs als wordt aangetoond dat er geen sprake is van belangenverstrengeling kan de gedachte 'waar rook is, is vuur' ervoor zorgen dat men met enige scepsis kijkt naar de betreffende organisatie of ambtenaar. Dat is nadelig voor het publieke vertrouwen."

Daadwerkelijke belangenverstrengeling. “Daadwerkelijk; de privébelangen van een ambtenaar en diens professionele verantwoordelijkheden zijn met elkaar in conflict.”

Deze definities ⁶ zijn van belang; er is een duidelijk onderscheid tussen schijnbare belangenverstrengeling en daadwerkelijke belangenverstrengeling. Dat hangt af van de wijze hoe er mee is om gegaan. Deze definities gebruikt de RKC in dit rapport.

1. *Hoe en in welke mate is uitvoering gegeven aan het integriteitsbeleid in relatie tot RO- en grondbeleid?*

Hoewel er in Opmeer een integriteitsbeleid is opgesteld, dat is afgestemd op wettelijke verplichtingen, krijgt dit in de praktijk van het RO- en grondbeleid geringe aandacht. De basis hiervan ligt in het niet jaarlijks evalueren van het integriteitsbeleid uit 2006. Ook de waarborgen in het beleid zoals het bespreken van integriteit in gestructureerde werkoverleggen, functionering- en beoordelingsgesprekken zijn niet uitgevoerd op de afdeling AZRO binnen de sector Grondgebiedzaken. Het beeld is overigens dat dit ook geldt voor andere afdelingen. De aandacht voor integriteit is wel gegeven bij de indiensttreding. De ambtenaren 5 en 6 hebben de Verklaring met betrekking tot integriteit in 2004 getekend, waarbij kennisgenomen is van de gedragscode. Het beeld is dat dit ook geldt voor ambtenaren van andere afdelingen. (Zie verder onder vraag 3 en in paragraaf 9.3.)

2. *Is er bij de casus van het bestemmingsplan gehandeld overeenkomstig het integriteitsbeleid?*

De RKC heeft de uitvoering van het integriteitsbeleid bij deze casus getoetst aan de hand van de aspecten uit de Integriteitsnota Ambtelijk van 10/1/2006 (zie hoofdstuk 6). Dit is weergegeven in tabel 9.2 (zie hoofdstuk 9).

Uit deze toetsing blijkt, dat er vooral niet voldaan is aan de bepaling in de integriteitsnota om de schijn van belangenverstrengeling (zie voorgaande definitie) te voorkomen. De waarborgen hebben niet gefunctioneerd bij de afdeling AZRO, binnen de sector Grondgebiedzaken en ook niet bij de casus. Ambtenaar 6 heeft wel een belangrijke maatregel ter beheersing van de belangenverstrengeling genomen, om ambtenaar 5 geen rol te laten hebben bij de bestemmingsplanprocedure. Ambtenaar 6 heeft – hoewel het niet expliciet in het functieprofiel is vermeld – het integriteitsrisico niet destijds als zodanig benoemd bij ambtenaar 4, in de stuurgroep, bij het college of de raad. Samengevat: de organisatie heeft deels invulling gegeven aan het grote belang van voorzichtigheid (door de maatregel), maar nauwelijks aan de openheid en controleerbaarheid van de schijn van belangenverstrengeling bij het bezit van grond in het gebied Heerenweide (zie tabel 6.1).

De RKC heeft geen signalen in het onderzoek gekregen die duiden op oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie. De grond van heer 3 was sinds 1963 in bezit van de familie en sinds 2005 was het publiekelijk bekend dat Heerenweide ontwikkeld zou worden.

3. *Is er bij de casus van het bestemmingsplan gehandeld overeenkomstig het wettelijk en gemeentelijk RO- en grondbeleid?*

RO Beleid. Op veel punten voldoet het RO-beleid aan de kaders. De uitvoering gebeurt conform wetgeving en is over het algemeen volgens de collegebesluiten.

Er is een vastgestelde taakverdeling bij de casus Heerenweide. Zo is binnen het college afgestemd, wie in de stuurgroep zitting heeft. Echter de wijze van terugkoppeling naar het college is niet formeel vastgelegd. De gespreksverslagen van de stuurgroep zijn niet beschikbaar gesteld aan het college en er vindt een mondelinge terugkoppeling plaats. Ook is door het college en de commissie Ruimte ingestemd met de instelling van een

⁶ BIOS, Handreiking belangenverstrengeling, juli 2010

RKC Medemblik – Opmeer

klankbordgroep. De uitvoering van de rol van de klankbordgroep is niet conform de instelling. De bedoeling is draagvlak te creëren, maar de klankbordgroep is ook gebruikt voor voorbereiding van besluitvorming door commissieleden. De voorbereiding tot besluitvorming vindt niet plaats in (openbare) commissievergaderingen (Paragraaf 7.7).

Grondbeleid. De uitvoering van het grondbeleid vindt grotendeels plaats volgens de wetgeving, en formele college- en raadsbesluiten.

De uitvoering van het grondbeleid in de casus is complex. Partijen zijn vanuit hun eigen verantwoordelijkheid betrokken geweest bij de verwerving van de gronden van heer 3. De routing hiervan is in het proces relevant veranderd. Juist deze verandering, gebaseerd op een belastingadvies, was bepalend bij de uiteindelijke aankoop van een deel van de grond van heer 3. Op details van deze aankoop (tussenconclusies 3 en 5 hoofdstuk 8) zijn er nog vragen die juridisch getoetst moeten worden, omdat deze niet zijn besproken in college en ook niet in het presidium of de raad. [Noot RKC: deze zijn inmiddels getoetst, zie bijlage 5.]

4. *In hoeverre waren de bovenstaande punten voor de raad en het college inzichtelijk?*

Ad 1) is uitvoering gegeven aan het integriteitsbeleid in relatie tot RO- en grondbeleid?

Er is beperkt zicht door college en raad op de uitvoering van het integriteitsbeleid. Het is geen kerntaak van P&O. Ook is er in Opmeer geen verbijzonderde interne controle op integriteitsbeleid. Er zijn geen rapportages richting college of raad over de uitvoering van het integriteitsbeleid in de onderzochte periode geweest. Controle door college en raad zijn hierdoor niet goed mogelijk. (Paragraaf 9.3)

Ad 2) Is er bij de casus gehandeld overeenkomstig het integriteitsbeleid?

Het integriteitsrisico is door leidinggevende en stuurgroepleden niet als zodanig benoemd of zichtbaar gemaakt, terwijl zij wel op de hoogte waren of achteraf hadden moeten zijn van de rechtstreekse aankoop. In geen van de stukken over de casus komt een integriteitsrisico aan de orde. Omdat er ook geen interne toets op integriteit was uitgevoerd, hadden overige collegeleden en de raad hier geen zicht op. Het college wist wel dat de familie van ambtenaar 5 grond had in het bestemmingsplan, maar kende de details niet. Ook door het college is een integriteitsrisico niet benoemd bij het bezit van de grond van de familie van een ambtenaar (zie tabel 6.1).

Ad 3) Is er bij de casus gehandeld conform wetgeving en collegebesluiten?

RO Beleid. Voor het college zijn veel zaken inzichtelijk, maar niet de details met de namen van de verwerking van de zienswijzennota van de periode 11/12/2009 – 22/1/2010 (dit ging over de gronden in eigendom van heer 3).

De raad is wel goed geïnformeerd over de fasen van het bestemmingsplan. De raad is niet goed geïnformeerd over de indieners van zienswijzen en de verwerking van de inspraakperiode 11/12/2009 - 22/1/2010. Voor de raad is er wel zicht geweest op de opzet van klankbordgroep en stuurgroep. De commissieleden zijn niet altijd allemaal in de klankbordgroep aanwezig geweest. De raad had vanuit haar rol weinig zicht op de onderwerpen die in de klankbordrol en stuurgroep aan bod kwamen en op de mogelijke risico's. (Paragraaf 7.7)

Grondbeleid. Een deel van het college (de stuurgroep) heeft goed zicht gehad op de uitvoering. De relevante details zijn niet ten volle begrepen door het gehele college. De raad heeft hier, vanuit haar rol, maar heel beperkt zicht op. De raad had wel zicht op de anterieure overeenkomst (AO), maar niet op de uiteindelijke aankoop van een deel van de grond van ambtenaar 5.

Voor de raad, het presidium en het college was niet inzichtelijk dat het zinvol kon zijn op details van deze aankoop (tussenconclusie 2 hoofdstuk 8) nog een juridisch toets uit te voeren.

3.3 De hoofdconclusies op een rij

Ruimtelijke Ordening

Voldeed het beleid?

1. Het RO beleid voldeed aan wetgeving en de taken en verantwoordelijkheden waren helder.

Voldeed de uitvoering?

2. De uitvoering voldeed grotendeels aan de wettelijke verplichtingen en procedures en waren conform B&W besluiten. Een zienswijzennota van de ter inzage legging in de periode 11/12/2009 – 22/1/2010 is niet goed zichtbaar in deze besluitvorming betrokken.
3. De uitvoering voldeed deels aan heldere taken en verantwoordelijkheden. Het was niet helder of de stuurgroep een controletaak had en de stuurgroep koppelde mondeling terug naar het college. De klankbordgroep is deels gebruikt voor voorbereiding tot besluitvorming, terwijl dit normaal voorbereid wordt in een commissievergadering.

Grondbeleid

Voldeed het beleid?

4. Het grondbeleid voldeed aan het wettelijk kader en de landelijke richtlijnen.
5. De informatievoorziening is gedeeltelijk afgestemd op de rollen. Er zijn geen specifieke afspraken over de informatievoorziening richting de raad vastgesteld, die als toetsingskader kunnen dienen.

Voldeed de uitvoering?

6. De uitvoering van het grondbeleid vindt grotendeels plaats conform wetgeving, beleid en besluiten. De uitvoering was complex. De grondaankoop van 847 m2 grond van heer 3 is mogelijk niet gebaseerd op een geldig B&W besluit. [Noot RKC: zie bijlage 5]
7. De wijze van uitvoering was wel inzichtelijk voor de stuurgroep, maar niet voor het hele college. De raad had hier vanuit haar rol maar heel beperkt zich op.

Integriteitsbeleid algemeen

Voldeed het beleid?

8. Het integriteitsbeleid voldoet grotendeels aan wetgeving en basisnormen. De norm dat er regelmatig onderzoek gedaan wordt welke functies veel met vertrouwelijke informatie te maken hebben en waar risico's van fraude zijn, is niet opgenomen.
9. Het integriteitsbeleid is niet actueel. Dit betekent dat de daarin opgenomen gedragscode niet geactualiseerd is naar aanleiding van latere ontwikkelingen. Dit is wel van groot belang, omdat - zoals uit de casus bleek - er met een actieve grondpolitiek snel relaties ontstaan tussen de gemeentelijke organisatie en de qua omvang (ca. 12.000 burgers) kleine gemeenschap.

Voldeed de uitvoering?

10. Er is grotendeels voldaan aan de algemeen wettelijke verplichtingen, met de uitzondering dat integriteit geen vast onderdeel is van functioneringsgesprekken en werkoverleg.
11. Integriteit krijgt gedeeltelijk aandacht in Opmeer. De aandacht hiervoor binnen AZRO, de sector Grondgebiedzaken ten tijde van de casus is te beperkt geweest om schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.
12. De uitvoering van het integriteitsbeleid is niet gecontroleerd en daarmee niet inzichtelijk voor college en raad.

De essentie

Er was sprake van een schijn van belangenverstrengeling. Door het gedeeltelijk uitvoeren van een niet actueel integriteitsbeleid heeft het systeem van *checks and balances* bij het voeren van een actieve grondpolitiek niet de essenties van de details in het licht gezet. Zij zijn buiten de aandacht van (een deel van) het college en de raad gebleven. Het privé belang van een ambtenaar en het gemeentelijk belang, zijn door de gemeentelijke organen (raad, presidium, college) in de gemeentelijke organisatie niet besproken vanuit integriteitsoogpunt. Hierdoor is de schijn van belangenverstrengeling niet vermeden.

De RKC heeft in het gedetailleerde rekenkameronderzoek geen daadwerkelijke belangenverstrengeling geconstateerd of bevindingen die duiden op oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie. Ter onderbouwing merkt de RKC het volgende samengevat op. De RKC constateert dat ambtenaar 5, zoals andere burgers, een privé belang had. De gemeente heeft een belangrijke maatregel genomen ter voorkoming van daadwerkelijke belangenverstrengeling door deze ambtenaar. De gemeente was verder zelf leidend (had de regie) bij het behartigen van de belangen van de gemeente. Andere exploitanten hebben hun eigen belangen daarbij in gebracht. Stedenbouwkundige, notaris en belastingadviseur hebben vanuit hun eigen vakgebied hierbij geadviseerd.

3.4 De aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gericht op de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Aanbevelingen procesmatig

- Ad 1. Neem de tijd voor het zorgvuldig bespreken van het onderzochte signaal (zie slotopmerking in voorwoord).
- Ad 2. Verleg op een gegeven moment het accent in de discussie naar het voorkomen van incidenten: de kanteling van repressie naar preventie is daarbij essentieel⁷.

De inhoudelijke aanbevelingen per conclusie

Ruimtelijke ordening

- Ad 3. Behoud het goede van het RO-beleid en de uitvoering conform het handboek.
- Ad 4. Let bij uitvoering op de zuiverheid van de rollen binnen het openbaar bestuur. Besluitvorming, kaderstelling en controle vindt plaats in de raad. In de raadscommissies vindt voorbereiding plaats. Het presidium heeft een adviserende, maar geen besluitvormende of controlerende taak. Maak daarom ook explicieter waar controlerende rollen liggen in de gemeentelijke organisatie.

Grondbeleid

- Ad 5. Zorg dat de informatievoorziening nader wordt afgestemd op de rollen. We verwijzen hiervoor naar het opvolgingsonderzoek van de RKC van 2015. Maak nadere afspraken over de informatievoorziening tussen raad en college, met specifieke aandacht voor de rol van commissies en presidium in relatie tot grondbeleid. Uitgangspunt is dat hierbij gewerkt wordt vanuit de verantwoordelijkheden voor het openbaar bestuur.
- Ad 6. Laat een onafhankelijke juridische toets uitvoeren in hoeverre het B&W besluit van de grondaankoop van 847 m² terecht gebaseerd is op de AO. [Noot RKC: zie bijlage 5.]

⁷ Raadslid.nu – Petra Habets (2013). Verkenning rekenkamerfunctie en integriteit.

RKC Medemblik – Opmeer

- Ad 7. Geef aandacht aan het risico van aan- en verkopen van grond/grondposities. Zorg dat deze onafhankelijk plaatsvinden en dat geen schijn van afhankelijkheid of belangenverstrengeling ontstaat. We verwijzen hiervoor naar het Handboek gemeente governance fraude⁸. Implementeer in ieder geval de volgende maatregelen:
- a. Vierogen-principe (onderhandelingen door 2 of meer personen namens de gemeente) ter voorkoming van o.a. ABC-constructies;
 - b. In geval van aan- of verkoop aan ambtenaren of bestuurders besluitvorming via de gemeenteraad.

Integriteitsbeleid algemeen

- Ad 8. Implementeer de norm dat er regelmatig onderzoek gedaan wordt naar welke functies veel met vertrouwelijke informatie te maken krijgen en waar risico's van fraude liggen. Laat passende maatregelen treffen en zorg dat de raad hier informatie over krijgt.
- Ad 9. Bespreek in de raad en met het college de visie op Integriteit. Zoals verwoord in BIOS Bestuurlijke infrastructuur interactief: "In gezamenlijk overleg bespreken de politici hun visie op integriteit. Deze visie werkt vervolgens door in de uitwerking in lokale regels en activiteiten."
- Ad 10. Neem in deze bespreking mee op welke wijze de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert (conform art. 170 Gemeentewet sinds 1/2/2016). Besteed aandacht aan welke controles de burgemeester nodig vindt om deze verantwoordelijkheid te dragen.
- Ad 11. Zorg dat het integriteitsbeleid met deze visie en rol van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit geactualiseerd wordt. Stimuleer en geef opdracht dat het levend gehouden wordt. Zet ook in op opleiden (bijvoorbeeld in het opleiden in het nemen van morele besluiten) en bewust worden van mensen. Rapporteer over het integriteitsbeleid. Maak hierbij gebruik van het BIOS Model Integriteitsstructuur (zie figuur 6.1) en de instrumenten voor het Huis voor Klokkenluiders.
- Ad 12. Het is belangrijk om inzicht te hebben in de weerbaarheid van de organisatie, om de kans op integriteitsschendingen zoveel mogelijk te beperken. Dit inzicht kan verkregen worden door gebruik te maken van de instrumenten van het BIOS, zoals het Model Integriteitsinfrastructuur. Zorg dat de raad inzicht krijgt in het gebruik hiervan.

De essentie

Het is nodig het algemene integriteitsbeleid te actualiseren en met aandacht uit te voeren. Verder is het nodig een aantal *checks and balances* (zie aanbevelingen) op te nemen die passend zijn bij de risico's van Opmeer. De integriteitsrisico's moeten inzichtelijk gemaakt worden, zodat prioriteiten gesteld kunnen worden en preventieve maatregelen genomen kunnen worden. Om vervolgens tot een zo transparant mogelijke bedrijfsvoering te komen. De verantwoordelijkheid van de gemeente is het verder bouwen aan vertrouwen én *checks and balances*. Zij vormen samen het fundament om in de samenleving te kunnen opereren.⁹ Gelijktijdig is dit ook gewenst om de weerbaarheid van overheidsfunctionarissen tegen ongewenste invloeden te vergroten.

⁸ Deloitte Lokaal bestuur (2007). Gemeente Governance Fraude.

⁹ Het waarborgen van integriteit in het openbaar bestuur is ook onderdeel van de aanpak tegen ondermijning. <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ondermijning>

4 Bestuurlijke reactie en verwerking RKC



Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer
Postbus 45
1687 ZG WOGNUM

Ons Kenmerk



18.0002431

Datum

22 februari 2018

Afdeling

gemeentesecretaris

**Onderwerp: onderzoek Integriteitsbeleid in de gemeente Opmeer casus
bestemmingsplan Heerenweide**

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 13 februari 2018 ontvingen wij van u de concept rapportage van uw conclusies en bevindingen in bovengenoemd onderzoek. Wij danken u voor de geboden gelegenheid om hier onze bestuurlijke reactie op te kunnen geven.

In de bijlage bij deze brief geven wij u onze reactie op uw bevindingen. Korteitshalve verwijzen wij daar naar.

In uw concept rapportage wordt op een paar onderdelen geadviseerd deze voor te leggen aan een externe voor een onafhankelijke juridische toets. Wij hebben hier uitvoering aan gegeven en de bevindingen in ons reactie verwerkt. U treft de juridische toets bovendien als bijlage bij deze brief aan.

Vragen

Indien u vragen heeft, dan kunt u contact opnemen met de voor dit onderzoek aangewezen contactpersoon de heer M.A.S Winder.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders

R. Luiks
Gemeentesecretaris (loco)

G.J.A.M. Nijpels
Burgemeester gemeente Opmeer

Bijlagen:

- Bestuurlijke reactie op uw concept-rapport
- Advies Schenkeveld advocaten 22 februari 2018

RKC Medemblik – Opmeer

Verwerking bestuurlijke reactie door de RKC

De RKC heeft de uitgebreide bestuurlijke reactie (bijlage 5) en het advies van Schenkeveld advocaten (bijlage 6) opgenomen in dit rapport. Wij merken hierbij het volgende op.

De RKC waardeert het, dat het college direct uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling 6 om een juridische toets uit te laten voeren op de aankoop van 847 m² grond. De RKC heeft er kennis van genomen, dat uit deze toets blijkt dat geen apart collegebesluit vereist was voor deze aankoop.

De RKC constateert dat het college waarde hecht aan de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Ook is in de bestuurlijke reactie aangegeven dat "Het onderzoeksrapport, de conclusies en aanbevelingen ons inziens een aantal onjuistheden bevatten. In deze brief zullen we op ook op deze onjuistheden ingaan." In bijlage 7 gaat de RKC op de belangrijkste passages uit de brief van het college nader in. Hieruit blijkt dat geen sprake is van onjuistheden in het onderzoeksrapport. We merken hier in hoofdlijnen het volgende over op en geven aan of en hoe we dat verwerkt hebben in het onderzoeksrapport (zie voor details bijlage 7):

- *Herhaling van feiten.* Veel van de passages in de bestuurlijke reactie geven feiten aan, zoals wij die ook in onze nota van bevindingen hebben geconstateerd. Wij zien deze herhaling als een bevestiging van het onderzoek.
- *Verschil van mening.* Enkele malen is er verschil van mening, bijvoorbeeld over de reikwijdte van de accountantsverklaring. Uiteraard is verschil van mening mogelijk. De RKC heeft haar tussenconclusie 7 in hoofdstuk 8 afgestemd met de accountant en handhaaft deze.
- *Nieuwe feiten.* Incidenteel is een nieuw feit genoemd zoals het gegeven dat de sector grondgebiedzaken in 2017 een bewustwordingssessies over ondermijning heeft georganiseerd. Dit nieuw feit, wat overigens niet eerder naar voren is gekomen uit de documentenstudie, de interviews of het ambtelijk wederhoor – en enkele andere nieuwe feiten – hebben wij beoordeeld op een mogelijk effect voor onze hoofdconclusies. Dit was niet het geval.
- *Toetsing.* Hier lijkt sprake van een misverstand. Het college merkt op dat door de RKC ook getoetst wordt aan een regeling uit 2017. Het college is van oordeel dat de toetsing gebaseerd moet zijn op het integriteitsbeleid ten tijde van de casus. De RKC geeft aan dat in paragraaf 9.1 wel de documenten van Opmeer – inclusief die uit 2017 – ter volledigheid zijn genoemd, maar benadrukt dat de toetsing gebaseerd is op de integriteitsnota uit 2006. Dit blijkt uit de tabellen 9.1 en 9.2 in paragraaf 9.3. De toetsing verandert dus niet.
- *Ander oordeel.* Het college heeft soms een ander oordeel. Bijvoorbeeld dat de schijn van belangenverstrengeling door het nemen van een maatregel is voorkomen. De RKC respecteert andere oordelen, maar handhaaft haar conclusie dat er wel sprake was van deze schijn. Juist door hier open en transparant over te communiceren ook naar de raad had dit eerder voorkomen kunnen worden. Dat het eindoordeel over de daadwerkelijke belangenverstrengeling anders is geworden, doet aan deze conclusie niets af. De RKC heeft ter toelichting de definities van schijn van belangenverstrengeling en daadwerkelijke belangenverstrengeling in paragraaf 3.2 toegevoegd en op enkele punten de formulering in het rapport iets aangescherpt.

Aanbevelingen

De RKC constateert dat het college met alle aanbevelingen instemt en daar nadere opmerkingen bij heeft geplaatst. De RKC vindt het een goede zaak dat opvolging van de aanbevelingen plaatsvindt, en adviseert de raad om de implementatie hiervan met belangstelling te volgen.

Voor een gedetailleerde behandeling van de bestuurlijke reactie verwijzen wij naar bijlage 7.

Nota van Bevindingen

5 Aanleiding, onderzoeksopzet en normenkader

5.1 Aanleiding, onderzoeksopzet en casus

Signalering door de raad en oriënterende besprekingen voor de opzet van de onderzoeksopzet

In oktober 2017 constateerden raadsleden, na het opvragen van informatie naar aanleiding van een bespreking in een commissievergadering over de herziening van het bestemmingsplan Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek, dat een ambtenaar (in het vervolg: ambtenaar 5) in privé percelen bezit in Heerenweide aan de rand van het bestemmingsplan.

Op 7 november 2017 heeft de RKC een oriënterend gesprek gehad met de fractievoorzitters en de burgemeester en is een aparte toelichting gegeven door fractievoorzitter M.P.J. Appelman, namens de fractievoorzitters. De RKC heeft vervolgens een concept onderzoeksopzet opgesteld. Deze onderzoeksopzet is met de commissie Bestuurlijke Zaken en Verantwoording, in aanwezigheid van het college, besproken op 17 november 2017. In deze gesprekken is de aanleiding van het onderzoek besproken en is de behoefte geuit om helderheid te verschaffen over de gang van zaken. Hierbij zijn vragen gesteld over de integriteit van ambtenaar 5, eventueel andere betrokken ambtenaren en de rol van de burgemeester.

In november 2017 heeft de RKC een richtinggevende onderzoeksopzet opgesteld

Deze gesprekken en de constatering waren de aanleiding voor de richtinggevende onderzoeksopzet 'Integriteitsbeleid in de gemeente Opmeer, casus bestemmingsplan'. Deze opzet is ter kennisgeving gestuurd aan de raad op 23 november 2017. Dit is de basis geweest voor de uitvoering van het onderzoek.

De doelstelling die hierin is geformuleerd luidt:

Inzicht geven in de opzet en uitvoering van het integriteitsbeleid in de gemeente Opmeer in relatie tot het RO- en grondbeleid aan de hand van de specifieke casus van een bestemmingsplan.

De probleemstelling daarbij is:

In hoeverre is invulling gegeven aan wet, beleid en normen en waarden van integriteit door personen vanuit de gemeentelijke organisatie van Opmeer in relatie tot de casus van het bestemmingplan?

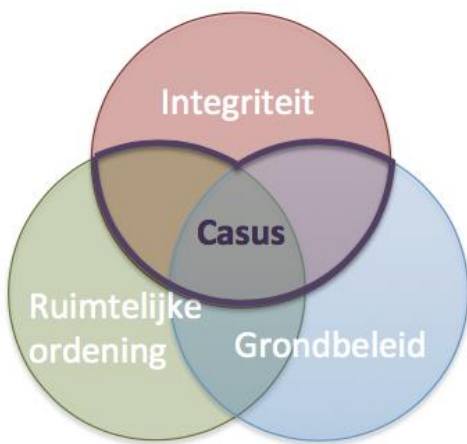
De casus bestemmingsplan betreft de ontwikkeling van een nieuw woongebied: Heerenweide

In het eerste decennium van deze eeuw is in de gemeente Opmeer begonnen met het ontwikkelen van plannen voor een nieuw woongebied bij Spanbroek. In 2007 is begonnen met concrete planontwikkeling om te komen tot een bestemmingsplan. De gemeente bezat al grond in het gebied Heerenweide. De eerste grondaankopen in relatie tot het onderzoek in dit rapport stammen uit 2003. In 2011 is het bestemmingsplan Heerenweide vastgesteld en eind 2012 hebben de laatste grondtransacties plaatsgevonden. De periode van onderzoek loopt daarom van 2003 tot en met 2012 waarbij ook enkele aspecten van de periode daarvoor en daarna zijn belicht.

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd (zie onderzoeksopzet):

1. Hoe en in welke mate is uitvoering gegeven aan het integriteitsbeleid in relatie tot RO- en grondbeleid?
2. Is er bij de casus van het bestemmingsplan gehandeld overeenkomstig het integriteitsbeleid?
3. Is er bij de casus van het bestemmingsplan gehandeld overeenkomstig het wettelijk en gemeentelijk RO- en grondbeleid?

4. In hoeverre waren de bovenstaande punten voor de raad en het college inzichtelijk?



Figuur 5.1 Terreinen van gemeentelijk beleid bij de casus bestemmingsplan

Het onderzoek raakt hiermee aan drie terreinen van gemeentelijk beleid (zie Figuur 5.1): integriteitsbeleid, RO-beleid en grondbeleid. Dit is de context van het onderzoek. Waar de gedeelten van het integriteitsbeleid het RO- en grondbeleid elkaar raken is in deze context relevant voor de casus. De afbakening van het onderzoek is de casus bestemmingsplan Heerenweide. Deze valt binnen de overlap van deze drie gebieden.

Hoofdstuk 6 beschrijft de landelijke en gemeentelijke beleidskaders. De uitvoering van het gemeentelijk beleid bij de casus Heerenweide is daarna uitgewerkt in hoofdstuk 7 (RO-beleid), hoofdstuk 8 (grondbeleid) en hoofdstuk 9 (integriteitsbeleid).

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van de BIOS handreiking en is deze beschikbaar gesteld

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) heeft in 2014 een handreiking¹⁰ opgesteld als hulpmiddel bij de zorgvuldige behandeling van de signalen van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers en de inrichting van een eventueel onderzoekstraject. Het belang van zorgvuldigheid met publiciteit en betrokkenen zijn hierin als belangrijke aandachtspunten genoemd. De handleiding geeft een uitgebreid overzicht van mogelijke integriteitsschendingen, waaronder misbruik van positie en belangenverstrengeling, misbruik van informatie en ongewenste omgangsvormen. De handreiking is voor een deel ook toepasbaar bij signalen over ambtenaren. De RKC heeft deze handreiking ook gebruikt bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. Hiervan heeft de RKC het presidium en college in december 2017 op de hoogte gesteld. Specifiek gaat het over:

- interviews uitvoeren in koppels van twee onderzoekers (zie bijlage 3 voor Overzicht Interviews);
- het bij laten staan van de RKC door een externe adviseur;
- tussentijdse afspraken en zorgvuldigheid bij communicatie en presentatie van bevindingen.

5.2 Normenkader

Het normenkader is opgesteld vanuit het perspectief van de raad

Wij hebben het normenkader gericht op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Bij de kaderstelling gaat het om zaken als het voldoen aan landelijk beleid, actualiteit en integraliteit. Bij de controlerende taak gaat het om inzicht in vormgeving, (uit)werking en evaluatie van het beleid. Dit betekent dat niet alle detailregelgeving van RO en grondzaken getoetst is, maar wel datgene wat voor de raad relevant is. Gezien de onderzoeksvragen hebben we specifiek gekeken naar de aandacht voor integriteit bij de uitwerking van het RO- en grondbeleid van de casus Heerenweide.

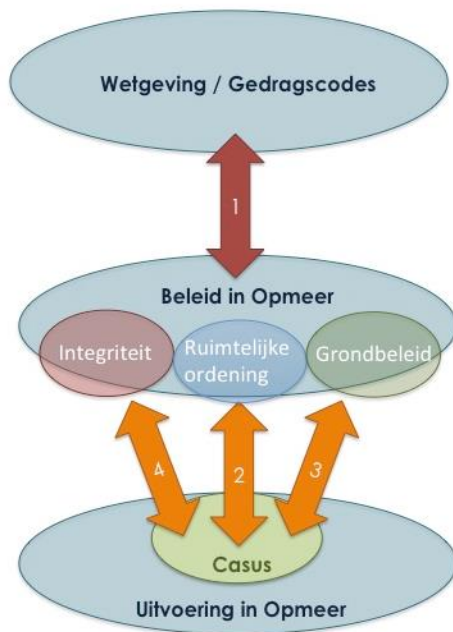
Beantwoording van de vragen doen we op basis van een samenhangend normenkader

Een helder normenkader is nodig om duidelijk te hebben waaraan getoetst wordt. Ons normenkader bestaat uit vier samenhangende onderdelen.

¹⁰ BIOS (2014). Handreiking: Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers.

RKC Medemblik – Opmeer

- 1) Deel 1 is gebaseerd op wetgeving en gedragscodes. Het beleid van Opmeer is hieraan getoetst. Dit geeft antwoord op de vraag: *voldeed het beleid?* (hoofdstuk 6)
- 2) Deel 2 is gebaseerd op het RO-beleid van Opmeer. De uitvoering van de casus Heerenweide is getoetst aan het beleid. Dit geeft antwoord op de vraag: *was de uitvoering van de casus conform het RO-beleid?* (hoofdstuk 7)
- 3) Deel 3 is gebaseerd op het grondbeleid van Opmeer. De uitvoering van de casus Heerenweide is getoetst aan het grondbeleid. Dit geeft antwoord op de vraag: *was de uitvoering van de casus conform het grondbeleid?* (hoofdstuk 8)
- 4) Deel 4 is gebaseerd op het integriteitsbeleid van Opmeer. De uitvoering van de casus is getoetst aan het integriteitsbeleid. Dit geeft antwoord op de vraag: *was de uitvoering van de casus conform het integriteitsbeleid?* (hoofdstuk 9)



Figuur 5.2 Opbouw normenkader: 4 toetsingen

De uitwerking en toetsing van deel 1 van het normenkader is te vinden in hoofdstuk 6, van deel 2 in hoofdstuk 7, van deel 3 in hoofdstuk 8 en van deel 4 in hoofdstuk 9.

Bij de beoordeling van de normen, zijn de volgende categorieën gebruikt:

	De gemeente voldoet grotendeels aan de norm.
	De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm.
	De gemeente voldoet niet / nauwelijks aan de norm.

6 Wetgeving en beleid

In dit hoofdstuk zijn eerst de wettelijke kaders en landelijke richtlijnen in kaart gebracht voor het integriteitsbeleid, het RO-beleid en het grondbeleid (6.1). Dit is de basis van onderdeel 1 van het normenkader. Vervolgens zijn de relevante beleidsregels op deze drie beleidsterreinen van Opmeer in kaart gebracht (6.2). Tot slot volgt een overzicht van tussentijdse conclusies en is het beleid van Opmeer getoetst aan onderdeel 1 van het normenkader (6.3). Dit geeft antwoord op de vraag: *voldeed het beleid?*

6.1 Landelijke wetgeving, gedragscodes en instrumenten

6.1.1 Integriteitsbeleid

De rijksoverheid heeft wetgeving, regels en gedragscodes ontwikkeld om integriteit te borgen

Regels kunnen zijn: wetgeving of normen en waarden. Wetten zijn geschreven rechtsregels en hebben rechtskracht. Normen en waarden zijn (on)geschreven omgangsvormen en principes in publiekelijk en sociaal verband. Een code kan worden gezien als een hulpmiddel voor verdere invulling van die regelgeving. Een code geeft niet per definitie regels die rechtskracht hebben, maar ambtenaren zijn in hun functioneren aanspreekbaar op de naleving van de gedragscode.¹¹

In de Gemeentewet zijn de volgende bepalingen opgenomen voor politieke ambtsdragers¹²:

- met het ambt onverenigbare functies (incompatibiliteiten);
- verboden handelingen, zoals aannemen van werk ten behoeve van de gemeente, adviseren aan derden, het verhuren van zaken aan de gemeente etc.;
- stemmen zonder last;
- verbod op deelname stemming in zaken die een raadslid of bestuurder persoonlijk aangaan;
- eed, belofte;
- verplichte gedragscode voor raadsleden, burgemeester en wethouders;
- verbod op nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op het wethouderschap of burgemeesterschap;
- plicht tot openbaarmaking nevenfuncties voor alle politieke ambtsdragers;
- geen vergoedingen buiten hetgeen in wet of verordening is vastgelegd.

Verder kent de Gemeentewet algemene regels die een relatie hebben met het onderwerp integriteit, zoals de financiële functie en voorschriften over rechtmatigheid, voorschriften over de accountantscontrole en voorschriften over de financiële administratie.

1/2/2016. Per 1 februari staat in de Gemeentewet "De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente." (artikel 170 lid 2). Hoewel burgemeesters in de praktijk deze rol vaak al op zich namen, is dit nu geëxpliciteerd in de gemeentewet. Burgemeesters moeten volgens het aangepaste wetsartikel de integriteit van het bestuursorgaan bevorderen en bij (vermoedens van) integriteitsschendingen door het bestuur handelend optreden.¹³ Het gaat hier dus over bestuurlijke integriteit en niet over ambtelijke integriteit. Hiervoor gelden de bepalingen uit de Ambtenarenwet.

¹¹ Bron: wikipedia en Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk, 2006.

¹² <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/integriteit/integriteit-relevante-wet-en-regelgeving>

¹³ BIOS, Burgemeester per 1 februari officieel hoeder van integriteit, 3 februari 2016

RKC Medemblik – Opmeer

In de ambtenarenwet zijn bepalingen¹⁴ opgenomen voor het taakveld van het bevoegd gezag¹⁵

“Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;
- b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.”

De verplichting om een eed of belofte af te leggen is per 1 maart 2006 in de Ambtenarenwet opgenomen.

Naast wetgeving is er de publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling met bepalingen

De Collectieve ArbeidsvoorwaardenRegeling/UitwerkingsOvereenkomst (CAR/UWO) voor de sector gemeenten¹⁶ beschrijft rechten en verplichtingen voor ambtenaren ten aanzien van arbeidsvoorwaarden. Hierin zijn ook integriteitsregels te vinden, zoals de meldplicht. Het college kan ambtenaren aanwijzen waar een bijzonder risico van financiële belangenverstrengeling is. Deze aangewezen ambtenaren hebben dan een meldplicht van een financieel belang als deze de functieervulling kunnen raken. ¹⁷ CAR/UWO gaat ook in op disciplinaire straffen, die opgelegd kunnen worden bij plichtsverzuim. Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van enig voorschrift als het doen of nalaten van iets dat van een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen (zie ook 6.2.1).

Naast wet en regelgeving zijn er basisnormen voor gemeenten en codes voor rijksambtenaren

1994. Het ministerie van Binnenlandse Zaken onderscheidt in een publicatie uit 1994¹⁸ zeven stappen bij het ontwikkelen van preventief beleid: 1. doorlichten van de organisatie, 2. veiligstellen van de integriteit van de organisatie, 3. systematisch bewaken van toetreding, 4. gedragsregels voor medewerkers, 5. levend houden van de gedragsregels, 6. controle op de naleving van de gedragsregels en 7. maatregelen in geval van ontoelaatbare handelingen of het risico daarop.

2006. In 2006 heeft het ministerie van BZK in samenwerking met gemeenten, provincies, waterschappen en politie een ‘Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie’ opgesteld. In dit stuk staat dat overheidsorganisaties in 2007 hebben afgesproken dat het integriteitsbeleid ten minste aan de basisnormen moet voldoen. Volgens de basisnormen moet een overheidsorganisatie onder andere:

- regels over integriteit opstellen;
- regelmatig onderzoeken welke functies veel met vertrouwelijke informatie te maken hebben en waar risico's voor fraude zijn;
- een eigen gedragscode hebben. De inhoud van de gedragscode is niet voorgeschreven;
- regels hebben voor het omgaan met vertrouwelijke informatie (o.a. computer beveiliging);
- een verklaring van goed gedrag vragen aan nieuw personeel;

¹⁴ Ambtenarenwet. Artikel 125.3 en 125.4. Zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2017-01-01>

¹⁵ Het bevoegd gezag is de werkgever van de ambtenaar. <https://www.nab.nl/consument/juridische-informatie/ambtenarenrecht/>

¹⁶ <https://caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm>

¹⁷ Regeling CAR/UWO. Artikel 15:1:f.

¹⁸ Integriteit sector Rijk; systematisch ontwikkelen van preventief beleid (1994). Uit: Staatscourant 1995, nr. 19.

RKC Medemblik – Opmeer

- ambtenaren een eed of belofte laten afleggen, conform de ambtenarenwet. Door het afleggen van de eed of belofte zweert of belooft een ambtenaar of politieke ambtsdrager dat hij/zij deze regels nakomt (zie Bijlage 4);
- ambtenaren hun nevenwerkzaamheden laten melden;
- het aannemen van geschenken of diensten met een waarde van meer dan € 50 verbieden.

2006 – 2017. De Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk uit 2006 is regelmatig geactualiseerd om aan te sluiten bij de veranderde samenleving en nieuwe ontwikkelingen. De gedragscode is opgesteld voor alle rijksambtenaren en is bedoeld als levend instrument. Deze code beschrijft het kader dat rijksbreed geldt voor rijksambtenaren en als basismodel kan worden gehanteerd voor de organisatie specifieke codes. Hierin zijn opgenomen waarden van integriteit: onafhankelijkheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en eigen verantwoordelijkheid. Ook zijn specifieke normen en regels opgenomen voor belangenverstrengeling, informatie en communicatie en zorgvuldige omgang met mensen en middelen. In deze gedragscode wordt veel waarde gehecht aan het bespreekbaar maken van integriteit. In 2017 is deze Gedragscode Integriteit Rijk weer geactualiseerd, waarbij deze naast enkele tekstuele aanpassingen is aangepast aan nieuwe en gewijzigde regelgeving (o.a. invoering Huis voor Klokkenluiders, zie hieronder).

Het BIOS stelt instrumenten op gericht op het bevorderen van integriteit binnen de publieke sector

Het BIOS was een onafhankelijk instituut, geïnitieerd door de rijksoverheid. Per 1 juli 2016 zijn haar taken overgegaan naar het Huis voor Klokkenluiders.

2015. BIOS heeft een Model Integriteitsinfrastructuur¹⁹ ontwikkeld voor beleidsmakers en medewerkers die binnen hun eigen organisatie integriteitsbeleid moeten ontwikkelen en/of implementeren. In de ambtelijke sector is het normaal om een open norm te gebruiken: je gedraagt je zoals een goed ambtenaar of werkgever betaamt. Voor bestuurders kan dit zijn: je gedraagt je zoals een goed politiek ambtsdrager betaamt. Zo'n norm opent de ruimte voor dialoog en legt de nadruk op de professionele kant van politici. BIOS stelt: "Integriteit zal altijd een onderwerp van discussie blijven, zeker bij politici, maar binnen de 'spelregels' van de democratie zijn aanknopingspunten om hun integriteit richting te geven." Dit model geeft niet alleen richting, maar vormt ook de basis voor duurzaam integriteitsbeleid. Het model laat zien dat integrale aandacht voor integriteit binnen een organisatie belangrijk is (Figuur 6.1).



Figuur 6.1. Model Integriteitsinfrastructuur (BIOS)

2016. Huis voor Klokkenluiders

Vanaf 1 juli 2016 is de nieuwe wet Huis voor Klokkenluiders in werking²⁰. De wet regelt de mogelijkheden en de bescherming van werknemers die een misstand willen melden. Organisaties met 50 of meer werknemers zijn verplicht een meldregeling ('klokkenluidersregeling') vast te stellen.

¹⁹ <http://www.integriteitoverheid.nl/dossiers/model-integriteitinfrastructuur/>

²⁰ <https://huisvoorklokkenluiders.nl>

Het Huis voor Klokkenluiders geeft advies en kan ook onderzoek uitvoeren bij misstanden met een maatschappelijk belang, waaronder:

- schending van een wettelijk voorschrift;
- gevaar voor het goed functioneren van overheidsorganisatie of bedrijf als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen nalaten.

De publicatie 'Integriteit in de praktijk, de meldregeling' (Huis voor Klokkenluiders, 2016) benoemt het belang om te bouwen aan een ethische organisatie, die gemotiveerd is om misstanden te voorkomen. Dit vraagt om een brede aanpak in alle onderdelen van de organisatie: bedrijfscultuur en organisatiewaarden; leiderschap en management; training, communicatie en bewustwording; werving, screening en selectie; regels, procedures en richtlijnen; controlemechanismen en verantwoordingsmanagement. Het Huis voor Klokkenluiders adviseert om in de meldregeling ook aandacht te besteden aan: dreigende misstanden, integriteitsschendingen en onregelmatigheden. Hierbij hoeft het maatschappelijk belang (nog) niet in het geding te zijn.

6.1.2 Ruimtelijke Ordening

Op het gebied van de ruimtelijke ordening is de bestemmingsplanprocedure wettelijk bepaald.



Figuur 6.2 Procedure Bestemmingsplan

> 2006. Bij alle ruimtelijke plannen streeft het Rijk naar zorgvuldige afwegingen en heldere besluitvorming. Voor dit onderzoek is wat betreft ruimtelijke ordening met name de procedure rond het tot stand komen van bestemmingsplannen relevant. Het wettelijk kader hiervoor is sinds oktober 2006 de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro, april 2008) tot uitvoering van de Wro.²¹ Regels en bepalingen rondom bestemmingsplanprocedures maken hier deel van uit.

In de procedure om te komen tot een nieuw bestemmingsplan (Figuur 6.2) is een aantal producten wettelijk vereist: het concept ontwerpbestemmingsplan of voorontwerp bestemmingsplan, het ontwerpbestemmingsplan en het bestemmingsplan. Ook is er een aantal momenten, waarop het plan – in een bepaalde fase van de ontwikkeling – ter inzage komt: bij het ontwerpbestemmingsplan en het bestemmingsplan is dat verplicht. Bij het voorontwerp of concept-ontwerpbestemmingsplan is er geen verplichting, maar is ter inzage legging wel zinvol om te komen tot een gedragen plan en om problemen later in de procedure te voorkomen.

De RKC beoordeelt in dit onderzoek wel de hoofdlijnen van de wettelijke vereisten maar niet alle juridische procedures in detail. Onderwerp van onderzoek is of er in het geval van de casus Heerenweide binnen de organisatie de integriteitsregels zijn gevolgd, waarbij uiteraard wel de Wro richtinggevend is voor de verschillende stappen in de RO-procedure.

²¹ wetten.overheid.nl

6.1.3 Grondbeleid

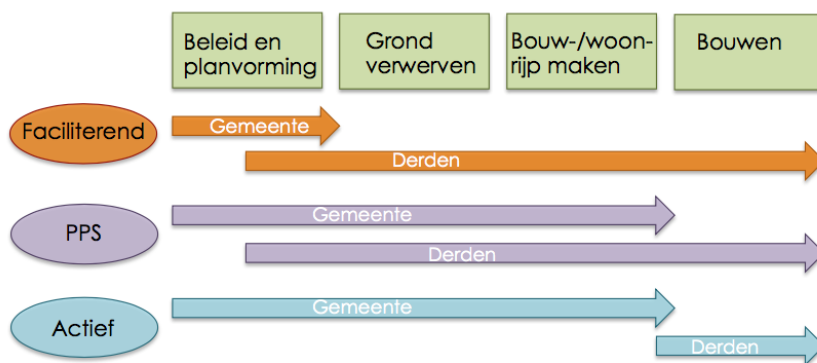
In de gemeentewet staan de bevoegdheden van college en informatieplicht naar de raad

Volgens art. 160.1 van de Gemeentewet is het college bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder aan- en verkopen van gronden. En in art. 169 lid 4 staat specifiek dat het college de raad vooraf inlichtingen moet geven 'over de uitoefening van bevoegdheden, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente'. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen". Wat ingrijpende gevolgen precies zijn, is door de wetgever niet verder ingevuld.

In de BBV, de Wro en het Bro staan landelijke richtlijnen voor grondexploitaties

Een gemeentelijke grondexploitatie, kortweg grex, bestaat uit een balans van kosten en opbrengsten (beschouwd vanuit de gemeente). Een exploitatieplan is van belang om de kosten van de grondexploitatie te kunnen verhalen.

Een gemeente kan kiezen uit verschillende vormen van grondbeleid (zie figuur 6.3). Als een gemeente agrarische gronden heeft of koopt, kan zij vanuit een positie als grondeigenaar gewenste ruimtelijke doelen realiseren. De keus is afhankelijk van ruimtelijke doelen en bepaalt welke partij(en) risico's dragen²².



Figuur 6.3 Vormen van grondbeleid

> **2004.** Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geldt vanaf 2004 en bevat een aantal bepalingen rondom het begroten en verantwoorden van grondexploitaties²³. Volgens het BBV is het verplicht om in de programmabegroting een paragraaf grondbeleid op te nemen. Deze regels zijn in 2016 verder uitgewerkt en aangescherpt in de notities faciliterend grondbeleid (maart 2016) en Grondexploitaties (maart 2016) van de Commissie BBV.

> **2006.** In de Wro wordt uitgebreid aandacht besteed aan grondexploitaties (Afdeling 6.4), o.a. de wijze van vaststellen van een exploitatieplan, de onderdelen van een exploitatieplan en de werking²⁴. Er zijn drie toetsingscriteria voor het kostenverhaal:

- er is profijt of nut van de kosten voor de locatie;
- er bestaat een causaal verband tussen kosten en plan;
- als meerdere locaties profijt hebben van bepaalde kosten, worden deze kosten naar rato verdeeld over de betrokken locaties.

In de Bro (Afdeling 6.2) is dit nader uitgewerkt, o.a. hoe toerekening en kostenverhaal kan plaatsvinden²⁵. In het geval van Publiek Private Samenwerking (PPS) maakt een gemeente samen

²² VNG (2013)

²³ <http://www.commissiebbv.nl/>

²⁴ http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2016-04-14#Hoofdstuk6_Afdeling6.4

RKC Medemblik – Opmeer

met private grondeigenaren afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden, kosten, opbrengsten en risico's. Dit wordt vastgelegd in een gezamenlijke exploitatieovereenkomst.

Op het moment dat de raad een bestemmingsplan vaststelt, moet er zekerheid bestaan over het kostenverhaal. Als dat (nog) niet is verzekerd, is de gemeenteraad verplicht tegelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen¹².

6.1.4 Wettelijke informatieplicht

In art. 169 van de Gemeentewet staat dat het college en elk van zijn leden afzonderlijk verantwoording schuldig zijn over het gevoerde bestuur. Zij geven de raad alle inlichtingen, die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

²⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798/2017-07-01#Hoofdstuk6>

6.2 Beleid in de gemeente Opmeer

6.2.1 Integriteitsbeleid

De gemeente Opmeer heeft verschillende documenten in relatie tot integriteit

De volgende documenten hebben betrekking op het integriteitsbeleid:

- Ambtsverklaring of Verklaring eed en belofte van de gemeente Opmeer (Bijlage 4);
- Regeling Klokkenluiders gemeente Opmeer (januari 2002);
- Integriteit in Opmeer (Bestuurlijk) (januari 2003);
- Integriteitsnota gemeente Opmeer, Ambtelijk (oorspronkelijk 2003, herzien: december 2005);
- Reglement ongewenste omgangsvormen Opmeer & Klachtencommissie ongewenst gedrag gemeentelijke overheid (2010);
- Regeling melden vermoeden misstand gemeente Opmeer 2017 (Concept - augustus 2017, voorlopige vaststelling september 2017). Deze vervangt de Regeling Klokkenluiders uit 2002.

Ambtsverklaring

De ambtsverklaring van de gemeente Opmeer bevat onderstaande passage over integriteit:

Integriteit

Ik verklaar dat ik kennis heb genomen van de regels met betrekking tot integriteit zoals deze zijn vastgelegd in de bepalingen van het CAR/UWO en de Gedragscode voor ambtenaren, die mij bij aanvang van mijn werkzaamheden voor de gemeente Opmeer zijn aangereikt. Ik verklaar me te houden aan, en mij te gedragen naar deze regels.

Klokkenluidersregeling/Regeling melden vermoeden misstand in de gemeente Opmeer 2017

Bij Opmeer werken meer dan 50 personen, zodat de Klokkenluidersregeling van toepassing is. Voor dit onderzoek relevante passages uit de deze regeling betreffen:²⁶

- de vertrouwenspersoon voor de regeling klokkenluiders (2002) is in Opmeer de gemeentesecretaris;
- er is o.a. sprake van een misstand bij 'een (dreigend) gevaar voor het goed functioneren van de organisatie als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten';
- een werknemer kan een melding doen bij iedere leidinggevende die binnen de organisatie hiërarchisch een hogere positie bekleedt dan hij of bij de vertrouwenspersoon (art. 3.1);
- de leidinggevende of vertrouwenspersoon stuurt de melding door naar de gemeentesecretaris of naar het college (als de werknemer het vermoeden heeft dat de gemeentesecretaris bij de vermoede misstand betrokken is) (art. 3.2);
- de leidinggevende dan wel vertrouwenspersoon draagt er zorg voor dat de burgemeester en wethouders onverwijld op de hoogte worden gesteld van een gemeld vermoeden van een misstand (art. 2.3);
- naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand stellen burgemeester en wethouders onverwijld een onderzoek in (art.2.4).

Integriteitsnota's

De landelijke richtlijnen vormen het uitgangspunt voor de nota's in Opmeer. (Zie tabel 6.1)

²⁶ Regeling melden vermoeden misstand gemeente Opmeer 2017 (augustus 2017)

RKC Medemblik – Opmeer

Tabel 6.1 Belangrijke passages- in het kader van dit onderzoek - uit de integriteitsnota's

Nota: Integriteit in Opmeer (Bestuurlijk) Januari 2003	Integriteitsnota gemeente Opmeer, Ambtelijk December 2005 (vastgesteld 10/1/2006)
1. Reeds de schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden (p. 6 / p. 5);	
2. Het integriteitbeleid zou ten minste eenmaal per jaar in de raad geëvalueerd moeten worden, waarbij beoordeeld wordt of een bijstelling van het beleid gewenst is (p. 22);	2. De regeling wordt jaarlijks geëvalueerd door de werkgever en de ondernemingsraad, in samenspraak met bureau P&O betreffende inhoudelijke wijzigingen en afdeling Automatisering betreffende eventuele technische wijzigingen (p. 28);
3. Bestuurders (collegeleden en raadsleden) zijn verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de integriteit van het openbaar bestuur in hun gemeente. Zij dragen daarmee ook verantwoordelijkheid voor de integriteit van hun ambtenaren (p. 5).	3. Integriteitaspecten kunnen gewaarborgd worden in de organisatie door aan integriteit blijvend aandacht te besteden (p.4):
4. Een integer bestuurder mag geen onjuiste informatie verstrekken of relevante (niet geheime) informatie achterhouden (p. 11);	a) tijdens onder meer werkoverleg, functionering- en beoordelingsgesprekken (p.4);
5. Voorstellen rondom informatie (p. 12):	b) in het sociaal jaarverslag aandacht te besteden aan integriteit;
a) ga zorgvuldig en correct om met informatie waarover men uit hoofde van het politieke ambt beschikt;	4. Bij indiensttreding:
b) pas de voorgestelde gedragsregels toe en spreek elkaar erop aan;	a) iedereen krijgt een exemplaar van de integriteitsnota, inclusief gedragscode;
6. Om het integriteitsbeleid vorm te geven moet een samenhangend geheel van regels en procedures worden ontwikkeld en in standgehouden (p. 22). Dat betekent:	b) de ambtseed, belofte of verklaring wordt afgelegd en een getekende verklaring wordt bewaard in het persoonsdossier;
a) de ontwikkeling van duidelijke normen en waarden, vastgelegd in openbare (gedrags)regels;	5. Belangenverstrengeling (p. 5/6):
b) een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;	a) wat betreft financiële belangen: 'Ook het hebben van bepaalde financiële belangen of het verrichten van bepaalde financiële transacties kan (de schijn van) belangenverstrengeling veroorzaken. Financieel belang dient hier breed te worden gedefinieerd. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond [...] Dergelijke financiële belangen kunnen een rol gaan spelen bij besluiten over bijvoorbeeld bestemmingsplannen of grondverkoop [...] voorzichtigheid, openheid en controleerbaarheid zijn hier van groot belang.';
c) controleerbaarheid van de macht door transparante besluitvormingsprocedures en regels over rekening en verantwoording in openbaarheid.	b) Melding en openbaarmaking [van belangenverstrengeling] zijn verplicht volgens de CAR/UWO. Hierdoor is controle mogelijk en dat kan bijdragen aan het voorkomen (van de schijn) van belangenverstrengeling;
7. Zorg voor heldere en openbare delegatie- en mandaatregelingen en houd daarbij rekening met eventuele integriteitsrisico's. In die gevallen moet terughoudend worden omgegaan met mandatering van besluitvorming aan individuele bestuurders en ambtenaren (p.22).	6. Oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie (p. 7): 'Integriteitsrisico's kunnen ontstaan als een medewerker over vertrouwelijke informatie beschikt die hij kan gebruiken om er persoonlijk voordeel mee te behalen of kan aanwenden ten bate van bijvoorbeeld vrienden, kennissen, familieleden of andere relaties. Het kan daarbij gaan om zaken als de aan- en verkoop van een huis of een stuk grond, ...'
	7. Reageren op niet-integere zaken (p. 12 en p. 21):
	a) het is belangrijk dat medewerkers zich vrij voelen om misstanden intern aan te kaarten.
	b) Belang klokkenluidersregeling, vertrouwenspersoon;
	c) Leidinggevende draagt het integriteitbeleid uit.

RKC Medemblik – Opmeer

De passages in tabel 6.1 zijn specifiek relevant voor dit onderzoek en vormen daarom de basis voor onderdeel 4 van het normenkader. Dit onderdeel 4 is uitgewerkt in hoofdstuk 9.

De gemeente Opmeer kiest voor een pragmatische aanpak en een samenvatting

In de bestuurlijke nota van 2003 wordt door P&O voorgesteld om in Opmeer "te kiezen voor een pragmatische aanpak" bij de ontwikkeling van het integriteitsbeleid in plaats van voor de zeven stappen van het ministerie van Binnenlandse Zaken: "...we kunnen ook doorslaan en ons vrijwel alleen bezighouden met de verantwoording. Dit zou ten koste gaan van het besturen! Het behandelen, (al dan niet intern) communiceren en vaststellen van deze verordening lijkt voldoende." (p. 22)

De ambtelijke nota van 2005 bevat een samenvatting van het integriteitsbeleid²⁷ (Tabel 6.2).

Tabel 6.2 Integriteit Samengevat⁷

 Brillientest	Hoe kijken anderen tegen het dilemma aan? Iedereen heeft een gekleurde kijk op de werkelijkheid. Vraag daarom hoe anderen in deze kwestie zouden handelen.
 Voorpaginatest	Kan mijn gedrag de voorpagina van de krant doorstaan? Welke gedragingen zouden tot grote koppen leiden?
 Schoenentest	Wat doen anderen als ze in mijn schoenen zouden staan? Ook wel: wat zou ik doen als mijn leidinggevende over mijn schouder mee zou kijken?
 Spiegeltest	Kan ik mijzelf nog onder ogen komen? Past de oplossing bij mijn persoonlijkheid?
 Hellingproef	Wanneer begeef ik mij op een hellend vlak? Kan deze beslissing leiden tot een volgende onafwendbare beslissing?
 Weegschaaltest	Wanneer zijn belangen en waarden in evenwicht? Welke beslissing levert het meeste welzijn op voor alle betrokkenen?

Als bijlage bij de ambtelijke nota is de Gedragscode voor medewerkers opgenomen. Hierin staan kernbegrippen van integriteit omschreven, waaraan gedrag getoetst moet kunnen worden: dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid.

Er was een eerdere nota uit 2003. Deze is, na evaluatie in 2005, op enkele punten verbeterd en aangepast en o.a. uitgebreid met de samenvatting van integriteit (zie Tabel 6.2). Deze nota is bestuurlijk vastgesteld op 10/1/2006.

²⁷ Deze regels zijn ontleend aan het boek 'De integere manager' van M. Kaptein (2002).

RKC Medemblik – Opmeer

Ongewenst gedrag, vertrouwenspersoon en klachtencommissie

In het Reglement²⁸ uit 2010 worden onder ongewenste omgangsvormen verstaan: seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en discriminatie. In het reglement is ook de aanwijzing van vertrouwenspersonen geregeld. In Opmeer hebben de volgende personen deze functie intern vervuld:

- 2003 – juni 2008: ambtenaar 9;
- juni 2008 – juni 2011: *niemand aangesteld*;
- juni 2011 – heden: ambtenaar 7.

Daarnaast is er ook een extern vertrouwenspersoon aangesteld. Op dit moment is dat een medewerker van de Arbo Unie. De interne vertrouwenspersoon brengt een jaarverslag uit aan het college, waarin tenminste is opgenomen het aantal behandelde klachten en de aard daarvan.

De gemeente heeft geen eigen klachtenregeling, maar volgt hiervoor de Algemene wet Bestuursrecht (Awb). De Awb bevat een apart hoofdstuk over klachtbehandeling. Voor de behandeling van klachten is de gemeente sinds augustus 2010²⁹ aangesloten bij de landelijke klachtencommissie voor ongewenst gedrag. Deze commissie brengt een jaarverslag uit dat wordt toegezonden aan het bestuursorgaan (i.e. het college van B&W) van de gemeenten waar de regeling geldt. Daarnaast is de gemeente ook aangesloten bij de Nationale Ombudsman.

Organisatievisie

> **2016.** Tot slot merken we op dat in de Organisatievisie 2020 Gemeente Opmeer geen specifieke aandacht gegeven wordt aan integriteit. Het gaat hier bijvoorbeeld over de opgave om toegerust te zijn om allianties te vormen en om samen met maatschappelijke partners en regio gemeenten de ontwikkelingen te vertalen naar voorzieningen om deze te (laten) realiseren.

6.2.2 Ruimtelijke ordening

Opmeer had specifiek beleid gericht op mogelijkheden voor ontwikkeling door particulieren 2005-2010. Dit betreft een aantal notities voor specifieke ruimtelijke ontwikkelingen:

- Notitie Ruimtelijke mogelijkheden voor zorgbehoevenden Gemeente Opmeer (zonder jaar);
- Beleidsnotitie: Gebruiksmogelijkheden voor vrijkomende (agrarische-)bedrijfsbebouwing in de Gemeente Opmeer (2005);
- Beleidsnotitie Bijgebouwen buiten de bebouwde kom (2008).

Deze notities zijn inmiddels achterhaald, o.a. met de inwerkingtreding van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) c.q. het Bor (Besluit omgevingsrecht) in 2010. Het Bor voorziet in landelijke regelingen voor mantelzorg en bijbehorende bijgebouwen, waardoor dit niet meer in een bestemmingsplan geregeld hoeft te worden. Een aantal zaken wat betreft agrarische bebouwing zijn geregeld in het bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer van 2014. Het thema Bijgebouwen is op rijksniveau geregeld.³⁰

De werkwijze bij bestemmingsplannen is na vaststellen van de Wro vastgelegd in een handboek

²⁸ Reglement ongewenste omgangsvormen Opmeer & Klachtencommissie ongewenst gedrag gemeentelijke overheid (augustus 2010)

²⁹ 12/1/2018: e-mail van ambtenaar 1, via ambtenaar 7, aan RKC

³⁰ 29/11/2017: e-mail van ambtenaar 3 aan RKC

RKC Medemblik – Opmeer

In 2007 heeft de gemeente Opmeer een handboek opgesteld, waarin het proces is beschreven om tot een onherroepelijk bestemmingsplan te komen. In 2008 is dit handboek geïntegreerd in het Handboek digitale bestemmingsplannen Opmeer. Het handboek uit 2008 is bedoeld als een naslagwerk, waarin het opstellen van bestemmingsplannen is gestandaardiseerd. Het is bedoeld voor zowel intern als extern gebruik. De verplichtingen die voortvloeien uit de Wro en het Bro zijn in het handboek uitgewerkt voor de gemeentelijke praktijk. Het is de bedoeling om de uitgangspunten uit het handboek te volgen, zowel bij uitbesteding van bestemmingsplannen als wanneer de gemeente een bestemmingsplan zelf maakt. Het eventueel afwijken van de uitgangspunten moet worden gemotiveerd. De afdeling Algemene zaken en ruimtelijke ordening (AZRO) is verantwoordelijk voor het beheer van het handboek.

De ontwikkeling van een bestemmingsplan is in het handboek opgedeeld in vijf fasen. Dit is samengevat in figuur 6.4.

De interne projectorganisatie ziet er als volgt uit:

- de gemeenteraad is opdrachtgever;
- de commissie Ruimte is adviserend orgaan;
- het college van B&W is besluitvormend t.a.v. de uitvoering;
- de portefeuillehouder RO is bewaker van de ruimtelijke visie;
- de coördinator bestemmingsplannen is projectleider + verantwoordelijke van het proces;
- de projectgroep is integraal het uitvoerend orgaan;
- de afzonderlijke afdelingen leveren input.

In 2017 is gewerkt aan een actualisatie van dit handboek tot het Handboek bestemmingsplannen 2017, waarin wijzigingen in ruimtelijke wet- en regelgeving zijn verwerkt. Daarnaast sluit het vernieuwde handboek ook aan bij jurisprudentie en ontwikkelingen in de praktijk in Opmeer.

Figuur 6.4 Fasen in de ontwikkeling van een bestemmingsplan



6.2.3 Grondbeleid

Het grondbeleid van Opmeer is vanaf het begrotingsjaar 2004 in de begroting vastgelegd

> **2004.** In dat jaar werd het BBV van kracht. In de paragraaf grondbeleid is aangegeven welke positie de gemeente wil innemen ten behoeve van uitbreidingen voor woningbouw, bedrijfsterreinen en overige doeleinden. Daarnaast is de positie van de gemeente in PPS-constructies hiervan een onderdeel. De kern van het grondbeleid in de gemeente Opmeer is al jaren onveranderd: 1) een actief grondbeleid bij het realiseren van bestemmingsplannen en 2) op verzoek van derden kan de gemeente medewerking verlenen (passief grondbeleid) aan het ontwikkelen van veelal kleine projecten. Met het actieve grondbeleid kan de gemeente zelf sturing geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente zet hierbij in op volledig kostenverhaal, inclusief bijdrage aan de infrastructuur en het voorzieningenniveau van de gemeente. Het grondbeleid wordt gevoerd binnen de kaders (stellige uitspraken) van de notities faciliterend grondbeleid (maart 2016) en Grondexploitaties (maart 2016) van de Commissie BBV³¹.

Eén van de uitgangspunten in 2005:

³¹ Programmabegroting 2005, 2010, 2011, 2018

RKC Medemblik – Opmeer

- In geval van PPS-overeenkomsten zal de gemeente bepalend zijn op ten minste de volgende punten: uit te geven kavels, beeldkwaliteitsplan, infrastructuur, wijk- en bovenwijkse voorzieningen.

> **2010.** In 2010 en volgende jaren zijn aan dit uitgangspunt toegevoegd: ruimtelijke ordeningsaspecten, de toevoeging dat een beeldkwaliteitsplan verplicht is bij nieuwe bouwlocaties buiten bestaand stedelijk gebied en huisvesting van de doelgroepen van beleid.

In 2010 en daarna staat verder vermeld dat bij medewerking aan particuliere ontwikkelingen, verhaal van kosten bij voorkeur plaatsvindt via het privaatrechtelijk spoor en indien dat niet mogelijk is het publiekrechtelijk spoor wordt ingezet.

Bij een evaluatie van het grondbeleid door de RKC in 2014 zijn o.a. de volgende punten naar voren gekomen:

- de Structuurvisie, de woonvisie en de paragraaf grondbeleid zijn richtinggevend bij het grondbeleid;
- er is niet expliciet vastgesteld wat de rollen en verantwoordelijkheden van college en raad zijn en de daarbij behorende informatie. Wel is duidelijk dat het college de commissie / het presidium / de raad vroegtijdig (vertrouwelijk) betreft bij ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties alvorens uitvoeringsbesluiten te nemen of contracten af te sluiten;
- er wordt jaarlijks een (vertrouwelijk) overzicht van de voortgang van alle grondexploitaties gepresenteerd en besproken in het college. Er wordt geen overzicht met inhoudelijke en financiële informatie over de projecten opgesteld voor de raad, anders dan in de programmabegroting;
- er zijn in Opmeer geen specifieke afspraken over de informatievoorziening richting raad, dat als toetsingskader kan dienen.

Dit onderzoek had het karakter van een quick scan, een signalerende beoordeling. Bij het opvolgingsonderzoek van de RKC in 2015 is gebleken, dat er wel stappen zijn gezet in het verbeteren van de informatievoorziening over grondexploitaties richting raad. Hierover waren echter op dat moment geen formele besluiten genomen door de raad.

6.2.4 Informatiebeleid richting de raad

Het informatiebeleid van de gemeente is gebaseerd op regelingen voor raad en presidium

Overkoepeld aan de hiervoor benoemde beleidsstukken over integriteit, ruimtelijke ordening en grondzaken is belangrijk wat de ontwikkeling was van de informatievoorziening naar de raad. De uitgangspunten hiervan hebben betrekking op de taken en samenstelling van het presidium en het reglement van orde van de raad. Belangrijke stukken hierbij zijn:

19/8/2003. Er is door de griffier een stuk opgesteld over Taken en samenstelling presidium. In de inleiding van dit stuk is opgemerkt dat er enige onduidelijkheid heerst over de taken en eventuele bevoegdheden van het raads-presidium. In dit stuk zijn voorstellen gedaan om meer duidelijkheid te verschaffen. De meeste voorstellen zijn verwerkt in een raadsbesluit in 2005 (zie hierna).

28/4/2005. De raad stelt de "Regeling op de vergaderingen van het presidium" vast. Hierin zijn als taken en onderwerpen van overleg genoemd:

- Het presidium bestaat uit: de fractievoorzitters van de in de raad vertegenwoordigde politieke groeperingen en de griffier, die onder voorzitter van de raad bijeenkomen.
- Het presidium heeft een informeel, maar besloten karakter, waarin de fracties geïnformeerd en gepolst worden over onderwerpen die nog niet besluitrijp zijn voor behandeling in de raad en/of een vertrouwelijk karakter hebben. Gedacht kan worden aan o.a.:

RKC Medemblik – Opmeer

- organisatorische zaken en zaken die volgens de Wet Openbaarheid Bestuur, niet – of niet meteen - in de openbaarheid kunnen;
- onderwerpen die het financieel belang van de gemeente kunnen schaden als ze (vroegtijdig) in het openbaar worden behandeld (bijvoorbeeld strategische grondaankoop);
- Het presidium beraadslaagt niet en neemt geen besluiten over onderwerpen die op grond van de Gemeentewet door de gemeenteraad in de openbaarheid genomen of besproken moeten worden. Het presidium kan wel voorstellen aan de raad of een raadscommissie doen.

30/3/2006. Op deze datum stelt de raad een iets aangepaste regeling op de vergaderingen van het presidium vast. Het verschil is dat er niet meer gewerkt wordt met plaatsvervangende leden. Verder zijn de bepalingen van 28 april 2005 gelijk gebleven.

3/2/2011. Vaststelling door de raad van "Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad". We noemen de volgende relevante zaken:

- De raad heeft een presidium en een agendacommissie, waarvoor een aparte regeling [Noot RKC; die van 30/3/2006] is vastgesteld en van toepassing is.
- Stukken ter toelichting op onderwerpen of voorstellen op de agenda worden voor een ieder op het gemeentehuis ter inzage gelegd.
- Een origineel van een ter inzage gelegd stuk wordt niet buiten het gemeentehuis gebracht.
- Voor een besloten vergadering is dit reglement ook van toepassing, waarbij voor de afloop van de besloten vergadering de raad beslist of geheimhouding zal gelden. De raad kan besluiten de geheimhouding op te heffen.

5/6/2014. Vaststelling door de raad van "Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad". Hierin is in artikel 2 de samenstelling van presidium (voorzitter en fractievoorzitters), en de rol van het presidium opgenomen: "het presidium doet aanbevelingen aan de raad inzake de organisatie en het functioneren van de raad en de raadscommissie, voor zover het niet betreft de taken van de agendacommissie". Vanaf dit moment is er geen aparte regeling voor het presidium meer.

Het bovenstaande is van belang omdat dit de basis en tijdsgeest is van de behandeling van vertrouwelijke zaken (zie verder hoofdstuk 7, 8 en 9).

6.3 Tussentijdse conclusies en toetsing normenkader – Deel 1

Voor alle relevante beleidsterreinen zijn tussentijdse conclusies opgesteld

Integriteitsbeleid

1. De wettelijke bepalingen van het afleggen van de eed of belofte, het voeren van een integriteitsbeleid, integriteitsbeleid aan de orde stellen in werkoverleg en functioneringsgesprekken zijn opgenomen in het beleid van Opmeer (zie voor uitvoering hoofdstuk 9).
2. De gedragscodes van Opmeer dateren van 2003 en 2005, waarbij de laatste bestuurlijk is vastgesteld op 10 januari 2006.
3. Overheidsorganisaties hebben in 2007 afgesproken dat het integriteitsbeleid ten minste aan de basisnormen moet voldoen. Het integriteitsbeleid zoals vormgegeven in de documenten van Opmeer voldoet grotendeels aan de landelijke basisnormen. Er zijn o.a. regels over integriteit, er is een eigen gedragscode en ambtenaren moeten de eed of belofte afleggen. Er is niet voldaan aan de basisnorm om in het beleid op te nemen, dat er regelmatig onderzoek gedaan wordt welke functies veel met vertrouwelijke informatie te maken hebben en waar risico's van fraude zijn. Deze is wel van belang voor de casus (zie hoofdstuk 9)

RKC Medemblik – Opmeer

4. De Modelgedragscode Sector Rijk die van toepassing is voor rijksambtenaren, is regelmatig geactualiseerd. Overigens heeft dit, ondanks dat het niet verplicht van toepassing was voor gemeenten, er niet toe geleid dat de gedragscodes van Opmeer zijn geactualiseerd.
5. In de Organisatievisie 2020 is aangegeven dat steeds meer in samenwerkingsverbanden geacteerd zal worden. Bij samenwerkingen spelen meerdere belangen en daarom is juist ook aandacht nodig voor integriteit. Het huidige integriteitsbeleid is hier niet op ingericht. Dit moet ook gaan over het toepassen van de uitgangspunten van morele besluitvorming.

RO-beleid

6. Het RO-beleid in Opmeer sluit aan bij de landelijke wetgeving en richtlijnen. Dit beleid wordt ook regelmatig geactualiseerd.
7. De gemeente heeft dit beleid ook geoperationaliseerd door zelf een handboek op te stellen voor de ontwikkeling van bestemmingsplannen, waarin ook duidelijk aandacht is voor de taakverdeling binnen de interne organisatie. Ook dit handboek wordt periodiek geactualiseerd, de laatste keer in 2017.

Grondbeleid

8. De wettelijke regelgeving conform art. 160 van de Gemeentewet is het uitgangspunt: grondaankopen zijn een bevoegdheid van het college. Dit geldt ook voor het beleid in Opmeer. Het college wordt vertrouwelijk geïnformeerd over de grondexploitaties, alvorens besluiten te nemen. In de regeling van het presidium is aangegeven dat fracties vertrouwelijk geïnformeerd worden over bijvoorbeeld strategische grondaankopen. De raad wordt geïnformeerd middels de programmabegroting (zie verder hoofdstuk 8 qua uitvoering).
9. De informatie over het grondbeleid van Opmeer sluit aan bij de landelijke richtlijnen (BBV).
10. We hebben in 2014 vastgesteld dat bij de rollen en verantwoordelijkheden van college en raad ten aanzien van het grondbeleid in Opmeer niet expliciet is vastgesteld wat de daarbij behorende informatie is. Er zijn geen specifieke afspraken over de informatievoorziening over het grondbeleid richting raad vastgelegd, die als toetsingskader kunnen dienen. Bij het opvolgingsonderzoek van de RKC in 2015 is gebleken, dat er wel stappen zijn gezet in het verbeteren van de informatievoorziening over grondexploitaties richting raad. Hierover waren echter op dat moment geen formele besluiten genomen door de raad.

Informatiebeleid

11. Art. 169 van de gemeentewet bevat algemene bepalingen over inlichtingen die het college aan de raad moet verstrekken. Het is bij wet niet verplicht dit in beleid uit te werken.
12. In de jaren 2003 tot juni 2014 was in Opmeer sprake van een regeling op de vergadering van het presidium. Vertrouwelijke zaken werden daar behandeld. Dit is van belang voor de verdere tussenconclusies in de volgende hoofdstukken.

Gezien het kader en afbakening van het onderzoek is het informatiebeleid niet nader onderzocht.

RKC Medemblik – Opmeer

Toetsing van het normenkader – deel 1: voldeed het beleid?

De beoordeling van het beleid in Opmeer in relatie tot deel 1 van het normenkader, zoals beschreven in hoofdstuk 5, is weergegeven in tabel 6.3.

Tabel 6.3 Beoordeling van het beleid ten aanzien van de kaders – DEEL 1

Norm	Beoordeling
KADERS INTEGRITEIT	
Integriteitsbeleid voldoet aan wetgeving en landelijke basisnormen	
Integriteitsbeleid is actueel	
KADERS RO	
RO-beleid: Werkwijze bij grote RO-projecten is helder i.r.t. wetgeving / beleid	
RO-beleid: Taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn helder	
KADERS GRONDEXPLOITATIE / GRONDBELEID	
Grondbeleid past binnen het wettelijk kader en landelijke richtlijnen (BBV)	
Grondbeleid: Informatievoorziening is duidelijk afgestemd op rollen en verantwoordelijkheden	

Samenvattend

Op veel onderdelen voldeed het beleid in de gemeente. Uitzonderingen zijn:

- de landelijke basisnorm om in het beleid op te nemen, dat er regelmatig onderzoek gedaan wordt welke functies veel met vertrouwelijke informatie te maken hebben en waar risico's van fraude zijn, is niet opgenomen;
- het integriteitsbeleid is niet actueel;
- de informatievoorziening over het grondbeleid is niet helder, waardoor ook een toetsingskader voor de raad ontbreekt.

7 Uitvoering van het RO-beleid bij de casus Heerenweide

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van het RO-beleid bij de casus Heerenweide chronologisch. Eerst volgt een tijdlijn (7.1) en daarna een beschrijving per fase van het bestemmingsplan (7.2 t/m 7.6). De beschrijving is gebaseerd op de documentenstudie (de feiten). Deze documenten zijn in de vertrouwelijke interviews van nadere duiding voorzien. Tot slot volgen de tussentijdse conclusies, gebaseerd op documenten en interviews. En is de uitvoering van het RO-beleid bij de casus Heerenweide getoetst aan onderdeel 2 van het normenkader (7.7). Dit geeft antwoord op de vraag: was de uitvoering van Heerenweide conform het RO-beleid?

7.1 Tijdlijn van de ontwikkeling van het bestemmingsplan Heerenweide

De ontwikkeling van het bestemmingsplan heeft een aantal jaren geduurd. Een van de kaders daarvoor was het regionale Intergemeentelijk Structuurplan uit 2005. In 2007 is officieel de voorbereidingsfase gestart. Figuur 7.1 geeft een overzicht van de verschillende stappen in een tijdlijn. In de volgende paragrafen worden de opeenvolgende fasen beschreven en nader geduid. Deze beschrijving sluit aan bij de fasen die onderscheiden zijn in het handboek bestemmingsplannen, dat de gemeente Opmeer hanteert (zie 6.2).



Figuur 7.1 Tijdlijn: RO-procedure casus Heerenweide

7.2 Aanloop en onderzoeksfase

2005/2006. Het intergemeentelijk Structuurplan OWO wordt ontwikkeld

Met het Intergemeentelijk Structuurplan Obdam, Wester-Koggenland en Opmeer (OWO) hebben drie gemeenten in 2005 ontwikkelingsrichtingen aangegeven voor hun gezamenlijke grondgebied. De mogelijkheid voor ontwikkeling van een nieuwe woningbouwlocatie ten zuidoosten van Spanbroek is hierop aangegeven. Het intergemeentelijk structuurplan is in de raad vastgesteld op 2 februari 2006.



Figuur 7.1 Visie Opmeer - Intergemeentelijke Structuurplan

In een interview heeft ambtenaar 6 aangegeven, dat hij daarbij dossierhouder / behandelend ambtenaar was vanuit Opmeer en dat hij als enige ambtenaar vanuit Opmeer in de intergemeentelijke overleggen zat. Hij heeft aangegeven dat hij van a tot z bij het proces en de besluitvorming betrokken is geweest.

[Noot RKC: uit het ambtelijk wederhoor is gebleken dat er geen stukken waren waaruit blijkt dat ambtenaar 6 de enige ambtenaar is die hierbij betrokken was. Wel is te zien dat bij de B&W advisering en raadsvoorstellen ambtenaar 6 de behandelend ambtenaar was.³²]

2007. De gemeente neemt besluiten ter voorbereiding van bestemmingsplan Heerenweide

29/5/2007. Met het besluit van het college om te starten met de voorbereiding van bestemmingsplannen Heerenweide en De Veken 4, wordt ook besloten om: "De commissie Ruimte met vertegenwoordigers vanuit de bevolking bij de voorbereiding van deze kadernotities te betrekken als klankbordgroep". De adviesnota aan B&W is opgesteld door ambtenaar 6. In de toelichting van deze nota staat o.a. dat deze procedure voor de raad en de commissie meerwaarde oplevert, omdat "(een vertegenwoordiging) van de bevolking zich, via de klankbordgroep, vroegtijdig heeft kunnen uiten over de uitgangspunten van de plannen en daarbij wensen en zienswijzen heeft kunnen inbrengen." Daarnaast wordt aangegeven dat het college en de raad hierdoor vroegtijdig kunnen vernemen welke wensen er leven bij de bevolking en belanghebbenden. Er wordt aangegeven dat de raad na vaststelling van de Nota van uitgangspunten de klankbordgroep kan ontbinden.

31/5/2007. De raad stelt voor het bestemmingsplan Heerenweide het benodigde voorbereidingskrediet beschikbaar.

12/6/2007. De samenstelling van de klankbordgroep is besproken in de commissie Ruimte. Alle leden van deze commissie maakten deel uit van de klankbordgroep.

17/7/2007. De opdracht voor het opstellen van het bestemmingsplan, te beginnen met een Nota van Uitgangspunten, is verleend aan het externe bureau BRO.

³² 9/2/2018 : e-mail van ambtenaar 4 aan RKC

RKC Medemblik – Opmeer

De klankbordgroep komt een aantal keer bij elkaar

De klankbordgroep is betrokken bij het proces dat in eerste instantie moet leiden tot een Nota van Uitgangspunten. Bij de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn aanwezig:

- leden van de commissie Ruimte
- vertegenwoordiging van de ondernemersvereniging
- vertegenwoordiging van de historische vereniging
- vertegenwoordiging van recreatiepark West-Friesland
- vertegenwoordiging van Dorpsraad Spanbroek Opmeer
- portefeuillehouder, R. Op 't Veld
- betrokken ambtenaren van de gemeente (o.a. ambtenaar 6; ambtenaar 5 is hier niet bij betrokken)
- adviseurs van BRO.

De RKC heeft een aantal verslagen van bijeenkomsten van de klankbordgroep³³ ontvangen. Uit de verslagen valt op te maken, dat daar ruimte is voor discussie en het stellen van vragen. Uit de beschikbare verslagen blijkt dat de commissie Ruimte niet altijd voltallig aanwezig is (vb. Verslag 3^e bijeenkomst, 19/12/2007: 3 leden van de commissie Ruimte afwezig).

In een vroeg stadium worden er door BRO twee mogelijke verkavelingstypen voorgelegd: model 'eilanden' en model 'lange lijnen'. In deze modelstudies zijn de gronden van heer 3 niet meegenomen. Op 12/3/2007 heeft BRO van de gemeente informatie ontvangen over grondposities in Heerenweide. Hierin is de grond van heer 3 niet opgenomen (zie stuk ter inzage 3A). Deze gronden zijn wel in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken.

In de presentatie van BRO op de 2^e bijeenkomst van de klankbordgroep (14/11/2007) zijn deze gronden wel onderdeel van de planschetsen (er worden 8 tot 10 woningen voorgesteld). Hierbij zijn geen grondeigenaren genoemd.

In een interview is aangegeven:

- dat het voor het planologisch spoor, niet relevant is wie de gronden bezit. Bij een bestemmingsplan is een grondeigendomskaart meestal niet aan de orde;
- een beeldverkenning ('lange lijnen' model of 'eilanden' model) heeft niet als doel om daarmee al een definitief begrensde plangebied vast te stellen. Mogelijk zijn deze beeldverkenningen al afkomstig uit 2004 of 2005 zijn. Bij een beeldverkenning gaat het om: hoe gaan we het gebied ontsluiten en verkavelen? Dat kan op basis van een abstractie van het gebied;
- BRO heeft in relatie tot Heerenweide nooit rechtstreeks contact gehad met de familie 2 [naam] of met heer 3/ambtenaar 5. Het project werd begeleid door ambtenaar 6.

De stuurgroep is verantwoordelijk als integraal uitvoerend orgaan en bepaalt de uitwerking

Bij de vergaderingen van de stuurgroep (ook wel projectgroep genaamd) waren aanwezig:

- de wethouders, deze hadden een bestuurlijke rol (2006-2010: R. Op 't Veld; 2010-2014: H. Stoker en R. Heijntink);
- de ambtenaren (ambtenaar 2, 6 en een notuliste);
- de projectontwikkelaars KDO en USP;
- de stedenbouwkundig adviseur BRO.

³³ Verslagen: Bijeenkomsten van de klankbordgroep De Veken 4 / Heerenweide

RKC Medemblik – Opmeer

In het college is afgestemd wie er namens het college in de stuurgroep zaten. De stuurgroep is regelmatig bijeen geweest. Er zijn gespreksverslagen van overleggen van deze stuurgroep, gedurende de periode oktober okt. 2009 – eind 2012. Hierin wordt herhaaldelijk gesproken over de verwerving van de gronden van ambtenaar 5 of familie 2.

In interviews is aangegeven:

- dat de partijen in de stuurgroep, voor een groot deel bepaalden welke stukken gedeeld werden met het college. Het was daarbij vooral van belang of er besluitvorming aan vastzat;
- door een collegelid in de stuurgroep is voortgang uit de stuurgroep teruggekoppeld naar het college, wanneer er daadwerkelijk iets te vertellen was (veelal mondeling) of als er specifieke stukken ter besluitvorming waren;
- in de stuurgroep is meerdere malen gesproken over de verschillende grondeigenaren in het gebied, want er werd gesproken over ontwikkelingen en grondexploitaties.

2008. De Nota van Uitgangspunten Woongebied Heerenweide wordt vastgesteld

14/3/2008. BRO doet een voorstel voor de stedenbouwkundige uitwerking van Heerenweide (zie stuk ter inzage 3B); hierin worden acht woningen en een groot aantal parkeerplaatsen voorgesteld op de grond van de heer 3.

22/4/2008. Het college stelt de Nota van Uitgangspunten vast. Twee argumenten ter onderbouwing van het Advies aan B&W zijn:

“ 1.2 De brede klankbordgroep kan zich vinden in het resultaat.

Bij de behandeling heeft de klankbordgroep [...] een grote inhoudelijke bijdrage geleverd. Hoewel de leden op onderdelen en details van mening verschilden wordt de Nota van uitgangspunten op hoofdlijnen gedragen. [...]

2.1 De commissieleden van de commissie Ruimte maken deel uit van de klankbordgroep. Het stuk kan dan ook rechtstreeks geagendeerd worden voor de gemeenteraad.

Een voorgaande behandeling in de commissie Ruimte is niet noodzakelijk. Deze leden hebben immer reeds uitgebreid kunnen reageren in de voorbereidingsfase. In de uitnodiging voor de laatste bijeenkomst is aangegeven dat het voornemen bestond om dit niet meer in de commissie te behandelen. Tijdens de laatste bijeenkomst zijn de commissieleden in de gelegenheid gesteld om alsnog om een commissiebehandeling te vragen. Daar is geen gebruik van gemaakt.”

De adviesnota aan B&W is opgesteld, door een medewerker die vanaf 2007 tot medio 2010 voor dit project was ingehuurd en inmiddels niet meer in Opmeer werkzaam is. De adviesnota is getekend door het ambtenaar 6.

8/5/2008. De gemeenteraad stelt de Nota van Uitgangspunten vast.

Als kanttekening staat in het raadsvoorstel vermeld:

“2.1 In tegenstelling tot hetgeen gebruikelijk is wordt dit stuk rechtstreeks voorgelegd ter vaststelling. Dit omdat de commissieleden van de commissie Ruimte deel uitmaken van de klankbordgroep. De leden van de commissie Ruimte zijn bij de voorbereiding actief betrokken geweest, zowel bij de eerste concepten als de latere uitwerking. In de uitnodiging voor de laatste bijeenkomst is aangegeven dat het voornemen bestond om dit niet meer in de commissie te behandelen. Tijdens de laatste bijeenkomst zijn de commissieleden in de gelegenheid gesteld om alsnog om een commissiebehandeling te vragen. Daar is geen gebruik van gemaakt.”

24/11/2008. In de stuurgroep (bestaande uit: ontwikkelaars, bestuurders, ambtenaren, en BRO) wordt gesproken over het verzoek van de eigenaar van de kavels aan de zuidoost zijde van het plangebied (drie kavels): "Het verzoek van de eigenaar [Noot RKC: dit is heer 3] past niet binnen de verkaveling, kent een zeer lage dichtheid en zorgt voor problemen bij de ontsluiting van de overige percelen." Uit het verslag blijkt dat er onduidelijkheid bestond over de precieze invulling van het perceel. "De verkavelingsschets maakt deels gebruik van gronden die tot nu toe niet bij de onderhandeling betrokken zijn, maar wel van dezelfde familie zijn. "(Zie verder ook paragraaf 8.4)

In een interview is aangegeven dat:

- BRO raadsleden alleen tegenkwam in de klankbordgroep (waarin de leden van de commissie Ruimte zaten) en in de commissie Ruimte. Daarbij ging het om presentaties en niet over de discussies in de stuurgroep;
- in de stuurgroep werd gesproken over het verkavelingsplan en de noodzaak om gronden mee te nemen in het bestemmingsplan;
- het voorstel voor het verkavelingsplan voor geheel Heerenweide (zie 14 maart 2008) is afkomstig van BRO. Hierin is voorgesteld om aan de straat aan de zuidzijde van het plan de typologie van woningen door te zetten van de westkant naar de oostkant (dus meer woningen, dan de door [familie 2 naam] voorgestelde 3 kavels). In de overleggen/onderhandelingen zijn het uiteindelijk 4 kavels geworden;
- de wens voor drie kavels op de grond van heer 3 betekende stedenbouwkundig gezien een zeer afwijkende woningbouw dichtheid;
- de aanpassing van het plan heeft een relatie met de grondexploitatie en de plantontwikkeling (door BRO). De planontwikkeling heeft hierdoor hooguit enkele weken meer gekost (nieuwe schetsen maken, aanpassen ontsluitings- en waterstructuur etc.).

7.3 Voorbereidende fase

2009. *Ontwikkeling van het Voorontwerp Bestemmingsplan en het Beeldkwaliteitsplan.*

27/1/2009. Uit archeologisch onderzoek voor de bestemmingsplangebieden Heerenweide en De Veken 4, volgt dat er geen aanleiding is voor nader onderzoek. Het college besluit het archeologisch advies te volgen en de stuurgroep hierover te informeren bij de bijeenkomst over het voorontwerp-bestemmingsplan. In het archeologisch onderzoek zijn de gronden van heer 3 betrokken.

April 2009. BRO levert het Beeldkwaliteitsplan Heerenweide op. In het verkavelingsplan in het beeldkwaliteitsplan zijn vier woningen geprojecteerd op de grond van de heer 3. Namen van grondeigenaren worden niet genoemd (dat is niet gebruikelijk bij een beeldkwaliteitsplan)³⁴. Over de verkaveling wordt onder meer het volgende opgemerkt: "Aan de zuidzijde wordt het plangebied afgesloten met een 'gouden randje'. Hier is een oostwestelijke watergang gelegen, waaraan een aantal zeer ruime kavels met vrijstaande bebouwing en tweekappers is geplaatst. De achterzijde van de woningen aan de [naam]weg sluiten hier aan op de achterzijde van deze kavels."

Over oevers op privé terrein staat in het beeldkwaliteitsplan: "Oevers gelegen op privéterrein vallen binnen de perceelgrens. Aanleg van de beschoeiing wordt door de gemeente of ontwikkelaar verzorgd, beheer is vervolgens voor de grondeigenaren...."

³⁴ Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit beeldkwaliteitsplannen van andere gemeenten.

RKC Medemblik – Opmeer

12/5/2009. BRO presenteert het verkavelingsbeeld en conceptontwerp- of voorontwerp bestemmingsplan Heerenweide in de klankbordgroep. In het verslag wordt de conclusie getrokken: "De Commissie Ruimte kan zich vinden in de voorontwerpen en het Beeldkwaliteitsplan." Het verkavelingsbeeld omvat ook de gronden van de heer 3. Bij verkavelingsbeelden en (concept) bestemmingsplannen worden nooit namen van grondeigenaren genoemd.

2/6/2009. Alle leden van de commissie Ruimte ontvangen van de afdeling AZRO: de planning voor Heerenweide en De Veken 4 en een kaart met een Verkavelingsplan van BRO, laatste wijziging van 2/4/2009 (zie stuk ter inzage 3C). In het verkavelingsplan zitten ook de gronden van heer 3.

16/6/2009. BRO levert het Voorontwerp Bestemmingsplan 'Heerenweide'. In dit plan zijn vier kavels ingetekend op de grond van de heer 3.

7.4 Ontwerpfase

16/6/2009. Het college neemt het besluit tot het ter inzage leggen en aanbieden voor vooroverleg van de concept-bestemmingsplannen Heerenweide en De Veken 4. In de argumentatie bij het besluit en in het bijbehorende advies aan B&W wordt gemeld:

"1.4 De commissieleden van de commissie Ruimte maken deel uit van de klankbordgroep. Het stuk kan dan ook in de inspraak worden gebracht.

Een voorgaande behandeling in de commissie Ruimte is niet noodzakelijk. Deze leden hebben immers reeds uitgebreid kunnen reageren in de voorbereidingsfase. In de bijeenkomst is expliciet gevraagd aan de commissieleden om in te stemmen met de concepten."

De concept-bestemmingsplannen worden gedurende zes weken ter inzage gelegd en verstuurd aan de overlegpartners (instellingen en overheden). Op de conceptbestemmingsplannen worden zoals gebruikelijk, geen namen van grondeigenaren genoemd.

Deze adviesnota aan B&W is behandeld door de ingehuurd medewerker (zie opmerking bij het stuk van 22/4/2008) en ook geparafeerd door ambtenaar 6.

17/8/2009. In een overleg met de gemeente Opmeer en het waterschap HHNK wordt op het verkavelingsplan een sloot getekend aan de achterzijde van de woningen aan de [naam weg] (zie stuk ter inzage 3D). In het memo van dit overleg wordt vermeld: " Aan de achterzijde van de [naam en nummers weg]³⁵ kan een sloot gerealiseerd worden aansluitend op de bestaande sloot. De nieuwe sloot heeft dezelfde afmetingen als de bestaande sloot." Deze sloot is ook aan de zuidoostzijde van het plan ingetekend.

³⁵ De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert terughoudend te zijn met publicatie van NAW gegevens.

In de interviews is aangegeven dat:

- het nodig was de grond te gebruiken voor de aanleg van een weg en voor de sloot;
- de grond al heel lang onderdeel is geweest van de planvoorbereidingen;
- er eerst een ander verloop van de waterloop was en het in eerste instantie niet logisch was om deze gronden van [familie 2 naam] mee te nemen;
- het (stedenbouwkundig) altijd mogelijk is om een goede invulling te maken voor een andere vorm van het gebied;
- het lopende het proces duidelijk werd dat deze gronden vanwege privaatrechtelijke afspraken opgenomen moesten worden in het gebied. Daarna zijn er schetsen gemaakt vanuit BRO om tot een goede inpassing te kunnen komen;
- de wethouder Ruimte (periode vanaf 2010) wist dat de grond nodig was, vanwege de aanwijzing van het hoogheemraadschap, voor aanleg van een waterloop en dat het nodig was voor een goede ruimtelijke ontwikkeling.

De inspraakreacties en het vooroverleg worden in een nota verwerkt. De namen en adressen van indieners van zienswijzen zijn in deze nota vermeld. Deze nota wordt voorgelegd aan het college.

10/11/2009. Het college besluit:"

1. In te stemmen met de inspraak- en vooroverlegnota Heerenweide/De Veken en de insprekers en instanties over de besluitvorming te informeren.
2. Het voorontwerp-bestemmingsplan aan te passen op basis van de nota.
3. Het ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen.
4. Een exemplaar van de inspraaknota en het ontwerpbestemmingsplan ter kennisname aan te bieden aan de Commissie Ruimte."

Het ontwerpbestemmingsplan ligt zes weken ter inzage.

24/11/2009. In de vergadering van de commissie Ruimte wordt gesproken over agendapunt 9: Inspraak en vooroverleg voorontwerp-bestemmingsplan Heerenweide. Er worden o.a. vragen gesteld over de exploitatie (nu het bestemmingsplan Heerenweide niet meer is gekoppeld aan bestemmingsplan De Veken 4), de ontsluiting en de digitalisering.

3/12/2009. Het ontwerpbestemmingsplan opgesteld door BRO is gereed. De nota bevat de verwerking van inspraak en vooroverleg van het concept-ontwerpbestemmingsplan (inspraakperiode 19/6/2009 – 31/7/2009). De gronden van heer 3 zijn in het plan meegenomen. Op ontwerpplannen worden geen namen van grondeigenaren genoemd. Dit plan wordt weer zes weken ter inzage gelegd (inspraakperiode: 11/12/2009 - 22/1/2010).

Er worden zienswijzen ingediend, waarop een Zienswijzennota wordt opgesteld. Het bestemmingsplan wordt naar aanleiding van de zienswijzen op drie punten gewijzigd³⁶. Twee daarvan staan in relatie tot de grond van heer 3. Dit zijn:

- Zienswijze 8 namens [naam V] aan de [naam] weg:" Cliënte wil een bufferzone van ca 50 m aanhouden tussen het eigen perceel en nieuwbouw [...] zij vreest dat toekomstige bewoners zullen klagen over geluids- en verkeersoverlast, veroorzaakt door de activiteiten rondom het sport- en fitnesscentrum."
- Zienswijze 9 van de familie 2: "Indiener verzoekt om beide bouwvlakken, die nu als rechthoek zijn vormgegeven en gesitueerd zijn achter de percelen [nummers] ³⁷uit te voeren als een

³⁶ medio 2010: Ongedateerd en ongetekend Advies aan B&W, gekoppeld aan de Zienswijzennota bij het ontwerpbestemmingsplan (periode 11/12/2009 – 22/1/2010)

RKC Medemblik – Opmeer

vierkant (net als genoemde percelen). Dit biedt betere bebouwingsmogelijkheden vanwege de afstand tot de weg en de diepte van het bouwvlak."

De namen en adressen van indieners van zienswijzen zijn in deze nota vermeld.

De zienswijzennota vermeldt in relatie tot het eerste punt:

"Voor wat betreft eventuele geluidsoverlast wordt gesteld dat er in het bestemmingsplan onvoldoende rekening is gehouden met de aanwezigheid van het sport- en fitnesscentrum. Het bestemmingsplan wordt aangepast. Er wordt rekening gehouden met de afstanden die zijn opgenomen in de publicatie 'bedrijven en milieuzonering'. Indien deze richtafstanden in acht worden genomen, dan wordt er in het kader van een goede ruimtelijke ordening voldoende rekening gehouden met eventuele overlast. Hierin is de minimale afstand van een nieuw bouwvlak tot het bouwvlak van een dergelijke functie 30 meter. De kavels en bouwvlakken aan de noordzijde van het sportcentrum zijn verplaatst naar het noorden, zodat aan deze 30 meter wordt voldaan."

Mei 2011 De verwerking van deze zienswijzen is in een zienswijzennota bij een adviesnota aan B&W, niet gedateerd, op de volgende manier verwoord:

- "In verband met de bestaande [naam V] wordt de verkaveling verschoven, zodat de nieuwe woningen op voldoende afstand (30 meter) van de sportschool komen te staan.
- De vorm van het bouwvlak van twee kavels wordt aangepast om betere bebouwingsmogelijkheden en meer doorzicht te creëren."

Het B&W advies, waarin dit staat vermeld is niet behandeld en daarom niet getekend. Er is op dat moment geen formeel besluit genomen over instemming met de zienswijzennota en de gemeenteraad voor te stellen om het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen met in achtneming van de in de zienswijzennota opgenomen wijzigingen. Dit was omdat de procedure tijdelijk stil kwam te liggen o.a. vanwege onderzoek naar de aansluiting op de provinciale weg (zie beschrijving bij 31/5/2011). Naar aanleiding van deze zienswijzennota is het bestemmingsplan op enkele onderdelen aangepast. Er is in 2011 een aangepast ontwerpbestemmingsplan opgesteld.

25/5/2011. BRO levert een aangepast ontwerpbestemmingsplan. Hierin is de inspraaknota voor de periode 19/6/2009 – 31/7/2009 opgenomen. De zienswijzennota van de ter visie legging van 11/12/2009 - 22/1/2010 is niet opgenomen (zie hierboven).

In een interview is aangegeven dat:

- het stuk grond van heer 3 in de package deal van KlokDruten zat;
- uiteindelijk op een tekening van 28/6/2011 staat wat nodig was voor het plan en wat nodig was voor de grondverwerving (zie stuk ter inzage 3G).

31/5/2011. Het college besluit om het aangepaste ontwerpbestemmingsplan nogmaals zes weken ter inzage te leggen. Naast verwerking van de zienswijzen (t.a.v. de inspraakperiode: 11/12/2009 - 22/1/2010), is er ook een nieuwe aansluiting op de provinciale A.C. de Graafweg, waardoor het ontwerp op diverse onderdelen is gewijzigd. In het B&W Advies staat: "De wijzigingen zijn voorbereid met een reeks van onderzoeken. Dit onderzoek heeft geleid tot een aangepast

³⁷ De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert terughoudend te zijn met de publicatie van NAW gegevens bij zienswijzen. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft aan haar leden geadviseerd zienswijzennota's te anonimiseren.

RKC Medemblik – Opmeer

ontwerpbestemmingsplan. Met het oog op rechtszekerheid wordt het ontwerp opnieuw ter inzage gelegd."

Er wordt ook besloten om: "indieners van zienswijzen, welke betrekking hebben op de vorige terinzagelegging ex artikel 3.8 Wro, persoonlijk te berichten." Bij de argumentatie in relatie tot dit punt wordt opgemerkt, dat de inhoudelijk gronden van de zienswijzen zijn betrokken bij het maken van nadere afwegingen in het plan. Het is procedureel niet verplicht om te reageren naar de indieners van de zienswijzen met het oog op de herhaalde terinzagelegging. Hiertoe wordt uit oogpunt van goed bestuur wel besloten. "Indieners zullen op de hoogte worden gesteld van de aanstaande terinzagelegging. Is het nadien veranderde ontwerp niet aangepast naar de wens van de indiener, dan krijgt deze de mogelijkheid om opnieuw bij de raad een zienswijze in te dienen."

7.5 Vaststellingsfase

Er wordt gewerkt aan een Exploitatieovereenkomst voor de woningbouwlocatie

29/6/2010. Als bijlage bij een informatienotitie aan B&W (Vorbereiding exploitatieovereenkomst Heerenweide, opgesteld door ambtenaar 6) zit een concept projectvoorstel om te komen tot een exploitatieovereenkomst. In de projectgroep zitten o.a.: ambtenaren 6 (ambtelijk opdrachtgever / kennisgebied grondzaken), 2 (kennisgebied techniek/infra) en 3 (kennisgebied RO/stedenbouw). Verder wordt voor dit project iemand van een extern bureau (BRO) ingehuurd als projectleider. In deze projectgroep zitten geen ontwikkelaars. Als stuurgroep wordt genoemd: het college van B&W en in het kader van dit onderwerp en indien van toepassing, aangevuld met: ambtelijk opdrachtgever (ambtenaar 6) en projectleider (adviseur).

In het projectvoorstel is onderstaande risicomatrix opgenomen.

Risicoaspect	Effect (tijd, kwaliteit, geld)	Beheersmaatregel
Minnelijk verwerving door KDO van grond fam. 2 [naam] ³⁸ gaat niet lukken	Tijd, kwaliteit, geld	Mogelijke alternatieven beoordelen: grond buiten bp laten, exploitatieplan opstellen, onteigening. (bp: bestemmingsplan)
Geprognostiseerde planperiode (16/9/ vaststelling bp) in relatie tot onderhandelingen SOK is niet haalbaar	Tijd	BP zal niet worden vastgesteld zonder bevredigende SOK met grondeigenaren. (SOK: samenwerkingsovereenkomst)
Markt/afzet woningen	Geld	Gemeente zal alleen in de grondexploitatie participeren, opstalexploitatie is voor de marktpartijen. Risico beperkt tot opbrengstmogelijkheden bouwrijpe grond, welke marktconform dient te zijn (staatssteun)
Er zijn (nog) geen afspraken met grondeigenaren	Tijd, geld, kwaliteit	Indien partijen er niet uitkomen kan de gemeente een exploitatieplan opstellen
Ontsluiting A.C. de Graafweg en evt. wijzigingen in ontwikkeling De Veken	Geld	Overleg partner in ontwikkeling De Veken in combinatie met sturen op exploitatie Heerenweide.
Ontsluiting op de A.C. de Graafweg en de mogelijke vertraging in de aankoop van de grond daarvoor	Tijd, kwaliteit	Tijdelijk een andere ontsluiting creëren

³⁸ Vanuit privacyoverwegingen is de naam zoals genoemd niet vermeld, maar vervangen door [naam]

RKC Medemblik – Opmeer

Als bijlage bij het projectvoorstel is een overzichtskaart van grondeigenaren opgenomen, inclusief naam familie 2 [Noot RKC: zonder voorletters, zodat niet direct duidelijk is dat het gaat om grond van ambtenaar 5] (zie stuk ter inzage 3E: kaart d.d. 9 juni 2010 opdrachtgever gemeente Opmeer).

De RKC constateert dat het risico aspect integriteit niet is opgenomen.

5/10/2010. Er is een vertrouwelijke adviesnota aan B&W over de exploitatie nieuwe woningbouwlocatie Heerenweide. Hierin wordt aangegeven, dat de procedure rond het bestemmingsplan, na de ter visie legging in 2009, vertraging heeft opgelopen, door discussie over het plan De Veken 4 en over de aansluiting op de provinciale weg. "Verder was voor de gekozen planopzet nog de medewerking van een derde partij noodzakelijk (fam. 2 [naam]) en deze partij is inmiddels bereid medewerking te verlenen."

De RKC constateert, dat dit gekoppeld is aan een aantal van de risico's, die in het concept projectvoorstel waren benoemd (zie hier boven: 1^e, 4^e, 5^e/6^e benoemde risico).

Het college neemt het besluit om: "

1. kennis te nemen van het strategisch document ontwikkeling bouwlocatie Heerenweide;
2. voorkeur uit te spreken voor het bouwclaim model;
3. op basis van deze variant in overleg te gaan met de betrokken projectontwikkelaars/grondeigenaren over de totstandkoming van een exploitatieovereenkomst." (zie verder hoofdstuk 8)

Bijlage bij de adviesnota is het strategisch document, opgesteld door BRO (18/8/2010). Het collegebesluit was vertrouwelijk en is niet met de raad of het presidium gedeeld³⁹. Wat wel heeft plaatsgevonden is dat deze besluitvorming door het college is verwerkt in de paragraaf grondbeleid bij de begroting.⁴⁰ De besluitvorming over de werving van heer 1 is daarbij expliciet benoemd.⁴¹

15/2/2011. B&W neemt het besluit om de Intentieovereenkomst Heerenweide te ondertekenen. De andere partijen, die deze overeenkomst hebben ondertekend zijn USP Vastgoed en KDO Vastgoedontwikkeling. De grondpositie van familie 2 is hierin vermeld (zie verder 8.5).

31/5/2011. Het college stemt in met een nieuwe intentieovereenkomst tot het onderzoeken van de samenwerkingsmogelijkheden voor de ontwikkeling van Heerenweide. Er is aangegeven bij het besluit, dat de eerdere intentieovereenkomst een looptijd had tot 1 april 2011 en dat de onderhandelingen nog gaande zijn.

11/10/2011. Het college stemt in met de concept exploitatieovereenkomst Heerenweide. Deze conceptovereenkomst zal via de commissie BZV voorgelegd worden aan de raad. In het advies aan B&W worden drie grondeigenaren genoemd: gemeente Opmeer, USP Vastgoed en KlokOntwikkeling BV. Er staat, dat KlokOntwikkeling BV ca 5.92.99 ha in eigendom heeft [Noot RKC: dat is dus inclusief de gronden van heer 3] en afspraken heeft tot levering van bouwkvavels met de verkoper van de door KlokOntwikkeling in te brengen gronden. "Deze afspraken zullen bij realisatie van het plan moeten worden ingevuld." (Zie verder hoofdstuk 8)

27/10/2011. De conceptovereenkomst wordt besproken in de commissie BZV. De commissieleden kunnen zich vinden in wat er nu ligt, stemmen in, en vinden het een goede overeenkomst. Er wordt opgemerkt "constructie is ook duidelijk." [Noot RKC : In de AO is aangegeven dat USP en Klok de gronden overdragen aan de gemeente, zie verder 20/12/2012]]. Verder is er gesproken over de risico's van marktontwikkelingen en marktprijzen. Het advies van de commissie is : "Afhankelijk van

³⁹ 30/1/2018: e-mail van ambtenaar 4 aan RKC

⁴⁰ Paragraaf grondbeleid Programmabegroting 2011

⁴¹ 9/2/2018: e-mail van ambtenaar 4 aan RKC

RKC Medemblik – Opmeer

het fractieoverleg DSV/D66 wordt het stuk als hamer- of bespreekstuk geplaatst op de agenda van de raadsvergadering van 17 (=10) november."

10/11/2011. De raad besluit, waarbij het stuk als bespreekstuk is behandeld, unaniem om in te stemmen met het voornemen van B&W om een exploitatieovereenkomst aan te gaan inzake de ontwikkeling van de nieuwe woonwijk Heerenweide.

22/11/2011. Het college besluit om in te stemmen met de "Nota zienswijzennota Heerenweide 2011" en de voorgestelde verwerking hiervan en om: "

1. De raad voor te stellen om het bestemmingsplan (ambtshalve) gewijzigd vast te stellen.
2. De raad voor te stellen om geen exploitatieplan vast te stellen.
3. De raad voor te stellen om het "Beeldkwaliteitsplan Heerenweide" vast te stellen."

Als argumenten hierbij worden genoemd: "

- 3.1 Veranderde inzichten hebben geleid tot ambtshalve wijzigingen.
- 4.1 Verplicht kostenverhaal is via het sluiten van een overeenkomst anderszins verzekerd.
- 5.1 Het bijbehorende beeldkwaliteitsplan wordt ongewijzigd vastgesteld."

29/11/2011. Tijdens de vergadering van de commissie Ruimte is er een aantal sprekers bij agendapunt 4: Bestemmingsplan Heerenweide. Eén van de sprekers vertegenwoordigt [naam V]. De zienswijze betreft de bouw van woningen [Noot RKC: op grond van heer 3], die binnen de hindercontouren van het bedrijf [naam V] liggen. De indiener vraagt om een zone groter dan 30 m om te voorkomen dat toekomstige bewoners met klachten komen over geluids- en verkeersoverlast, veroorzaakt door de activiteiten rondom het sport- en fitnesscentrum. De adviseur van BRO geeft aan dat de contour van 30 m is gebaseerd op een inspannende activiteit.

De commissie adviseert het onderwerp als bespreekstuk te agenderen voor de raad van 22 december 2011.

13/12/2011. Het college besluit:"

1. Voor de ontwikkeling en exploitatie van het woongebied Heerenweide een exploitatieovereenkomst te sluiten met KlokOntwikkeling BV en USP Vastgoed BV een en ander conform de bij dit besluit behorende bijlage."

In het advies aan B&W wordt verwezen naar de afspraak, die KlokOntwikkeling BV heeft gemaakt in 2005 "met de verkoper van de door KlokOntwikkeling in te brengen gronden." Ook is vermeld:" Deze afspraken zullen bij de realisatie van het plan moeten worden ingevuld."

Het bestemmingsplan wordt vastgesteld, inclusief zienswijzennota en beeldkwaliteitsplan

13/12/2011. De nota van zienswijzen is aangepast en ook het bestemmingsplan is aangepast naar aanleiding van een gedeelte van zienswijze 21 [Noot RKC: dit betreft [naam V], zie hierboven]. Deze aanpassing is verwerkt in het advies aan het college van 22/11/2011. Het college neemt een aangepast besluit: "

1. de raad voor te stellen om de zienswijze nr. 1 niet ontvankelijk te verklaren en de overige zienswijzen ontvankelijk te verklaren.
2. De raad voor te stellen om de inhoud van de zienswijzen niet over te nemen behoudens een deel van de inhoud van zienswijze nr. 21.
3. De raad voor te stellen om het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen en in te stemmen met de "Nota zienswijzennota Heerenweide 2011".
4. De raad voor te stellen om geen exploitatieplan vast te stellen.
5. De raad voor te stellen om het "Beeldkwaliteitsplan Heerenweide" vast te stellen."

Als argument in het B&W Advies staat: "Dit resulteert in een aantal formele wijzigingen. In de planregels wordt o.a. een voorwaardelijk verplichting opgenomen. Op de kaart verschijnt hiertoe een aanduiding. Dit om een goed woon- en leefklimaat te waarborgen voor een aantal nieuwe

RKC Medemblik – Opmeer

woningen en bestaande bedrijfsactiviteiten ter plaatse niet te belemmeren." De uitwerking is hieronder toegelicht.

14/12/2011. Nota Zienswijzen Heerenweide 2011 wordt gepubliceerd. Hierin zijn aanvullende - passages en regels opgenomen in relatie tot het [naam V]. Er is aanvullend akoestisch onderzoek opgenomen. In de nota staat "[...] Tevens wordt er ingegaan op de wijze waarop een geluidwerende erfafscheiding wordt gerealiseerd. Alvorens de woningen ten noorden van het [naam V] worden gerealiseerd moet deze geluidwerende erfafscheiding zijn gerealiseerd. Dit wordt ook in de regels van het bestemmingsplan verwoord (voorwaardelijke verplichting, welke is opgelegd aan heer 3).

De Anterieure Exploitatieovereenkomst wordt ondertekend

20/12/2011. De Anterieure exploitatieOvereenkomst (AO) bestemmingsplan Heerenweide wordt ondertekend door de gemeente Opmeer, USP en KDO. Hierin is o.a. bepaald de overdracht van gronden aan de gemeente door KDO en USP. In artikel 3.2 staat: "KlokOntwikkeling verkoopt aan de gemeente, die van KlokOntwikkeling koopt een perceel grond gelegen in het Plangebied, kadastraal bekend bij de gemeente onder sectie 963 en 961 gedeeltelijk tezamen groot 59.299 m², welk perceel is aangeduid op de als Bijlage 6 bij deze overeenkomst gevoegde tekening."

Noot RKC: sectie 963 (54.265 m²) is de grond die reeds in eigendom is van KDO. Sectie 961 (5.034 m²) is het perceel in eigendom van de heer 3, dat KDO zou verkrijgen en doorleveren aan de gemeente. We merken verder op dat:

- in de AO niet is vermeld, dat er sprake is van een ABCA routing;
- in art 3.6 is bepaald dat juridische levering zal geschieden met alle daaraan verbonden lasten, rechten en verplichtingen. [Noot RKC: hierin is niet genoemd, maar wel bedoeld, de inspanningsverplichting];
- in bijlage 2 van het ontwerpbestemmingsplan zijn in het plangebied de gronden van heer 3 opgenomen. Zoals gebruikelijk zijn hier geen namen van grondeigenaren vermeld;
- in bijlage 3 het Beeldkwaliteitsplan zijn op kleine kaartjes van het plangebied de gronden van heer 3 opgenomen. Zoals gebruikelijk zijn hier geen namen van grondeigenaren op vermeld;
- op bijlage 4 van de AO "Basismodel grondexploitatieberekening" zijn de achternamen van de heren 1 en 2 in verschillende rubrieken genoemd. Zichtbaar is dat geen kosten/opbrengsten zijn vermeld;
- Op bijlage 6 zijn de in te brengen gronden opgenomen, met de naam van de inbrengende partij (KDO, gemeente en USP). De eigenaren van de gronden zijn niet genoemd;
- op bijlage 5 het "Verkavelingsplan Heereweide", op bijlage 8 "Verkaveling nieuwbouwwijk Heerenweide te Opmeer" en op bijlage 11 "Verkavelingsplan Heereweide" is in kleine letters vermeld: uitgeefbaar gebied fam. 2 [naam].

Uit interviews blijkt dat:

- de gemeente alleen werkt met anterieure overeenkomsten;
- de uiteindelijke grondaankopen (zie hoofdstuk 8) zijn gebaseerd op dat collegebesluit van 20/12/2011;
- de bespreking van de intentieovereenkomst in B&W een regulier stuk was, waarbij altijd gesproken is over de familie 2 [naam];
- de AO met alle bijlagen in de commissie BZV is geweest en daarna in de raad. Gebruikelijk is dat de dossiers dan ook ter inzage liggen;
- het gebruikelijk is om in een AO ook gronden te betrekken, die je nog niet in eigendom hebt, maar waarover je de beschikking hebt;
- raadsleden niet actief werden geïnformeerd over grondposities in Heerenweide. Wel zijn de stukken van de anterieure overeenkomst ter inzage gelegd voor de raad.

22/12/2011. Het bestemmingsplan “Heerenweide 2011” wordt unaniem vastgesteld door de raad. De raad besluit: “

1. Zienswijze nr. 1 niet ontvankelijk ter verklaren wegens het ontbreken van belang en de overige zienswijzen ontvankelijk te verklaren.
2. De inhoud van zienswijze nr. 21 gedeeltelijk over te nemen en de inhoud van de andere zienswijzen niet.
3. Vast te stellen het bestemmingsplan “Heerenweide 2011”, bestaande uit de geometrische bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand met de naam ‘NL.IMRO.0432.HEERENWEIDE2011-VA01’, met ondergrond welke ontleend is aan de GBKN versie 2009 en de bij dit voorstel behorende analoge versie van het bestemmingsplan “Heerenweide 2011”, bestaande uit de plankaart met bestandsnaam 11BROAMM-009-003.dwg en de toelichting en bestemmingsregels 25 mei 2011, met inachtneming van de wijzigingen, zoals omschreven in de “Nota zienswijzen Heerenweide 2011”.
4. Voor het bestemmingsplan geen exploitatieplan vast te stellen.
5. Het beeldkwaliteitsplan “Woongebied Heerenweide”, versie januari 2010, vast te stellen.”

In het bestemmingsplan staat vermeld, dat in er in verband met de geplande woningen in de nabijheid van het sport- en fitnesscentrum nader akoestisch onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit is ook als bijlage in de rapportage van het bestemmingsplan opgenomen. De conclusie is: “Bij het geven van buitenlessen is na het plaatsen van een geluidsscherm met een hoogte van 2,5 meter aan de te stellen eisen van het Activiteitenbesluit te voldoen. Het geluidsscherm dient een minimaal gewicht te hebben en aaneensluitend te worden gerealiseerd.” Op een afbeelding is de gewenste locatie voor het geluidsscherm weergegeven. Het scherm is nodig voor twee woningen [Noot RKC: dit betreft kavels van heer 3]. Er is bepaald dat de erfafscheiding een groene uitstraling krijgt en dat deze gerealiseerd is in ieder geval voorafgaand aan het realiseren van de desbetreffende woningen (voorwaardelijke verplichting). In de regels van het bestemmingsplan, en op afbeeldingen zijn hierover bepalingen opgenomen.

In het bestemmingsplan zijn het vooroverleg en de inspraak uit juni 2009 opgenomen en ook de zienswijzennota uit 2011. De zienswijzennota uit 2010 maakt geen onderdeel uit van de stukken.

In een interview is gemeld, dat de verplichting om het geluidsscherm te plaatsen berust bij de bouwer op de kavels en dat dit niet vanuit de GREX wordt betaald.

7.6 Beroepsfase en vervolg

Het bestemmingsplan Heerenweide 2011 wordt onherroepelijk

15/8/2012. Er is door enkele inwoners beroep aangetekend tegen het bestemmingsplan bij de afdeling bestuursrecht van de Raad van State. Op 15 augustus heeft de Raad van State de beroepen ongegrond verklaard. Daarmee is het bestemmingsplan Heerenweide 2011 onherroepelijk geworden.

Het college wordt hierover via een informatienotitie (21/8/2012) geïnformeerd. Hierin staat vermeld: “In een gesloten exploitatieovereenkomst zijn aan het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan consequenties verbonden. Zo dienen de gronden van de projectontwikkelaars binnen drie maanden na datum onherroepelijk worden, aan de gemeente te worden overgedragen en dient de gemeente deze te verwerven (tegen betaling).”

Er komt een nieuwe Structuurvisie Opmeer 2025

RKC Medemblik – Opmeer

6/9/2012. Er wordt een nieuwe structuurvisie vastgesteld, die het intergemeentelijk Structuurplan OWO vervangt. Het plan is met name aangepast op:

- de Wro en de daarin opgenomen grondexploitatiewet;
- nieuw beleid van de verschillende overheden (o.a. provinciale structuurvisie Noord Holland en gemeentelijke woonvisie);
- algemene maatschappelijke ontwikkelingen zoals krimp en vergrijzing.

De structuurvisie geeft de hoofdlijnen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid in de gehele gemeente weer. Het bestemmingsplan Heerenweide is hierin verwerkt.

Ambtenaar 5 is projectleider en contactpersoon voor dit project.

2013-2017. *Er wordt gewerkt aan een herziening en combinatie van bestemmingsplannen*

17/12/2013. B&W neemt het besluit om de herziening van het bestemmingsplan 'Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek' voor te bereiden. Volgens de wet is herziening van het bestemmingsplan uit 2006 vereist. In het bestemmingsplan zullen verschillende bestaande postzegelplannen worden opgenomen. In beginsel is de regeling conserverend van aard, maar er zal rekening worden gehouden met de herontwikkelingslocaties die zijn genoemd in de Structuurvisie. In de adviesnota is aangegeven, dat het bestemmingsplan Heerenweide uit 2011 onderdeel zal uitmaken van het nieuwe bestemmingsplan. Ambtenaar 3 is projectleider van dit project. Verder zijn externe adviseurs en o.a. ambtenaren 2, 5 en 6 op vergaderingen bij dit project aanwezig⁴².

3/10/2017. In de Zienswijzennota Bestemmingsplan 'Herziening Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek 2017' komt naar voren: op de [naam V] ligt gedeeltelijk een woonbestemming, maar dit deel is ook in gebruik als sportschool. "Er wordt nu voor gekozen om op het hele gebouw (en het bijbehorend terrein) weer (zoals ook in het dusver vigerende plan H.O.S. 2006) een maatschappelijk bestemming (1) te leggen, met daarbij een aanduiding 'sportschool', waar nu de sportschool zit en een aanduiding wonen, waar het woongedeelte zich bevindt. De regels worden hier ook op aangepast". De voorwaardelijke verplichting tot het realiseren en in stand houden van een geluidsschermbaan, zoals was opgenomen in het bestemmingsplan Heerenweide, wordt daarom ook weer opgenomen in het nieuwe plan. "Dit betreft twee woningen in het zuidelijk deel van Heerenweide, waar de percelen grenzen aan het terrein van de sportschool." [Noot RKC: op grond van heer 3.]

21/12/2017. Het bestemmingsplan 'Herziening Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek 2017' wordt gewijzigd vastgesteld met het onderstaande amendement. De grond die in bezit is gebleven van heer 3, maakt hiermee geen onderdeel uit van het nieuwe bestemmingsplan.

⁴² 16/10/2014 en 3/3/2015 Ambtelijke gespreksverslagen: gemeente Opmeer – Rho adviseurs.

RKC Medemblik – Opmeer

AMENDEMENT

Onderwerp: Aanpassing begrenzing bestemmingsplan “Herziening Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek 2017”

De Raad van de gemeente Opmeer in vergadering bijeen op donderdag 21 december 2017. Ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

het beslispunt 3. als volgt te wijzigen:

3. Het bestemmingsplan “Herziening Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek 2017”, met planidentificatienummer NL.IMRO.0432.BPHHOS2017-VA01, vast te stellen met aanpassing van de begrenzing in de verbeelding en zonodig de daaraan verbonden voorschriften en toelichting, zodanig dat het noordelijk gedeelte van het perceel, kadastraal bekend als: gemeente Opmeer, sectie X, nummer 1182, voor zover ten aanzien daarvan de bestemming “Wonen” en “Water” op de verbeelding is weergegeven, geen onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan.

Toelichting:

Het college en de gemeenteraad hebben de Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer (hierna: de Rekenkamercommissie) verzocht onafhankelijk onderzoek te doen naar de gang van zaken rond de toekenning van bestemmingen en verwerving en exploitatie van gronden bij de totstandkoming van bestemmingsplan “Heerenweide 2011”. Meer specifiek beslaat het onderzoek de gang van zaken rond een gedeelte van een perceel, kadastraal bekend als: gemeente Opmeer, sectie X, nummer 1182 (hierna: het gedeelte van het perceel). Het gedeelte van het perceel maakt onderdeel uit van het door het college voorgestelde besluit.

In afwachting van de onderzoeksrapportage van de Rekenkamercommissie ligt het naar het oordeel van ondertekenende partijen in de rede het gedeelte van het perceel buiten de begrenzing van het bestemmingsplan “Herziening Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek 2017” te houden en aldus uit te sluiten van besluitvorming. Dit om te voorkomen dat hangende het onderzoek van de Rekenkamercommissie de bij het thans geldende bestemmingsplan “Heerenweide 2011” mogelijk op onrechtmatigheden gebaseerde toekenning van bestemmingen wordt bekrachtigd.

Dat laatste zou naar het oordeel van ondertekenende partijen immers tot ongewenste doorkruising van de beraadslaging van de Rekenkamercommissie leiden. De bij het vigerende bestemmingsplan “Heerenweide 2011” aan het gedeelte van het perceel toegekende bestemmingen blijven evenwel vooralsnog van kracht.

Verder zij opgemerkt dat onderhavig amendement van invloed is op een zeer beperkt gedeelte van het grondgebied dat de voorgestelde herziening betreft en het voor het overige geen nadelige gevolgen met zich brengt.

Opmeer, 21 december 2017

Fractie CDA,
N.J.J.M Bosch

Fractie DSV,
M.P.J. Appelman

Fractie VVD,
P.J. Hoek

7.7 Tussentijdse conclusies uitvoering RO-beleid en toetsing normenkader - Deel 2

De bevindingen (feiten uit documenten en duiding in interviews) leiden tot de volgende tussentijdse conclusies over de uitvoering van het RO-beleid

Kaders

1. Er is grotendeels voldaan aan de wettelijke verplichtingen/procedures rond de ontwikkeling van bestemmingsplannen.

Wat ging goed:

- Het handboek bestemmingsplannen wordt gevolgd: verschillende fasen worden doorlopen, waarbij goed rekening wordt gehouden met termijnen. In stukken richting B&W wordt ook naar de Wro verwezen.
- Bij Heerenweide was er bij het vaststellen van het bestemmingsplan zekerheid over het kostenverhaal. De zekerheden in het kostenverhaal waren namelijk afgestemd tussen Klok en heer 3 in de concept koopovereenkomst van 14/9/2011. Deze was uitgangspunt van de akte van levering op 5/12/2012, die opgesteld is na vaststelling bestemmingsplan (zie verder hoofdstuk 8)

Wat ging mogelijk niet helemaal goed:

- De RKC heeft in de Wro geen bepaling gevonden, waarin staat dat gronden binnen drie maanden na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan Heerenweide 2011 (op 15/8/2012) door de gemeente verworven moeten worden. Dit is wel bepaald in de privaatrechtelijke anterieure overeenkomst. De RKC adviseert dit juridisch aan de Wro te laten toetsen (zie hoofdstuk 8).

RKC Medemblik – Opmeer

2. Het college heeft op basis van verschillende adviesnota's aan B&W besluiten genomen vanaf de nota van uitgangspunten tot aan de anterieure overeenkomst. Deze collegebesluiten zijn uitgevoerd, m.u.v. de bepaling van de grondaankoop (van heer 3) via Klok (zie hoofdstuk 8).

Uitvoering

3. Het adviesbureau BRO krijgt van de gemeente een overzicht van de gronden die in het bestemmingsplan meegenomen moeten worden. De definitieve afbakening van het gebied wordt bepaald binnen de stuurgroep, waar ook wordt gesproken over exploitatieplan/anterieure overeenkomst. De gronden van heer 3 zijn al tijdens de onderzoeksfase bij de planvorming betrokken (zie ook hoofdstuk 8).
4. In de besprekingen van de stuurgroep is duidelijk dat het ging om de inbreng van de gronden van heer 3. In de periode 2006-2010 ging de stuurgroep ervanuit dat de inbreng via KDO ging. In de periode 2010-2014 werd duidelijk dat het ging om een rechtstreekse grondaankoop. Het college is door wethouder(s) vertegenwoordigd in de stuurgroep voor de voorbereiding van de exploitatieovereenkomst Heerenweide. De terugkoppeling naar het college ging mondeling, voor zover hier naar het oordeel van de stuurgroep besluitvorming aan vast zat.
5. Besprekingen in de klankbordgroep, waar alle leden van de commissie Ruimte deel van uitmaken, worden gebruikt als argument om behandeling van bepaalde stukken in de commissie Ruimte over te slaan. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de openbaarheid van bestuur. De bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn niet openbaar (het is geen politiek overleg, gezocht is naar draagvlak bij meerdere belanghebbenden). De bijeenkomsten van de commissie Ruimte zijn (doorgaans) wel openbaar (is politiek overleg). Het college is op deze procedure gewezen in een adviesnota en ook de raad is hierop in het raadsvoorstel geattendeerd.

Controle

6. Het college van B&W heeft voldoende algemeen inzicht gehad in de uitvoering van de casus door de stukken. Verder was er de mondelinge toelichting van de stuurgroep. (zie conclusie 4) In stukken richting B&W is verwezen naar de wettelijke verplichtingen/procedures rond de ontwikkeling van bestemmingsplannen. We noemen specifiek de stukken:
 - concept Projectvoorstel woonlocatie Heerenweide in Spanbroek (BRO, juni 2010). In dit projectvoorstel is een risicomatrix opgenomen en worden beheersingsmaatregelen aangegeven voor de verwerving van de grond van familie 2. [Noot RKC: dit was dus ambtenaar 5]. Het college is vroegtijdig op de hoogte van mogelijke risico's ten aanzien van de realisatie van het bestemmingsplan en de grondexploitatie; het integriteitsrisico is niet benoemd.
 - bij de collegestukken van 5/10/2010 is een kaart van grondeigenaren van 9/6/2010, gemaakt door de gemeente Opmeer opgenomen. Hierop staat de achternaam van de heer 3 als grondeigenaar vermeld;
 - Op 15/2/2011 is de intentieovereenkomst van januari 2011 behandeld. Hierin zat ook het kaartje van 9/6/2010 (zie stuk ter inzage 3E) Bij het hele college was bekend dat er grond van familie 2 in het bestemmingsplangebied zit. Op dat moment was niet bekend dat de levering niet via KDO ging, maar uiteindelijk voor een klein deel rechtstreeks gekocht werd van heer 3. (zie hoofdstuk 8)

Uit de interviews blijkt dat bij de wethouders in de stuurgroep bekend was of achteraf bekend had moeten zijn dat er voor een klein deel van de grond rechtstreeks van heer 3 gekocht zou worden (hierin zaten uiteindelijk ook de bijzondere bepalingen). Dit was niet bij het hele college helder, hetzij door de stukken hetzij door de terugkoppeling van stuurgroep. Hiermee was ook niet duidelijk dat ambtenaar 5 een ander deel van de gronden voor de kavels in eigendom zou houden, als onderdeel van het bestemmingsplan.

RKC Medemblik – Opmeer

7. Het overzicht van de indieners van zienswijzen in de periode 11/12/2009 - 22/1/2010 en de wijze, waarop hun zienswijzen zijn verwerkt is niet goed inzichtelijk geworden voor de raad en het college. Als reden voor het niet behandelen van deze zienswijzennota is aangemerkt, de vertraging van de procedure. De zienswijzen zijn wel verwerkt, maar dit is buiten het zicht van de raad en college gebeurd. De specifieke zienswijzen, betreffende de percelen van heer 3 (waarvan één zienswijze afkomstig van heer 3) zijn hierdoor niet bekend geworden voor de raad.
8. De commissie Ruimte is via de klankbordgroep nauw betrokken bij ontwikkelingen en communicatie met (een vertegenwoordiging van de) bevolking en belanghebbenden, tijdens de onderzoeksfase, voorbereidingsfase en ontwerpfasen van het bestemmingsplan. Bij meerdere bijeenkomsten waren niet alle leden van de commissie Ruimte aanwezig in de klankbordgroep.

Toetsing normenkader – deel 2: was de uitvoering van Heerenweide conform het RO-beleid?

De tussentijdse conclusies leiden tot de volgende beoordeling van de uitvoering van het RO-beleid van de casus Heerenweide.

Tabel 7.1 Beoordeling van de uitvoering van het RO-beleid van de casus Heerenweide - DEEL 2 normenkader

Norm - RUIMTELIJKE ORDENING	Beoordeling
Kaders RO-beleid:	
• Uitvoering casus vindt plaats conform wetgeving • Uitvoering casus vindt plaats conform beleid en besluiten	
Uitvoering:	
• Uitvoering casus vindt plaats conform heldere taken en verantwoordelijkheden	
Controle	
• Wijze van uitvoering casus is inzichtelijk voor college • Wijze van uitvoering casus is inzichtelijk voor de raad	

Samenvattend

Op veel punten voldoet het RO-beleid aan de kaders. De uitvoering gebeurt conform wetgeving en is over het algemeen volgens de collegebesluiten.

Er is een vastgestelde taakverdeling bij de casus Heerenweide. Zo is binnen het college afgestemd, wie in de stuurgroep zitting heeft. Echter de wijze van terugkoppeling naar het college is niet formeel vastgelegd. De gespreksverslagen van de stuurgroep zijn niet beschikbaar gesteld aan het college en er vindt een mondelinge terugkoppeling plaats. Ook is door het college en de commissie Ruimte ingestemd met de instelling van een klankbordgroep. De uitvoering van de rol van de klankbordgroep is niet conform de instelling. De bedoeling is draagvlak te creëren, maar wordt ook gebruikt voor voorbereiding van besluitvorming door commissieleden. Dit vindt dan niet plaats in openbare commissievergaderingen. De besluitvorming zelf vindt direct in de raad plaats.

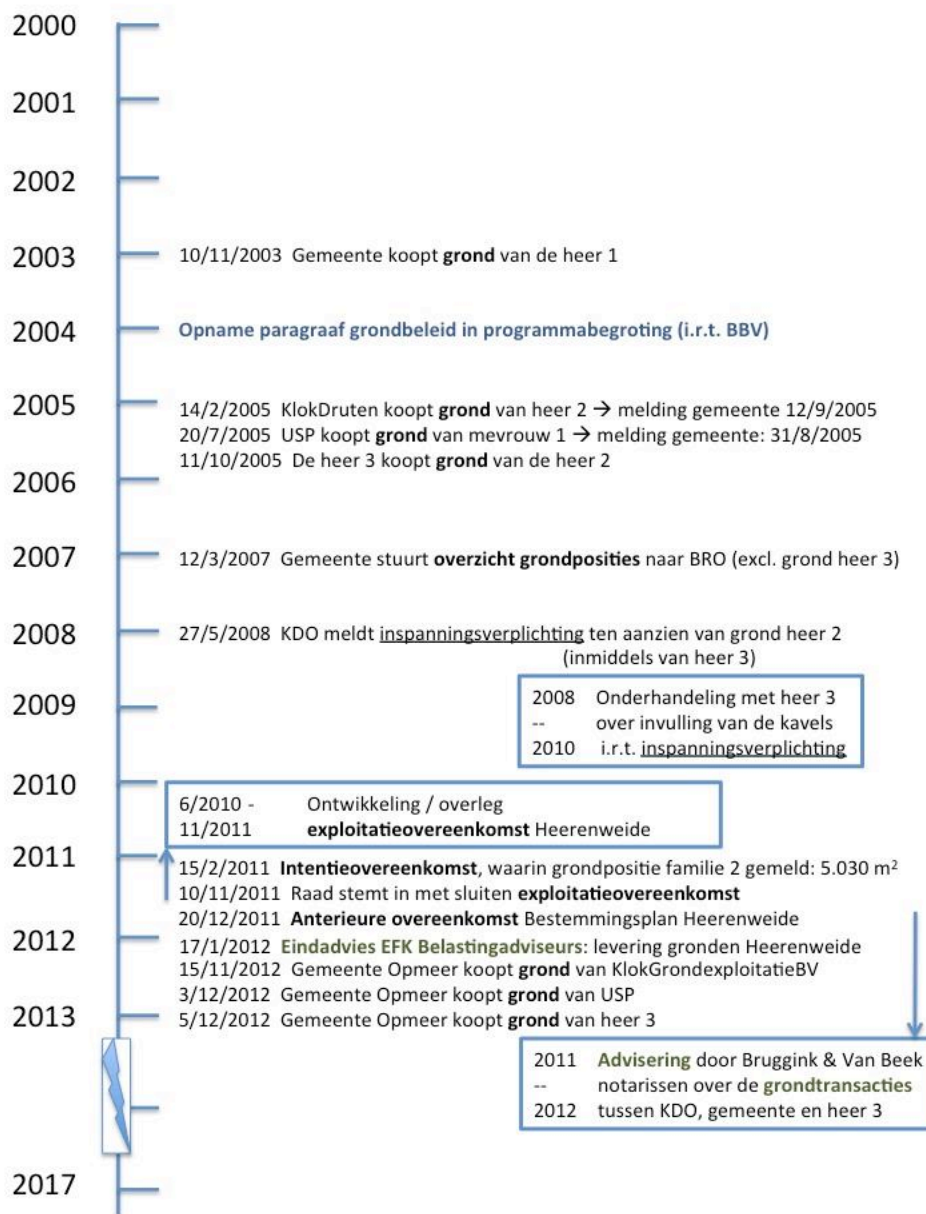
Voor het college zijn veel zaken inzichtelijk, maar de rechtstreekse aankoop van heer 3 is bij de meesten niet voldoende duidelijk. In geen van de stukken komt een integriteitsrisico aan de orde. Ook door de stuurgroepleden en het college is een integriteitsrisico niet benoemd (bijvoorbeeld zoals genoemd in het integriteitsbeleid) (zie hoofdstuk 9). De raad is wel goed geïnformeerd over de fasen van het bestemmingsplan. De raad is niet goed geïnformeerd over de indieners van zienswijzen en de verwerking van de inspraakperiode 11/12/2009 - 22/1/2010. Voor de raad is er wel zicht geweest op de opzet van klankbordgroep en stuurgroep. De commissieleden zijn niet altijd allemaal in de klankbordgroep aanwezig geweest. De raad had vanuit haar rol weinig zicht op de onderwerpen die in de klankbordrol en stuurgroep aan bod kwamen en op de mogelijke risico's.

8 Casus Heerenweide: grond aankopen en grondexploitatie

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de grondaankopen bij de casus Heerenweide in Opmeer. Deze aankopen en de ontwikkelingen zijn op een chronologische volgorde gezet op basis van de documentenstudie (de feiten) (8.1). De verschillende stappen in de tijd zijn beschreven en van nadere duiding voorzien door informatie uit de interviews (8.2 t/m 8.7). Dit is vervolgens op basis van tussentijdse conclusies getoetst aan het beleid en marginaal aan wetgeving vanuit het perspectief van de raad. Dit geeft antwoord op de vragen: *is de casus uitgevoerd conform het grondbeleid?*

8.1 Overzicht van de gang van zaken in een tijdlijn

De grondaankopen en de ontwikkeling van het exploitatieplan heeft een aantal jaren geduurd. Figuur 8.1 geeft een overzicht van de verschillende stappen in een tijdlijn. In de volgende paragrafen worden de opeenvolgende stappen beschreven en nader geduid.



Figuur 8.1 Tijdlijn: grondzaken casus Heerenweide

8.2 Aankoop van gronden door gemeente en exploitanten van particulieren voor de AO

In onderstaande tabel zijn opgenomen de aankoop van gronden voor het vaststellen van de Anterieure Overeenkomst (AO) op 20 december 2011 (zie paragraaf 7.5). In het overzicht zijn opgenomen de data van aankoop conform de Koopovereenkomst (KO) en de Akte van levering (AL). De leveringsakte is de akte die ervoor zorgt dat de eigendom overgaat. Deze akte moet door een notaris worden opgemaakt en door de verkoper, de koper en de notaris worden ondertekend. De inhoud van de leveringsakte moet in overeenstemming zijn met de eerder gesloten koopakte.⁴³

Tabel 8.1 Overzicht grondaankopen door gemeente en exploitanten van particulieren voor de AO

Perceel	Datum	Oppervlakte	Prijs (*1.000)	Prijs per m ²	Verkoper	Koper
Sectie F, diverse nummers ⁴⁴	AL 10/11/2003	84.935 m ²	€1.238.475	€ 14,60	De heer 1	Gemeente Opmeer
Sectie X, nummer 496	KO 14/2/2005 AL 1/6/2005	Ongeveer 55.000 m ²	€1.100.000	€ 20	De heer 2 Vader van heer 3	Klok Druten
Sectie X, nummer 481	KO 20/7/2005 AL 28/7/2005	19.230 m ²	€ 961.500	2 * €25 = €50	Mevrouw 1	USP

2003. De gemeente koopt grond van de heer 1

De wethouder J.P.A. Hoogkamer geeft op 13 februari in het presidium een toelichting op de onderhandelingen. Onderdeel was een verrekening in natura van de aankoopwaarde van drie kavels van ieder maximaal 800 m². De heer 1 heeft een voorkeursrecht bedongen op deze drie kavels. Het presidium heeft een positief advies gegeven over deze grondaankoop.⁴⁵

Op 10 maart is een advies van ambtenaar 6 aan college van B&W geweest om conform het voorstel de aankoop in procedure te brengen. Hierin is opgenomen dat de 1^{ste} keuze van de heer 1 beperkt is tot de gronden die door de heer 1 in het toekomstig bestemmingsplan worden ingebracht.⁴⁶

25/9/2003. In de raadsvergadering heeft het college voorgesteld om in te stemmen met de aankoop van deze gronden in Spanbroek. Van de totale aankoop van 84.935 m² ligt 57.225 m² in het bestemmingsplan⁴⁷. De overige grond betreft een perceel weiland van 27.710 m² welke de gemeente in eigendom heeft genomen.⁴⁸ De raad heeft conform besloten.

⁴³ https://www.notaristarieven.nl/?onderdeel=informatie&sub1=prive&sub2=onroerend_goed&sub3=de_notaris&sub4=de-leveringsakte

⁴⁴ Een deel van deze grond lag buiten het gebied van het toekomstige Heerenweide en heeft een agrarische bestemming gehouden (24/1/2018: gesprek met heer 1; 29/1/2018: mededeling ambtenaar 6).

⁴⁵ 13/2/2003. Verslag van de vergadering van het presidium

⁴⁶ 10/3/2003. Begeleidingsformulier advies aan college van ambtenaar 6

⁴⁷ 25/9/2003. Voorstel aankoop gronden te Spanbroek

⁴⁸ 1/10/2003. Brief aan de raad van ambtenaar 6

RKC Medemblik – Opmeer

In het raadsvoorstel wordt geen melding gemaakt van de afspraak over drie bouwkwavels. Wel wordt aangegeven: "Deze aankoop is op 13 februari 2003 besproken in het presidium vanuit uw raad. Het presidium heeft unaniem geadviseerd over te gaan tot aankoop van deze gronden."

Op 10 november is de akte van levering⁴⁹ gepasseerd met o.a. de volgende punten:

- verkoop percelen bouw- en weiland tezamen groot 84.935 m² grond voor €1.238.475;
- verkoper (heer 1) heeft het recht van eerste keuze voor drie bouwrijp gemaakte bouwkwavels elk groot maximaal 800 m², waarvan de koopsom nihil bedraagt;
- de koper heeft een voorkeursrecht om 73.940 m² grond in de toekomst aan te kopen;
- notaris- en kadasterkosten en eventuele omzetbelasting zijn voor rekening van de gemeente;
- deze overdracht geschiedt onder de voor de gemeente Opmeer gebruikelijke voorwaarden van verkoop van woningbouwgrond aan particulieren.

Uit de stukken en interviews blijkt dat het college en het presidium destijds op de hoogte zijn gesteld van de voorwaarden van de transactie, maar dat de raadsleden niet op de hoogte waren van de details (namen en voorwaarden) van de transactie. Ook is daar door de toenmalige wethouder (dhr. Hoogkamer) in zijn fractie over gesproken. De collegeleden uit de periode 2014-2018 waren wel in algemene zin op de hoogte, maar kenden ook de details niet. De voorzitter van de raad was niet bekend met de details. De wethouder RO/EZ is sinds 2008/2010 wel op de hoogte van de afspraak over de drie percelen.

Verder blijkt uit de interviews, dat bij het verwerven van gronden deze afspraken met particulieren niet ongebruikelijk waren. Dit komt bij veel locaties voor. Het is gebruikelijk om wensen van particulieren, als die redelijk en billijk zijn, op te nemen als vereisten in koopovereenkomsten.

Uit een gesprek is gebleken dat het perceel weiland van 27.710 m² wat geen onderdeel was van het plangebied Heerenweide, door de gemeente inmiddels is verkocht. In 2012 is het stuk grond van 73.940 m² waar de gemeente een voorkeursrecht op had aangeboden aan de gemeente. De gemeente heeft hier geen gebruik van gemaakt.

2005. Klok Druten koopt grond van de heer 2 (vader van heer 3)

Uit de akte van levering van 1 juni 2005 blijkt de levering van de heer 2 aan KlokDruten Grondexploitatie B.V. van een perceel cultuurgrond van ongeveer 5,5 ha. In deze akte zijn rechten en verplichtingen opgenomen die ook in de koopovereenkomst komen, zoals:

- Art 22. Een kwalitatieve verplichting waarin is beschreven dat bij vervreemding van het verkochte alle verplichtingen overgaan van de koper (KDO) op elke rechtsopvolger van koper ten gunste van verkoper;
- Art 24. Koper heeft een inspanningsverplichting ten opzichte van verkoper en/of diens rechtsopvolgers tot het realiseren van een drietal bouwrechten (bestemmingsplan) voor een drietal woonhuizen en het bouwrijp maken van de bedoelde percelen. Deze percelen maken thans deel uit van het niet verkochte deel van sectie F nummer 2650, groot ca. 5.000 m².

De genoemde inspanningsverplichting heeft dus betrekking op het realiseren van bouwrechten op een stuk grond dat eigendom is van de verkoper of diens rechtsopvolger. Dit stuk grond maakt deel uit van de particuliere gronden zoals in paragraaf 8.3 nader zijn toegelicht.

⁴⁹ 10 november 2003. Akte van levering

RKC Medemblik – Opmeer

Klok Druten Ontwikkeling BV. meldt op 12 september 2005 aan de gemeente dat zij gronden (sectie F, n° 129, 2805 en 2650 gedeeltelijk in totaal ca. 5,5 ha) van de familie 2 heeft gekocht. KDO geeft aan: "Wij willen graag met u in overleg treden over de toekomstige ontwikkelingen op deze locatie in relatie tot de gronden die in uw eigendom zijn en de gronden van USP Vastgoed B.V." en dat dit is medegedeeld aan ambtenaar 6.

Uit de interviews blijkt dat verkoper (heer 2) is geadviseerd door een makelaar die ook de onderhandelingen deed. Bij de familie 2 was er begin 2005 wel bekend dat die grond in een gebied lag, dat mogelijk ontwikkeld zou kunnen. De makelaar heeft voor de familie 2 gezocht naar een mogelijke koper, waarbij uiteindelijk Klok naar voren is gekomen

De gronden zijn aan KDO aangeboden door een grondhandelaar uit Lelystad. Toen was gebruikelijk dat grondhandelaren naar gronden speurden die binnen redelijke termijn met een hoge scoringskans in bestemming woningbouw konden veranderen. De mogelijkheden om rekening te houden met wensen van particulieren/boeren variëren. Aan de ene kant kan het voorkomen, dat er kavels worden teruggeleverd onder marktconforme condities. De meest extreme vorm is dat een ontwikkelaar kavels moeten leveren om niet. De afspraak die gemaakt is in Opmeer (met een inspanningsverplichting), komt ook elders voor. Dat is een soort tussenvariant. Een inspanningsverplichting is daarbij veelal een gegeven en gebruikelijk. Voor gemeenten is dat in principe geen probleem.

2005. USP Vastgoed B.V. koopt grond van mevrouw 1

Op 20 juli 2005 koopt USP Vastgoed BV van mevrouw 1 een stuk cultuurgrond van 19.230 m². Het eerste deel van de koopprijs bedraagt € 480.750. Verder is een bijbetaling van € 25 per m² overeengekomen, indien de bestemming van het verkochte onherroepelijk wordt gewijzigd in de bestemming bouwgrond. In de koopovereenkomst zijn geen bepalingen opgenomen zoals een voorkeursrecht of een inspanningsverplichting.

Op 31 augustus 2005 meldt USP aan het college van B&W dat zij eigenaar zijn geworden van de betreffende locatie en geven aan: "Wij willen graag met u in overleg treden over de toekomstige ontwikkelingen op deze locatie in relatie tot de gronden die in uw eigendom zijn en de gronden van Klok Druten."

Uit een interview blijkt dat door de structuurvisie de koper bekend was met de mogelijke ontwikkeling van de locatie Heerenweide. De prijs van deze locatie was fors, maar dat wordt locatie specifiek bekeken. In West-Friesland waren de normale prijzen tussen de 20 en 50 euro. De verkopers worden veelal ook allemaal geadviseerd door makelaars. Deze verkoper wilde geen voorkeursrecht op bouw kavels, maar geld.

8.3 Privaat domein: aankoop van gronden door zoon (heer 3) van vader (heer 2)

Tabel 8.2 Overzicht particulier grondverkoop in gebied 'Heerenweide' ⁵⁰

Perceel	Datum	Oppervlakte	Prijs (*1.000)	Prijs per m ²	Verkoper	Koper
Sectie X, nummer 496, 490	KO AL 11/10/2005	Totaal Ongeveer 7.900 m ²			Vader, de heer 2	Zoon, de heer 3

⁵⁰ Kadaster Alkmaar, 11 oktober 2005, 11491/10. De koopovereenkomst behoort niet tot het publieke domein of de stukken van de gemeente

11/10/2005. Zoon koopt van vader een kavel (nummer 496) en een perceel (sectie 490) cultuurgrond. De vader heeft deze gronden, die deel uitmaken van een aankoop van een groot stuk grond van ca. 6,9 hectare (69.000 m²), in 1963 gekocht.⁵¹

Uit interviews blijkt dat ambtenaar 5 zelf niet actief of formeel richting de gemeente heeft gemeld, dat hij gronden had aangekocht in 2005. Hij had die grond al in (agrarisch) gebruik en vanuit de familie 2 was er toen de wens om die grond aan hem te verkopen.

Uit de interviews blijkt dat noch de gemeente noch ontwikkelaars er in 2005 mee bekend waren, dat deze gronden in bezit waren van de ambtenaar 5.

8.4 Overleg door gemeente met stedenbouwkundige en ontwikkelaars

12/3/2007. Ambtenaar 6 stuurt aan BRO een kaartje met de grondposities in het gebied Heerenweide⁵². Aangegeven is dat het totale oppervlakte 205.465 m² bedraagt. Hierin zijn de grondposities van de gemeente, Klok Druten en USP vermeld. Op dit kaartje is geen melding gemaakt van de gronden in eigendom van ambtenaar 5. (Zie stuk ter inzage 3A.)

27/5/2008. KDO meldt de afspraken over bouw kavels F2650 die Klok heeft gemaakt met de verkoper van de grond [Noot RKC: dat is de heer 2 zie Tabel 8.1]⁵³. Er is een kaartje bijgevoegd met een arcering van deze grond en dat het ca. 5.000 m² is. [Noot RKC: dit betreft de grond die heer 3 van zijn vader de heer 2 heeft gekocht in 2005, zie paragraaf 8.3]. Ook is een kopie van de kwalitatieve verplichting (art. 22) en de inspanningsverplichting (art. 23) met paraaf van verkoper de heer 2 toegevoegd. Hierbij doet KDO het verzoek om dit ook mee te nemen in de ontwikkeling van Heerenweide.

20/10/2008. KDO geeft aan dat zij de zoon van heer 2 hebben gesproken. In de mail⁵⁴ is vermeld dat ambtenaar 6 aan KDO heeft aangegeven dat deze zoon werkzaam is bij de gemeente Opmeer. De familie 2 wil drie kavels realiseren op de noordzijde van hun huidige kavel. Dit is destijds aangegeven in de bijlage van de koopakte. [Noot RKC: zie beschrijving bij aankoop in 2005]. Er is een tekening bijgevoegd van de "nieuwe kadastrale situatie" met de wensen van de familie 2. Opgemerkt is dat het inleveren van een gedeelte van de kavel en daar drie bouw kavels voor terug niet (echt) bespreekbaar was. KDO besluit met: "Ik verneem graag jullie standpunt".

⁵¹ Akte, geregistreerd te Alkmaar op 22 maart 1963

⁵² 12/3/2007. Telefax van ambtenaar 6 van Opmeer aan BRO

⁵³ 27/5/2008: e-mail van KDO aan ambtenaar 6 van Opmeer (cc. USP BV)

⁵⁴ 20/10/2008: e-mail van KDO aan BRO en ambtenaar 6 van Opmeer (cc. USP BV)

In de interviews is naar voren gekomen, dat het op het moment van onderhandelingen tussen gemeente en KDO naar verwachting van ambtenaar 5 bij de gemeente bekend was, dat hij eigenaar was van deze grond. Het beeld van ambtenaren was dat het in de stuurgroep/projectgroep bekend was dat ambtenaar 5 deze gronden had. Ergens in de periode 2007/2010 is het bij ontwikkelaars en stedenbouwkundige helder geworden dat deze grond van een ambtenaar was. Voor stedenbouwkundigen is het op het moment van planvorming niet relevant wie de gronden bezit.

Bij partijen was bekend dat het ging om gronden van de familie 2. Later, maar voor het opstellen van de AO is naar voren gekomen dat ambtenaar 5 zelf ook eigenaar van grond was.

Voor de wethouder Ruimte werd in de onderhandelingen helder dat in de gronden van Klok begrepen waren de nog aan te kopen gronden van ambtenaar 5.

Rond 2015 is ambtenaar 4 te weten gekomen dat er gronden van ambtenaar 5 waren in Heerenweide. Dit was naar aanleiding van een vraag waarom ambtenaar 5 niet betrokken was bij het bestemmingsplan.

In verschillende interviews is aangegeven dat ambtenaar 5 sinds de start van de ontwikkelingen Heerenweide in 2007 niets met het bestemmingsplan te maken had: niet bij vergaderingen geweest, niet werkzaam op het dossier en niet betrokken bij stukken.

De familie 2 wilde vasthouden aan de inspanningsverplichting. Ambtenaar 6 weet niet waarom het inleveren van de kavel niet bespreekbaar was. De gemeente en Klok probeerden invulling te geven aan de inspanningsverplichting. Volgens Klok was het inleveren van een gedeelte van de kavel niet bespreekbaar omdat heer 3 alle grond bestemd wilde hebben.

28/10/2008 en 30/10/2008. BRO geeft aan dat het een flinke wijziging van het verkavelingsplan zou betekenen en dat het bouwen van slechts drie woningen op een dergelijk grondoppervlak niet wenselijk is. BRO heeft hierop een aangepast voorstel van het beschikbare kavel gemaakt. KDO (en USP) stellen een aangepast voorstel op vanuit het belang van KDO en USP.

Uit interviews blijkt dat KDO de onderhandelingen voerde met de heer 3. De inspanningsverplichting tussen KDO en heer 3 is ingebracht in het overleg tussen partijen. Wel is overwogen om de vier percelen niet mee te nemen in de ontwikkelingen. Partijen vonden dat (een deel van) de grond nodig was voor waterbergen, doorgang voor fietsers en stedenbouwkundige afwerking van het gebied. Dit is verder uitgewerkt in de onderhandelingen.

Verder is opgemerkt dat het voordeel van een PPS-constructie is, om samen te werken aan een planconstructie. Het is een dynamisch bestemmingsplan, met de mogelijkheid om in te spelen op de markt.

April tot augustus 2010. Na uitwisseling van digitale tekeningen van het verkavelingsplan tussen BRO, gemeente en KDO en onderlinge afstemming meldt⁵⁵ KDO aan zoon van familie 2: "In overleg met alle betrokken partijen ontvangt u bijgaand een aangepast voorstel met een indicatieve schets. Het voorstel geldt wel onder voorbehoud van vaststelling door het college van

⁵⁵ 26/5/2010: e-mail van KDO aan de zoon van de familie 2. En e-mail van KDO aan sectorhoofd grondgebiedzaken

RKC Medemblik – Opmeer

B&W en de raad van de gemeente Opmeer." In het voorstel is o.a. aangegeven dat de vier vrijstaande woningen in de bestemmingsplanprocedure worden meegenomen en dat rekening moet worden gehouden met het beeldkwaliteitsplan. Verdere voorwaarden en details dienen nog nader uitgewerkt te worden in een definitieve overeenkomst. Ook is aangegeven dat, als er niet akkoord wordt gegaan met het voorstel, KDO de gemeente in overweging zal geven om het stedenbouwkundigplan hierop aan te passen en om uw locatie heen te gaan. Op 22 augustus 2010 ontvangt KDO een mail van heer 3 met: "Wij stemmen in met het voorstel."

Na de aankopen zoals genoemd in voorgaande paragrafen is het overzicht van grondeigenaren, met daarbij de namen, per 9/6/2010 weergegeven op een kaart getekend door de afdeling CTW van Opmeer (zie stuk ter inzage 3E). Deze kaart is o.a. opgenomen als bijlage bij een vertrouwelijke adviesnota aan B&W van 5/10/2010. (zie hoofdstuk 7)

8.5 Concept koopovereenkomst KDO met de heer 3: ABCA routing

15/2/2011. Een intentieovereenkomst is opgesteld. Hierin is opgenomen dat de familie 2 [naam] een grondpositie had van 5.030 m². Dit stuk is behandeld in college van B&W en het college heeft het besluit genomen hiermee in te stemmen. In het advies aan B&W is aangegeven: "Door het sluiten van de intentieovereenkomst bevestigen partijen hun voorkeur om te komen tot een exploitatieovereenkomst en maken zij daarover nadere afspraken." (zie eerder 7.5)

mei – juli 2011. KDO heeft contact opgenomen met haar huisnotaris: Bruggink & van Beek notarissen in Wijchen. De notaris heeft een uitwerking gegeven van de routing van de transactie. De notaris geeft hierbij in het begin aan: "Klok koopt de grond die benodigd is voor openbaar gebied aan van [achternaam]. De vier bouw kavels zijn eigendom van [achternaam] en blijven eigendom van [achternaam]. Deze kavels komen wat mij betreft nooit in eigendom bij Klok of de gemeente. Dit levert alleen extra (notaris) kosten en belastingheffing op, zonder dat het een doel dient."

De notaris heeft dit voorgelegd aan KDO, die dit heeft voorgelegd aan ambtenaar 6. KDO, de notaris en ambtenaar 6 hebben in een aantal mails hier nader contact overgehad. Ambtenaar 6 geeft daarbij aan: "De reden waarom de grond door de fam. 2 [naam] eerst aan KlokOntwikkeling geleverd moet worden heeft te maken met de eisen uit de Wet ruimtelijke ordening. Als [naam] de gronden niet overdraagt aan KlokOntwikkeling moet [naam] aangemerkt worden als exploitant en is de gemeenteraad verplicht kosten van de planontwikkeling in relatie tot het perceel van [naam] volledig te verhalen hetzij door de vaststelling van een exploitatieplan, hetzij door een overeenkomst. Met Klokontwikkeling en de andere betrokken projectontwikkelaar USP Vastgoed uit Hoorn gaat de gemeente Opmeer een exploitatieovereenkomst aan. In het verleden heeft KlokOntwikkeling een inspanningsverplichting op zich genomen om op de gronden van [naam] een mogelijkheid te krijgen tot de bouw van enkele woningen. Ter uitwerking van deze verplichting en ter voorkoming dat [naam] aangemerkt moet worden als exploitant willen wij graag dat [naam] het betreffende perceel via ABC verkoopt aan KlokOntwikkeling en vervolgens de gemeente Opmeer. De gronden van [naam] zijn voor een deel benodigd voor het bestemmingsplan. In de koopakte kunnen de door u en ons voorgestelde voorwaarden en verplichtingen worden opgenomen. De gemeente zal deze uiteindelijk overnemen. Het perceel van [naam] is deels nodig (ca 900 m²) voor het toekomstig openbaar gebied in het te ontwikkelen bestemmingsplan. Op het restant mag [naam] onder de aangegeven voorwaarden zijn woningen bouwen (zie kaartje). Ter voorkoming van onnodige BTW stellen wij voor dat de gemeente nadat de gronden via ABC aan de gemeente zijn overgedragen, het voor woningbouw bedoelde stuk

RKC Medemblik – Opmeer

grond onbewerkt teruglevert aan [naam]. De overdrachtskosten en eventuele belastingen zijn voor rekening van [naam]”⁵⁶

In de mailwisseling worden op basis van deze ABCA-constructie, de volgende punten tussen Klok en de gemeente afgesproken:

- KDO wil naast de inspanningsverplichting geen nadelen (extra kosten of risico's) of uit de ABC transactie hebben. Uitgangspunt van KDO is dat alle bepalingen weer overgedragen worden aan de gemeente;
- De gemeente maakt het plan bouwrijp. Dit omvat niet meer dan egaliseren en aanleg sloten (niet beschoeid). Verder betaalt de gemeente de nutsvoorzieningen tot de kavelgrens. Gemeente wil verder alle andere kosten en nadelen via ABC opleggen aan heer 3. Dit betreft o.a. de volgende bepalingen: medewerking aan aanleg watergang, geen planschade kosten, alle kavelkosten (nuts, onderhoud watergangen, inritten) en overdrachtskosten voor heer 3, onthouden van zienswijzen op bestemmingsplan;
- Verder moet ontbindende voorwaarde worden opgenomen in verband met het verkrijgen van instemming van de gemeente Opmeer voor deze aan- en verkoop van de betreffende gronden, waarbij elke schadevergoeding richting heer 3 [naam] uitgesloten is.

14/9/2011. Bruggink en van Beek notarissen stuurt naar KDO en ambtenaar 6 de conceptovereenkomst tussen KDO en heer 3⁵⁷. In deze conceptovereenkomst zijn de afspraken die in mei/juli 2011 zijn gemaakt uitgewerkt. KDO koopt hierin 5.106 m² van de heer 3. Heer 3 heeft hierbij het recht van gedeeltelijke terugkoop van 4.259 m², wanneer voor het verkochte de bestemming onherroepelijk is gewijzigd in “wonen”.

Noot RKC: Uiteindelijk is deze concept overeenkomst nooit tot stand gekomen door de hierna genoemde ontwikkelingen.

13/12/2011. College van B&W stemmen in met de anterieure overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelingspartijen (zie 7.5).

20/12/2011. Ondertekening Anterieure Exploitatieovereenkomst bestemmingsplan Heerenweide (zie 7.5).

Uit interviews blijkt dat:

- als grondexploitaties worden herzien, die naar de raad gaan. Aanpassingen worden vastgesteld door het college en gaan ter kennisname naar de commissie BZV. Grote wijzigingen die impact hebben op de exploitatie gaan voor besluitvorming naar de raad.
- de uiteindelijke grondaankopen zijn gebaseerd op dat collegebesluit (van 13/12/2011);
- wethouders Ruimte en Grondzaken (als leden van de stuurgroep) bekend waren ten tijde van de intentieovereenkomst en de AO dat er nog transacties met de familie 2 [naam] moesten plaatsvinden;
- wethouder Ruimte aangaf dat het heel erg goed bekend was dat de gronden rechtstreeks van heer 3 [naam] aangekocht gingen worden;
- dat niet helder was voor de wethouder Samenlevingszaken;
- het gebruikelijk is om in een AO ook gronden te betrekken, die je nog niet in eigendom hebt, maar waarover je de beschikking hebt.

⁵⁶ 1/7/2011: e-mail van ambtenaar 6 aan notaris van Bruggink & Van Beek (cc. KDO)

⁵⁷ 14/9/2011: concept (koop)overeenkomst tussen KDO en heer 3 bij mailwisseling.

RKC Medemblik – Opmeer

8.6 Aankoop van gronden door de gemeente Opmeer van ontwikkelaars

Tabel 8.3 .Overzicht grondaankopen door gemeente van ontwikkelaars

Perceel	Datum	Oppervlakte	Prijs (*1.000)	Prijs per m2	Verkoper	Koper
Sectie X, nummer 496	AL 15/11/2012	54.265 m2	€1.627.950	€ 30	Klok Druten	Gemeente Opmeer
Sectie X, nummer 481	AL 3/12/2012	19.230 m2	€ 576.900	€ 30	USP	Gemeente Opmeer

15/11/2012. KDO levert 54.265 m² aan de gemeente conform de Anterieure Overeenkomst⁵⁸

Hierin is aangegeven dat KDO en de gemeente met betrekking tot het bestemmingsplan Heerenweide 2011 een Anterieure Exploitatieovereenkomst hebben gesloten op 20 december 2011. Ter voldoening van deze verplichtingen levert KlokGrondexploitatie nu grond aan de gemeente. In deze akte aanvaardt de gemeente uitdrukkelijk de in de akte vermelde bijzondere lasten en beperkingen. Hieronder zijn opgenomen de kwalitatieve verplichting en de inspanningsverplichting zoals Klok deze had richting de heer 2 of diens rechtsopvolgers.

Hiermee heeft de gemeente dus de inspanningsverplichting gekregen richting de heer 2 of diens rechtsopvolger [Noot RKC: dat is dus heer 3].

3/12/2012. USP levert 19.230 m² aan de gemeente conform de Anterieure overeenkomst⁵⁹.

Hierin is aangegeven dat USP Vastgoed en de gemeente met betrekking tot het bestemmingsplan Heerenweide 2011 een Anterieure Exploitatieovereenkomst hebben gesloten op 20 december 2011. Ter voldoening van deze verplichtingen levert USP Vastgoed nu grond aan de gemeente.

Tabel 8.4 .Overzicht grondaankopen door gemeente van de heer 3

Perceel	Datum	Oppervlakte	Prijs (*1.000)	Prijs per m2	Verkoper	Koper
Sectie X, nummer 1097	KO mondeling. LA 5-12-2012	Ongeveer 847 m ²	€ 8.470	€ 10	De heer 3 / Ambtenaar 5	Gemeente Opmeer

Mei – november 2012. Op 1 mei meldt ambtenaar 6 aan de notaris Bruggink& Van Beek dat het even rustig is geweest op het genoemde dossier. Ambtenaar 6 geeft daarbij aan:⁶⁰ “Op 20 december 2011 hebben KlokOntwikkeling BV, USP vastgoed BV en de gemeente Opmeer een exploitatieovereenkomst getekend voor de ontwikkeling van het bestemmingsplan Heerenweide te Opmeer. De aankoop van de benodigde gronden van de familie [2 Naam] maakt hier onderdeel van uit. Aanvankelijk was de gedachte om deze grond via KlokOntwikkeling BV aan de gemeente Opmeer te doen leveren. In de exploitatieovereenkomst hebben partijen verder afgesproken dat partijen er naar streven de in de overeenkomst opgenomen afspraken op voor partijen fiscaal zo gunstig mogelijke wijze vorm te geven. Wij hebben daarover fiscaal advies ingewonnen bij EFK belastingadviseurs te Alkmaar. Het advies is bijgevoegd. Kern van het advies

⁵⁸ 15/11/2012. Bewijs van eigendom voor de gemeente Opmeer en Akte van levering

⁵⁹ 3 /12/2012. Bewijs van eigendom voor de gemeente Opmeer en Akte van levering

⁶⁰ 1/5/2012: e-mail ambtenaar 6 aan notaris. (cc KDO en ambtenaar 2)

RKC Medemblik – Opmeer

voor de grondaankoop van de familie [2 naam] is deze gronden door de gemeente rechtstreeks te doen aankopen van de familie [naam]. En dus niet via KlokOntwikkeling. Het probleem dat wij bij de exploitatieovereenkomst niet afzonderlijk gecontracteerd hebben met de familie [naam] nemen wij maar even voor lief."

"Ik denk dat het verstandig is dit advies te volgen en de koop op deze vereenvoudigde wijze af te ronden. In de koopovereenkomst of (wat mij betreft) de leveringsakte moeten dan wel afspraken worden opgenomen over de bebouwing zoals opgenomen in het cursief gedeelte van artikel 15 van jouw concept overeenkomst van 14 september 2011. [...] Aan jou de vraag om deze aan- en verkoop nu verder af te ronden. Wil je een aangepast concept opstellen?"

De notaris antwoordt hierop⁶¹: "het is inderdaad praktischer om de grond rechtstreeks van familie [naam] af te nemen, in plaats van via KlokOntwikkeling. Daarbij scheelt het ook een hoop aan kosten, iets wat in deze tijd extra belangrijk is. Ik neig er naar om geen koopovereenkomst te maken, maar om direct de akte van levering voor te bereiden. Uit alle correspondentie blijkt genoegzaam wat de uitkomst van de transacties moet zijn. "

Ambtenaar 6 antwoordt hierop⁶²: "Ik heb toch enige voorkeur voor een voorafgaande koopovereenkomst. Die kan ik gebruiken om een collegebesluit tot aankoop te ontlocken en de koopovereenkomst kan goede diensten doen om de afspraken met de familie [naam] scherp te maken."⁶³ [Noot RKC: uit ambtelijk wederhoor is gebleken dat hier geen antwoord op gekomen is.⁶⁴]

Vervolgens wordt er op basis van nadere mailwisseling een concept-akte van levering opgesteld op 14 september 2012 voor de aan te kopen 847 m² van de heer 3.

In deze concept akte zijn de bijzondere bepalingen opgenomen die waren opgenomen in de concept koopovereenkomst van 14 september 2011⁶⁵. Deze concept akte wordt afgestemd met de heer 3, die nog een aantal aanpassingen voorstelt. De aanpassingen hebben betrekking op: Btw, aanvaarding, aanleg watergangen, inspanning tot bouwrijp maken in fase zonder boetebeding en aanleggen brug in overeenstemming met bestemmingsplan Heerenweide.

Deze worden door de notaris beoordeeld en tussen ambtenaar 6 en heer 3 in november 2012 nader afgestemd. Dit wordt uiteindelijk uitgewerkt in een leveringsakte. Deze is opgesteld op 5 december 2012.

In de interviews is aangegeven dat:

- het voor de gemeente op hetzelfde neerkomt het of grond wordt aangekocht via de ABCA routing of via directe aankoop. De gemeente moest invulling geven aan de inspanningsverplichting die bedongen was door [fam. 2 naam] bij Klok en aan de afspraak over de fiscale invulling van de AO;
- het bij de wethouder Ruimte bekend was, dat de gronden rechtstreeks van heer 3/ambtenaar 5 aangekocht zouden worden;
- volgens de wethouder Grondzaken, na consultatie van een fiscalist is besloten de gronden van [fam. 2 naam] niet mee te nemen in de grondexploitatie.

⁶¹ 8/5/2012: e-mail van notaris Bruggink & Van Beek aan ambtenaar 6 (cc. naar KDO en ambtenaar 2)

⁶² 8/5/2012: e-mail van ambtenaar 6 aan notaris Bruggink & Van Beek (cc. naar KDO)

⁶³ In het ambtelijk wederhoor van 29 januari 2018 is niet duidelijk geworden of hier nadere e-mails van zijn.

⁶⁴ 9/2/2018: e-mail ambtenaar 4 aan RKC

⁶⁵ 14/9/2011. Concept akte van levering onbebouwde grond, zaaknummer 1010145

RKC Medemblik – Opmeer

12/11/2012. De burgemeester ondertekent een volmacht aankoop registergoed⁶⁶. Hierin staat dat volmacht gegeven wordt aan: "ieder van de medewerkers van het kantoor van Bruggink & Van Beek notarissen te Wijchen; speciaal om voor en namens de gemeente Opmeer aan te kopen en in eigendom te nemen." Het betreft een perceel grond van 847 m² voor een prijs van € 8.470 aan te kopen van de heer 3.

5/12/2012. De gemeente koopt van heer 3 een perceel grond. In de leveringsakte is aangegeven dat de verkoper het perceel heeft verkregen als afkomstig van de oude kadastrale percelen 490 en 496 van de gemeente Opmeer, op 11 oktober 2005 (zie paragraaf 8.3). Ook is vermeld dat de koopovereenkomst mondeling tot stand is gekomen. Zowel koper als verkoper hebben een volmacht afgegeven aan 2 verschillende medewerkers van het notariskantoor.

In de akte⁶⁷ zijn samengevat de volgende bijzondere verplichtingen opgenomen:

1. Verkoper en of rechtsopvolgers onthouden zich van zienswijzen en bezwaren tegen de ontwikkeling van Heerenweide.
2. Verkoper verplicht zich medewerking te verlenen aan het voor rekening van koper aan te leggen van een watergang.
3. Verkoper mag maximaal vier woningen realiseren op zijn andere grond.
4. Verkoper heeft een bouwplicht dat deze vier woningen zijn gerealiseerd binnen bepaalde termijn.
5. Schade van bouwwerkzaamheden zijn voor rekening van verkoper.
6. De kosten voor aansluiting riool komen voor rekening van verkoper. De gemeente neemt de aanleg van Nuts voorzieningen tot aan de grens van de grond van verkoper voor haar rekening.
7. Koper neemt de inspanningsverplichting op zich tot het bouwrijp maken van het beoogde bouwplan. Verkoper vrijwaart koper voor schades/boetes bij een andere fasering.
8. Planschade kosten van derden komen voor rekening van de verkoper.
9. Verkoper verplicht zich om werkzaamheden voor openbare doeleinden te gedogen.

In interviews is aangegeven dat:

- op basis van het collegebesluit van 13/12/2011, waarbij het college instemde met de exploitatieovereenkomst en met de daarin opgenomen grondtransacties, de leveringsakte uitgewerkt. De gemeente wordt bij die acte vertegenwoordigd door de burgemeester (volmacht) handelend ter uitvoering van dat collegebesluit;
- de aankoop van de gronden van [fam. 2 naam] is besproken in de projectgroep met de wethouders en de ontwikkelaars. De wethouders koppelde steeds terug naar het college, als er overleg was geweest met de projectgroep;
- het regelmatig (wisselend in de tijd) voorkomt dat volmachten door de burgemeester ondertekend worden, die voorbereid zijn door ambtenaren. Er wordt daar gewoonlijk geen toelichting bij gegeven. De grondleggers daarvoor zijn de anterieure overeenkomsten;
- de burgemeester er vanuit ging, dat de volmacht in het kader van rechtsgeldige eerder genomen besluiten (de AO) is. Er is (zoals gewoonlijk) geen toelichting bij de volmacht gegeven.

⁶⁶ 12/11/2012. Volmacht aankoop registergoed. Zaaknummer 1010145.

⁶⁷ 5/12/2012. Akte van levering . Kadaster zaaknummer 1010145.

8.7 Belastingadvies over twee specifieke situaties in het woningbouwplan Heerenweide

12/9/2011.⁶⁸ De gemeente heeft EFK belastingadvies gevraagd advies uit te brengen over de fiscaal gezien meest profijtelijke fiscale wijze van handelen ten aanzien van de levering van gronden met betrekking tot het woningbouwplan Heerenweide. Na een situatieschets over de gronden van de familie 1 en familie 2 is de geldende regelgeving uitgewerkt. Vervolgens is dit uitgewerkt voor de familie 1 en 2. Over de laatste familie is aangegeven: "Wij adviseren u na te gaan of de tussenkomst van Klok B.V. in deze ketentransactie noodzakelijk is." "Voor het deel van de grond dat voor gemeenschapsvoorzieningen is bestemd leidt de tussenkomst van Klok tot onnodige heffing van overdrachtsbelasting. Als de familie [naam] rechtstreeks aan de gemeente levert en de te bebouwen kavels terug geleverd krijgt, wordt daarmee de heffing van overdrachtsbelasting over de grond ten behoeve van de gemeenschapsvoorzieningen bespaard."

17/1/2012.⁶⁹ Na diverse tussenversies van het advies naar aanleiding van mailcontacten met ambtenaar 6 en ambtenaar 8, besprekingen met hen en met de Belastingdienst stelt EFK belastingadvies haar eindadvies op. Hierin staat: "Voor de bouwkavels van de familie [naam] is het, gelet op de hoge fiscale lasten die ontstaan als conform de overeenkomst wordt gehandeld, voor alle partijen gunstig als deze grond bij de familie [naam] in bezit blijft. Door met de familie [naam] overeen te komen dat aan de grond bepaalde verplichtingen worden verbonden, worden de uitgangspunten van de oorspronkelijke overeenkomst gehandhaafd. Voor de aan de grond te verrichten werkzaamheden reikt de gemeente een factuur uit aan de familie [naam]."

In de AO van 20 december 2011 staat in art 32.1: "Partijen streven ernaar hun in deze Overeenkomst opgenomen afspraken op voor beide Partijen fiscaal zo voordelig mogelijke wijze vorm te geven. Het concept advies is opgesteld voor het ondertekenen van de anterieure overeenkomst. Het eindadvies is opgesteld na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst."

15/3/2012. In het overleg tussen ontwikkelaars, portefeuillehouder, ambtenaren 6, 2 en een notulist van de gemeente (overleg genoemd 'Projectgroep Heerenweide') is gesproken over het fiscaal advies van EFK inzake [naam 1] en [naam 3]. Ambtenaar 6 licht toe, dat de gemeente vanuit fiscaal oogpunt de gronden rechtstreeks zal verwerven van [heer 1] en [heer 3], "de ontwikkelaars blijven hier dan tussenuit. De notaris die gestart is met de grondaankoop van [naam], zal gevraagd worden om dit af te ronden.[...] **Besluit:** Het fiscaal advies is helder en zal worden opgevolgd."

In interviews is aangegeven dat:

- de adviesaanvraag heel gebruikelijk was;
- het advies alleen betrekking had op BTW en overdrachtsbelasting. Er is wel gekeken naar de situatie van privé personen in de zin of ze BTW-ondernemer zijn. De consequenties voor de inkomstenbelasting zijn niet bekeken;
- de adviseur heeft deze informatie over heer 3 verkregen via ambtenaar 6;
- de zaak complex was door de feiten, waardoor er ook verschillende aanpassingen zijn geweest om alles helder te krijgen;
- het eindadvies is besproken in de projectgroep. De wethouder Ruimte had de voorstelling dat hierover in B&W is gesproken. De wethouder Grondzaken heeft de gedachte van niet, omdat dit te veel op detailniveau is. Verder is er geen herinnering of het fiscaal advies in het college is besproken;
- projectontwikkelaars proberen ABCA-routing te voorkomen, vanwege belastingdruk.

⁶⁸ 12/9/2011. EFK Belastingadvies. Betreft: advies levering gronden Heerenweide.

⁶⁹ 17/1/2012. EFK Belastingadvies. Betreft: advies levering gronden Heerenweide.

25/3/2013 De accountant stuurt aan het college van B&W de "Controleverklaring Financiële verantwoording Heerenweide". In deze verklaring staat "De financiële verantwoording is opgesteld voor de Partijen met als doel het college van burgemeester en wethouders in staat te stellen te voldoen aan de verantwoordingsplicht zoals opgenomen in deel III van de overeenkomst. Hierdoor is de financiële verantwoording mogelijk niet geschikt voor andere doeleinden. Onze controleverklaring is uitsluitend bestemd voor de gemeente Opmeer en de Partijen en dient niet te worden verspreid aan of te worden gebruikt door anderen."

Deze verklaring geeft aan dat de financiële verantwoording voldoet aan de eisen voor financiële verslaggeving zoals opgenomen in deel III van de overeenkomst.

8.8 Tussentijdse conclusies uitvoering grondbeleid en toetsing normenkader – Deel 3

Op basis van het feitenoverzicht zijn tussentijdse conclusies opgesteld

Kaders

1. Het college is bevoegd en heeft besloten tot de grondaankopen conform art. 160 van de gemeentewet. Het college moet daarbij vooraf inlichtingen geven over de uitoefening van deze bevoegdheid indien de raad daarom verzoekt of indien er ingrijpende gevolgen voor de gemeente waren. Dat is gedaan voor de grondaankopen van ontwikkelaars die voortvloeien uit de AO. De leveringsakte van de grondaankoop door de gemeente van USP is van 3/12/2012. Hiermee wordt niet voldaan aan de bepaling 3.3 van de AO om binnen drie maanden de gronden te verwerven; dat gebeurt wel voor de gronden van Klok. Partijen hebben overigens hierover geen opmerkingen gemaakt en de tijdsoverschrijding is beperkt
2. Bij de grondaankoop van de heer 3 op 5/12/2012 zijn de tussentijdse conclusies:
 - a. De beide voorwaarden uit de *gemeentewet* zijn als volgt van toepassing: er is geen verzoek van de raad geweest en er zijn geen ingrijpende gevolgen (wat ingrijpende gevolgen zijn is niet in de wet vastgelegd) geweest voor de gemeente vanuit kosten of planningsperspectief. De grondaankoop is dus bevoegdheid college conform wet. Overigens is de raad niet goed in positie gebracht om het verzoek te doen (zie punt 9).
 - b. In de *gesloten* AO zijn aan het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan consequenties verbonden. Het bestemmingsplan is onherroepelijk geworden op 15/8/2012. De leveringsakte van de grondaankoop door de gemeente van heer 3 is van 5/12/2012. Ook hier is de tijdsoverschrijding beperkt.
 - c. De *koopovereenkomst* tussen de gemeente en de heer 3 is mondeling tot stand gekomen. De akte van levering d.d. 5/12/2012 (concept 14/9/2012) is door de notaris gebaseerd op een concept-koopovereenkomst tussen KDO en heer 3 van 14/9/2011. Materieel zijn de bepalingen uit deze koopovereenkomst overgenomen in de akte van levering. De RKC denkt dat het rechtsgeldig is qua externe werking (er is een overeenkomst met externe partij, er is een (mondelinge) koopovereenkomst en een akte van levering). De RKC adviseert juridisch te laten bevestigen, dat dit ook formeel juist is, om vast te stellen of deze concept-koopovereenkomst een voldoende juridische basis is voor deze akte van levering.
 - d. De intentieovereenkomst en de AO waren de basis om gronden aan te kopen van Klok. Klok zou deze gronden verwerven van [naam]. Uiteindelijk zijn de gronden direct door de gemeente van [naam] gekocht. Gezien de praktijk van volmachten tekenen in Opmeer, lijkt een afdoende toelichting hierbij niet gegeven. Hiermee komt de vraag op of er sprake is geweest van een *intern geldig B&W besluit*? Er is namelijk geen uitvoering gegeven aan de aankoop van Klok maar van de heer 3. De gemeente zal de interne werking van dit B&W besluit daarom nog juridisch moeten laten vaststellen: is het B&W besluit gebaseerd op een formeel door B&W of raad vastgesteld stuk, als de AO of de intentieovereenkomst niet de basis zijn van dit besluit?

RKC Medemblik – Opmeer

Uitvoering

3. Er zijn enkele partijen (gemeente, KDO en notaris) betrokken geweest bij de opstelling van de formele documenten voor de wijze van verwerving van gronden van heer 3. De gemeente was leidend bij de wijze van grondaankopen. De notaris was adviserend en juridisch uitvoerend. KDO bewaakte daarbij hun eigen belangen. De routing is hierbij eenmaal veranderd.
4. De gemeente wilde oorspronkelijk met een ABCA routing voorkomen dat de heer 3 exploitant werd in het bestemmingsplan, om het opstellen van een exploitatieplan te voorkomen. Via een ABCA routing zouden alle bepalingen opgelegd worden aan de heer 3. In de AO was het de bedoeling dat zo alle gronden (inclusief die van heer 3) ingebracht zouden worden via de exploitanten/partijen van de overeenkomst. Deze routing was complex. De notaris (en KDO) hebben opgemerkt dat dit extra belastingheffing tot gevolg zou hebben.
5. De fiscale advisering heeft door de complexiteit enige tijd geduurd. Dit eindadvies is wel in de projectgroep maar niet goed in het college besproken. Daarbij was het eindadvies bepalend om uiteindelijk de gronden direct van heer 3 te kopen en te kiezen voor een andere routing. De stuurgroep is hierover geïnformeerd.

Controle

6. Het college was vertegenwoordigd in de stuurgroep (zie conclusie 8 en conclusies in hoofdstuk 7). Het college had verder door diverse stukken grotendeels zicht op de uitvoering. In de intentieovereenkomst is genoemd dat de familie 2 een grondpositie had. In de AO is niet aangegeven of goed zichtbaar dat ambtenaar 5 een grondpositie had ten tijde van de ondertekening van de AO. Het is mogelijk om in een AO gronden in te brengen die nog niet in eigendom zijn maar waarover de exploitant wel de beschikking heeft. Bij een groot deel van het college was de grondpositie van ambtenaar 5 bekend, al was uiteindelijk niet bij allen bekend dat de aankoop rechtstreeks van ambtenaar 5 zou plaatsvinden.
7. Ter volledigheid zij opgemerkt dat het college een verklaring van de accountant heeft ontvangen over de financiële verantwoording van Heerenweide over 2012. Deze verklaring gaat niet over de wijze van uitvoering bij de casus Heerenweide of over een individuele post in de verantwoording.
8. In beginsel heeft de raad geen bevoegdheden bij grondaankopen. Daarom is het ook gebruikelijk dat de raad minder zicht heeft op de grondaankopen. De basis was de programmabegroting. Ook hebben zij inzage gehad in de AO. Ook hier geldt: hierin is niet aangegeven of goed zichtbaar dat ambtenaar 5 een grondpositie had.
9. Hoewel de uitvoering een complexe materie was met veel details is niet helder naar de raad uitgelegd hoe de routing zou lopen (levering via Klok) en is gelopen (aankoop via heer 3). Dit is ook niet vertrouwelijk toegelicht in het presidium, waarbij bijvoorbeeld organisatorische zaken en strategische grondaankopen worden besproken. Hoewel het niet voor de hand ligt om dit als een strategische grondaankoop (zoals bij familie 1) aan te merken, was het detail dat de ambtenaar 5 ook een grondpositie had in het bestemmingsplan wel relevant.

RKC Medemblik – Opmeer

Toetsing van het normenkader – deel 3: is de casus uitgevoerd conform het grondbeleid?

De tussentijdse conclusies leiden tot de volgende beoordeling van de uitvoering van de grondaankopen van de casus Heerenweide.

Tabel 8.5 Beoordeling van de uitvoering van het grondbeleid bij de casus Heerenweide - DEEL 3 normenkader

Norm - GRONDBELEID	Beoordeling
Kaders grondbeleid: • Uitvoering vindt plaats conform wetgeving • Uitvoering vindt plaats conform beleid en besluiten	 
Uitvoering • Uitvoering vindt plaats conform heldere taken en verantwoordelijkheden	
Controle • Wijze van uitvoering is inzichtelijk voor college • Wijze van uitvoering is inzichtelijk voor de raad	 

Samenvattend

De uitvoering van het grondbeleid vindt grotendeels plaats volgens de wetgeving, en formele college- en raadsbesluiten. Op details (conclusies 2c en 2d) zijn er nog vragen die juridisch getoetst moeten worden.

[Noot RKC: deze toets heeft inmiddels plaatsgevonden. Zie bijlage 5 en 7. De uitvoering is conform wet en besluiten.]

De uitvoering van het grondbeleid in de casus is complex. Partijen zijn vanuit hun eigen verantwoordelijkheid betrokken geweest bij de verwerving van de gronden van heer 3. De routing hiervan is in het proces relevant veranderd.

Een deel van het college (de stuurgroep) heeft goed zicht gehad op de uitvoering. De relevante details zijn niet ten volle begrepen door het gehele college. De raad heeft hier, vanuit haar rol, maar heel beperkt zicht op. De raad had wel zicht op de AO, maar niet op de uiteindelijke aankoop van een deel van de grond van ambtenaar 5.

9 Casus Heerenweide: integriteitsbeleid bij RO en grondaankopen

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de wijze hoe omgegaan is met integriteit bij de casus Heerenweide in Opmeer. Van de casus Heerenweide zijn in hoofdstuk 7 en hoofdstuk 8 de ontwikkelingen op een chronologische volgorde gezet op basis van de documentenstudie (de feiten) en van nadere duiding voorzien door de interviews. Deze ontwikkelingen en de wijze hoe met integriteit is omgegaan in Opmeer (paragraaf 9.1 en 9.2) geeft antwoord op de vraag: hoe en in welke mate is uitvoering gegeven aan het integriteitsbeleid bij de casus Heerenweide? (9.3 en 9.4)

9.1 Uitvoering Integriteitsbeleid in algemene zin

In deze paragraaf is aangegeven hoe in algemene zin in Opmeer uitvoering wordt gegeven aan het integriteitsbeleid. Bij het integriteitsbeleid gaat het om ambtelijke en bestuurlijke integriteit.

Documenten van de gemeente Opmeer geven een beeld van uitvoering van integriteitsbeleid

- Informatieboekje voor nieuwe medewerkers met op pagina 19 een verwijzing naar de integriteitsnota van 2006.
- Arbeidsvoorwaardengesprek: aan het eind ontvangt de sollicitant een aanbiedingsvoorstel. Daar staat ook in vermeld: "...dat op u de plicht rust om relevante informatie, in verband met het vervullen van de functie, te melden." Dat gebeurde ook in al 2009. Dat stuk komt ook ondertekend terug in het personeelsdossier.
- In de "Inhoud van een personeelsdossier, Leidraad voor de inrichting van het personeelsdossier" is o.a. opgenomen: sollicitatie, aanstelling, gedragscode (met daarin Verklaring eed en belofte) en functionerings- en beoordelingsgesprekken.
- In de Verklaring kennis met betrekking tot integriteit staat dat kennis is genomen van de regels met betrekking tot integriteit zoals opgenomen in CAR/UWO en de gedragscode voor ambtenaren. Hiervan zijn exemplaren aan ondertekenaars overhandigd. Deze verklaring is later de Ambtsverklaring genoemd (zie bijlage 3).
- Op het intranet staan sinds 2011 onder het kopje Integriteit de volgende pdf-bestanden: verklaring toegang cms, extern inloggen op de werkplek, integriteit in afbeeldingen, integriteitsnota ambtelijk, integriteitsnota bestuurlijk en de Klokkenluidersregeling Opmeer (zie paragraaf 6.2). Voor 2011 kende Opmeer een zgn. I-schijf (InfoDisk), waarop informatie stond die nu op intranet te vinden is⁷⁰.
- Op het formulier functioneringsgesprek gaat het vooral over inhoud en beleving van de functie. Het onderwerp integriteit staat hier niet op.
- Het Afdelingsplan 2016 van P&O besteed o.a. aandacht aan organisatie ontwikkeling, regionale samenwerking en een aantal nieuwe regelingen. In het hoofdstuk over de kerntaken staat niets over integriteit: het gaat vooral over arbeidsvoorwaarden. In het afdelingsplan 2017 gaat het over zaken als: organisatieontwikkeling en samenwerking. Er is geen verwijzing naar integriteit.
- In de (concept) Regeling melden vermoeden misstand gemeente Opmeer 2017 is aangegeven dat er een vertrouwenspersoon is. In de Klokkenluidersregeling van 2002 is aangegeven dat in Opmeer de gemeentesecretaris als vertrouwenspersoon aangesteld is in het geval van 'vermoeden van een misstand'. In de regeling uit 2017 staat niet, dat dat verandert.

⁷⁰ 29/1/2018: e-mail ambtenaar 1 aan RKC

In interviews is aangegeven dat:

- er na de eerste ambtelijke nota integriteit van 2006 geen andere nota is opgesteld;
- het informatieboekje voor nieuwe medewerkers wordt besproken in een gesprek met nieuwe medewerkers;
- medewerkers alleen de ambtsverklaring ondertekenen (waarin wordt verwezen naar de gedragscode). Ambtenaar 1 gaat er vanuit dat van alle medewerkers de Verklaring Eed en Gelofte aanwezig is;
- medewerkers de gedragscode niet ondertekenen;
- de verklaring omtrent gedrag in de personeelsdossiers zit;
- P&O (2018) op dit moment bezig is met een pilot en een nieuw formulier, met een duidelijke koppeling tussen competenties van medewerker en aandacht voor opleiding en ontwikkeling. De hele HR-cyclus wordt opnieuw vorm gegeven. Mogelijk wordt het onderwerp integriteit gaande weg het traject ingevoerd;
- In de afgelopen jaren (2015, 2016, 2017) zijn er geen meldingen in relatie tot integriteit geweest bij P&O. Daarvoor is één keer een melding gedaan i.r.t nevenactiviteiten. Daarover is het afdelingshoofd destijds geïnformeerd door de betrokken medewerker;
- P&O verantwoordelijk is voor de dossiers. Er is geen verbijzonderde controle op. P&O doet zelf de eerstelijns controle;
- er geen rapportages zijn richting raad of college over integriteit;
- er een paar jaar terug een training is geweest over integriteit voor raadsleden;
- integriteit niet specifiek als onderwerp in P&O dossiers staat vermeld;
- er in 2007/2008 overleggen zijn geweest met personeel (bijvoorbeeld een casus bespreken: hoe zou je handelen?);
- er geen meldingen zijn geweest bij de vertrouwenspersonen over integriteit;
- integriteit wel eens ter sprake komt in B&W vergaderingen, maar niet bij elk stuk wordt beoordeeld. Een specifieke casus was er bij de periode van de IJslandgelden. Er wordt uitgegaan van vertrouwen in elkaar en in de organisatie.

9.2 Uitvoering Integriteitsbeleid bij de afdeling AZRO

In deze paragraaf is aangegeven hoe bij de afdeling AZRO uitvoering wordt gegeven aan het integriteitsbeleid.

- In het Profiel Afdelingshoofd, zoals opgesteld in het kader van de Organisatieontwikkeling gemeente Opmeer 2016 staat geen vermelding naar integriteit.
- Afdeling P&O heeft periodiek gesprekken gehouden met de afdeling AZRO aan de hand van een 'stand van zaken' formulier; hierbij gaat het over de samenstelling van de afdeling, ziekteverzuim, vacatures, functioneringsgesprekken, opleiding en budget, functiewaardering en lopende zaken per medewerker. Deze dateren van eind 2010 - heden⁷¹.
- Ambtenaar 5 heeft op 4 november 2004 de *Verklaring kennis met betrekking tot integriteit* getekend.
- Van ambtenaar 5 zijn in de periode 1999- 2004 geen verslagen van functioneringsgesprekken in de personeelsdossiers aangetroffen
- Ambtenaar 6 heeft op 27 oktober 2004 de *Verklaring kennis met betrekking tot integriteit* getekend.

⁷¹ 29/1/2018: e-mail van ambtenaar 1 aan RKC

RKC Medemblik – Opmeer

- Van ambtenaar 6 zijn in de periode 2004-2008 geen verslagen van functioneringsgesprekken in de personeelsdossiers aangetroffen

In interviews is aangegeven dat:

- P&O besprekingen heeft met afdeling AZRO. Van de bespreking tussen P&O en afdelingshoofden/sectorhoofden zijn geen verslagen van, wel een 'stand van zaken';
- er geen meldingen over integriteit op gebied van RO en grondbeleid zijn geweest;
- er in de periode van de bouwfraude ook aandacht kwam voor integriteit in Opmeer. Er werd toen intern over gesproken, bijvoorbeeld over hoe om te gaan met uitnodigingen van bouwbedrijven. Dat ging vooral informeel, zonder specifieke vastlegging. In die periode kwam de Integriteitsnota tot stand;
- integriteit in functioneringsgesprekken niet zichtbaar aan bod komt. Als er situaties zijn wordt er over gesproken. In de periode van het opstellen van de Integriteitsnota ambtelijk 2006 is er wel over gesproken;
- het ontbreken van verslagen van functioneringsgesprekken, bijvoorbeeld kan gebeuren in verband met langdurig ziek zijn van een afdelingshoofd;
- de reden dat er geen functioneringsgesprekken met ambtenaar 6 zijn gehouden, mogelijk te maken heeft gehad met een andere functie;
- er geen afspraken zijn vastgelegd over de betrokkenheid van ambtenaar 5 vanuit zijn de functie t.a.v. dossier Heerenweide;
- ambtenaar 5 zich niet kan herinneren, dat hij gesproken heeft over zijn functionele kwetsbaarheid –gezien de privé gronden- met collega's. De overweging was, dat het hebben van grond privé is en niet aan de ambtenaar was om dat te communiceren met collega's. [Noot RKC: op 27/2/2018 heeft de RKC een aanvullende opmerking van ambtenaar 5 ontvangen. Ambtenaar 5 bedoelt met functionele kwetsbaarheid dat hij niet met collega's gesproken heeft om hen en het proces niet te beïnvloeden.]

9.3 Tussentijdse conclusies uitvoering integriteitsbeleid en toetsing normenkader – Deel 4

De werkwijze binnen de organisatie leidt tot tussentijdse conclusies over integriteit

In voorgaande paragrafen en hoofdstukken is een beeld gegeven van de wijze hoe aan integriteit uitvoering is gegeven.

Kaders

1. Er is grotendeels voldaan aan de wettelijke verplichtingen van integriteit. Conform de ambtenarenwet zijn er verklaringen omtrent eed of gelofte, en er is een gedragscode. Ook zijn er verklaringen omtrent gedrag. Binnen de gehele gemeente Opmeer is gedeeltelijk aandacht voor het bevorderen van integriteitsbewustzijn, zoals bepaald in de Ambtenarenwet. De regelingen zijn zichtbaar gemaakt bijvoorbeeld op het intranet. Er zijn in 2007/2008 overleggen met personeel geweest en verder komt het incidenteel aan de orde. Het behoort niet tot de kerntaken van P&O.
2. Er is niet voldaan aan de uitvoering van een deelverplichting uit de Ambtenarenwet dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen. Zie verder tabel 9.2, waar dit in meegewogen is.

Aandacht bij de uitvoering

3. Binnen de afdeling AZRO, sector Grondgebiedzaken is de aandacht voor integriteit te beperkt. De ambtenaren 5 en 6 hebben al in 2004 de "Verklaring eed of gelofte" ondertekend. In de

RKC Medemblik – Opmeer

jaren daarna wordt het onderwerp integriteit beperkt geraakt, noch bij functioneringsgesprekken noch bij overleggen met P&O. Het gaat meer om het bespreken van externe casussen dan over de eigen casussen. Hierbij is wel de functionele kwetsbaarheid door ambtenaar 5 gevoeld, en mogelijk is dit met ambtenaar 6 besproken. (Zie ook toelichting op de tabel 9.2.)

4. Er is wel een belangrijke maatregel getroffen in het kader van de betrokken ambtenaar 5 in de RO procedure casus Heerenweide: ambtenaar 5 heeft geen rol gehad in de projectgroep (periode 2005 tot ca. 2012) voor de ontwikkeling van het bestemmingsplan Heerenweide. Ambtenaar 5 is pas later weer betrokken geweest:
 - bij de ontwikkeling van de nieuwe Structuurvisie Opmeer 2025, die op 6/9/2012 is vastgesteld (zie 7.6);
 - bij de herziening van het bestemmingsplan Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek na 2012. Hij heeft hierbij geen rol als projectleider.
5. Zoals opgemerkt is in geen van de stukken die te maken hadden met het bestemmingsplan of met de grondaankopen (zie hoofdstuk 7 en 8) het aspect integriteit benoemd of besproken. De focus lag geheel op het realiseren van het bestemmingsplan en grondaankopen. Juist bij één van de grondaankopen was hier aanleiding toe, omdat deze gronden eigendom waren van ambtenaar 5.
6. Het relevante detail dat het ging om de aankoop van de heer 3, tevens ambtenaar van Opmeer, is niet goed voor het voetlicht gebracht bij de voorzitter van de raad, het presidium of de raad. Bestuur en organisatie hebben zich niet goed gerealiseerd dat de raad daarom pas eind 2017 een schijn van belangenverstrengeling kon signaleren. (Zie ook tussentijdse conclusies bij hoofdstuk 8.)
7. De zes testen van het integriteitsbeleid zoals samengevat in de ambtelijke integriteitsnota (zie tabel 6.2) zijn door ambtenaar 5 niet zichtbaar afgewogen bij het hebben van privégronden in een gemeentelijk bestemmingsplan. Deze afweging is ook niet zichtbaar gemaakt door ambtenaar 6.

Controle

8. Er is geen aparte melding geweest van mogelijke belangenverstrengeling. Het was bekend bij de direct leidinggevende dat ambtenaar 5 grond had. Oorspronkelijk zou dit via de ABCA routing gaan. Later is dit rechtstreeks gegaan; er is een deel verkocht aan de gemeente. Op dit deel was zeker zicht door direct leidinggevende – deze ambtenaar had ook de regie op het traject - maar niet eenvoudig door het college. Op dit punt is er niet bijgedragen aan het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling.
9. Het college heeft zicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid. Er is echter geen zicht op de controle hierop: er is geen verbijzonderde interne controle en er wordt vooral in algemene zin hierover gesproken. Een deel van het college (die in de stuurgroep zaten) hadden zicht op de grondaankopen (zie hoofdstuk 8). Zij hebben niet gereageerd vanuit een oogpunt van integriteit. Er is niet bijgedragen aan het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling.
10. De raad heeft geen goed zicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid; er zijn geen rapportages of relevante terugkoppelingen geweest door het college over de mate waarin het integriteitsbeleid gecontroleerd is. De raad heeft ook daarmee geen zicht gehad op de grondpositie van ambtenaar 5 (zie hoofdstuk 8).

RKC Medemblik – Opmeer

Toetsing van het normenkader – deel 4: is de casus uitgevoerd conform het integriteitsbeleid?

Op basis van de tussentijdse conclusies is de uitvoering van de het integriteitsbeleid bij de casus getoetst.

Tabel 9.1 Beoordeling van de uitvoering van het integriteitsbeleid bij de casus Heerenweide - DEEL 4A normenkader

Norm - INTEGRITEITSBELEID	Beoordeling
Kaders integriteitsbeleid: • Uitvoering vindt plaats conform wetgeving • Uitvoering vindt plaats conform integriteitsnota Ambtelijk 2006	 zie hulptabel 9.2
Aandacht bij de uitvoering • Binnen de gemeente Opmeer in totaliteit is aandacht voor integriteit • Binnen de afdeling/sector AZRO/Grondgebiedzaken is adequate aandacht voor integriteit • Bij de casus Heerenweide is zichtbaar aandacht gegeven aan integriteit	  
Controle • Uitvoering integriteit bij casus Heerenweide is inzichtelijk voor college • Uitvoering integriteit bij casus Heerenweide is inzichtelijk voor raad	 

Samenvattend

Hoewel er in Opmeer een integriteitsbeleid is opgesteld, dat is afgestemd op wettelijke verplichtingen, krijgt dit in de praktijk geringe aandacht. Er is maar beperkt zicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid. Controle is hierdoor niet goed mogelijk.

Nadere toetsing integriteit bij de casus aan de Integriteitsnota Ambtelijk

Naast de toetsing van de uitvoering van het integriteitsbeleid op kaders, aandacht bij uitvoering en controle (tabel 9.1.) hebben we de uitvoering van het integriteitsbeleid bij deze casus ook getoetst aan de hand van de relevante aspecten uit de integriteitsnota ambtelijk van 10/1/2006 (zie hoofdstuk 6). Dit is weergegeven in tabel 9.2.

RKC Medemblik – Opmeer

Tabel 9.2 Beoordeling van relevante aspecten uit de Integriteitsnota Ambtelijk – DEEL 4B Normenkader

Integriteitsnota Ambtelijk	Wijze van beoordeling	Oordeel
1. Belangenverstrengeling: schijn vermijden	Zie toelichting en ook 3 en 5	
2. De regeling wordt jaarlijks geëvalueerd	Zie toelichting	
3. Waarborgen integriteit:	Formulier beoordelingsgesprek /	
a) in werkgesprekken, functionering- en beoordelingsgesprekken	Formulier functioneringsgesprek / Inzien personeelsdossiers: verslagen	 
b) in sociaal jaarverslag	Sociaal jaarverslag (o.a. 2012) ⁷²	
4. Aandacht voor integriteit bij indiensttreding:		
a) exemplaar van de integriteitsnota, inclusief gedragscode	Navraag bij interview ⁷³	
b) ondertekende ambtsverklaring in persoonsdossier	Leidraad inrichting personeelsdossier ⁷⁴ Inzien personeelsdossiers	
5. Belangenverstrengeling (schijn van):		
a) t.a.v. financiële belangen: voorzichtigheid, openheid en controleerbaarheid	Formulier beoordelingsgesprek / Formulier functioneringsgesprek / Inzien personeelsdossiers: verslagen	 
b) openbaarheid van belangen	Toelichting en Interviews	
6. Oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie	Documentenstudie en Interviews: grond was al lange tijd in handen van de familie van ambtenaar 5.	
7. Reageren op niet integere zaken:		
a) het is belangrijk dat medewerkers zich vrij voelen om misstanden intern aan te kaarten	Meldregeling / Vertrouwenspersoon	
b) belang klokkenluidersregeling	Klokkenluidersregeling	
c) leidinggevende draagt integriteitbeleid uit	Profiel afdelingshoofd (2016) / Inzien personeelsdossiers / verslagen en interviews	

Toelichting op de tabel

- ad 1. Zie conclusies 5, 6, 7 en 8: er is niet voldaan aan het uitgangspunt om de schijn te vermijden. Ook de waarborgen (zie 3 uit de tabel) zoals het uitvoeren van functioneringsgesprekken hebben in die periode niet goed gefunctioneerd. Zie verder onder 5.
- ad 2. Zie ook 6.2.1. Er heeft geen (zichtbare) evaluatie plaatsgevonden van integriteitsnota's uit 2003 en 2005. Wel zijn er vanaf ca. 2010 weer beleidsdocumenten opgesteld die betrekking hebben op integriteit.
- ad 3. Zie conclusies 1, 2, 3. De waarborgen (integriteit opnemen in functioneringsgesprekken en werkoverleggen) die wel opgenomen waren in het beleid, zijn niet adequaat uitgevoerd.
- ad 4. Bij indiensttreding is aandacht voor het integriteitsbeleid. Medewerkers ondertekenen de ambtsverklaringen (met kennisneming van de gedragscode). Op de "Leidraad inhoud

⁷² Ambtenaar 4 heeft op 30/1/2018 gemeld, dat ook in de jaarverslagen in de periode 2005-2010 geen aandacht wordt besteed aan integriteit.

⁷³ Interview 1

⁷⁴ 1706.[naam ambtenaar 1].inhoud.personeelsdossier.pdf

RKC Medemblik – Opmeer

personeelsdossier" zijn standaard opgenomen de verklaring eed en belofte en de verklaring omtrent gedrag. Er zijn ondertekende ambtsverklaringen in de dossiers van ambtenaar 5 en 6.

- ad 5. Zie conclusie 3, 4, 5, 8 en 9. Op de formulieren van beoordelings- en functioneringsgesprekken van ambtenaar 5 en 6 zijn geen aanwijzingen gevonden van het bespreken van belangenverstrengeling. Het integriteitsrisico is niet zichtbaar gemaakt in stuurgroep en college. Er is wel een maatregel ter beheersing genomen, om ambtenaar 5 geen rol te laten hebben bij de bestemmingsplanprocedure. Er is niet/nauwelijks invulling gegeven aan het grote belang van voorzichtigheid, openheid en controleerbaarheid van de (schijn van) belangenverstrengeling bij het bezit van bouwgrond (zie tabel 6.1).
- ad 6. Uit documenten en interviews blijkt dat de grond al sinds 1963 in bezit was van eerst heer 2 (vader) en later heer 3 (zoon). Uit interviews blijkt dat eigenaren van gronden in de aanloop van de ontwikkeling van de structuurvisie in 2005 al bekend konden zijn geweest met mogelijke toekomstige ontwikkelingen van Heerenweide. Uit de verkopen door andere particulieren blijkt dit ook. Begin 2005 had de familie 2 ook deze gedachte. Ook is intern de maatregel getroffen (ambtenaar 5 niet betrokken geweest bij bestemmingsplanprocedure) om oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie te voorkomen. Er is geen aanwijzing van oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie in het onderzoek aangetroffen.
- ad 7. Er zijn meldregelingen en vertrouwenspersonen. Echter de meeste medewerkers waren niet op de hoogte van de precieze situatie, er heeft dan ook geen melding plaatsgevonden. Doordat er in het verleden geen melding is geweest, is ook de recente Klokkenluidersregeling niet in werking getreden. De direct leidinggevende (en stuurgroepleden) waren goed op de hoogte van details van de bestemmingsplan- en grondprocedures. Het integriteitsaspect is niet besproken, al heeft leidinggevende wel een maatregel (zie ad. 5) getroffen. In deze casus heeft de direct leidinggevende er geen groot belang van gemaakt om in alle openheid en controleerbaarheid het integriteitsbeleid uit te dragen (zie 5). Hierdoor kon de schijn van belangenverstrengeling ontstaan.

Tot slot

Onderzoek van Rekenkamercommissies is gericht op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid en uitvoering. De RKC wil daarom duidelijk maken dat de beoordeling en toelichting in dit hoofdstuk gaan over de uitvoering van het integriteitsbeleid. Het is nadrukkelijk geen beoordeling van de integriteit van personen. De RKC heeft de bevindingen van de toets aan de gedragscode ter beschikking gesteld aan de werkgever.

Bijlage 1 Documentenoverzicht

Externe bronnen

1. Bouwmeester, J. en M. Luyen (2017). Waardegedreven leiderschap. Dansen met licht en duisternis.
2. BIOS (2014). Handreiking: Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers.
3. BIOS (2016). Burgemeester per 1 februari officieel hoeder van integriteit.
4. Deloitte, Controleverklaring Financiële Verantwoording, 25 maart 2013
5. Deloitte, Lokaal bestuur (2007). Gemeente Governance Fraude
6. Huis voor Klokkenluiders (2016). Integriteit in de praktijk. De meldregeling.
7. Intergemeentelijk Structuurplan Obdam, Wester-Koggenland en Opmeer, OWO (2005).
8. Kaptein, M (2002). De integere manager. Koninklijke van Gorcum B.V.
9. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Nederlandse Politie Instituut (2006). Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie.
10. Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994). Integriteit sector Rijk; systematisch ontwikkelen van preventief beleid. Uit: Staatscourant 1995, nr. 19.
11. Raadslid.nu. Petra Habets (2013). Verkenning rekenkamerfunctie en integriteit.
12. Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer (2017). Richtinggevende onderzoeksopzet: Integriteitsbeleid in de gemeente Opmeer, casus bestemmingsplan.
13. Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer (2014). Quickscan grondbeleid.
14. Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer (2015). Opvolging RKC-onderzoeken in de gemeente Opmeer, periode 2012-2014.
15. Rijksoverheid (2017). Gedragscode Integriteit Rijk. Uit: Staatscourant 2017 nr. 71100.
16. VNG (2013), in samenwerking met Raadslid.nu, Min. van Infrastructuur en Milieu en Min. BZK. Handreiking grondbeleid voor raadsleden. Wat u als raadslid moet weten over grondbeleid.
17. 21/3/1963. Akte van levering. Geregistreerd te Alkmaar op 22 maart 1963.
18. 10 november 2003. Akte van levering
19. 15/11/2012. Bewijs van eigendom voor de gemeente Opmeer en Akte van levering
20. 3 /12/2012. Bewijs van eigendom voor de gemeente Opmeer en Akte van levering
21. 14/9/2011. Concept akte van levering onbebouwde grond, zaaknummer 1010145
22. 12/11/2012. Volmacht aankoop registergoed. Zaaknummer 1010145.
23. 5/12/2012. Akte van levering . Kadaster zaaknummer 1010145.
24. 12/9/2011. EFK Belastingadvies. Betreft: advies levering gronden Heerenweide.
25. 17/1/2012. EFK Belastingadvies. Betreft: advies levering gronden Heerenweide.

Officiële gemeentelijke stukken

1. 10/3/2003. Begeleidingsformulier advies aan college van ambtenaar 6
2. 25/9/2003. Voorstel aankoop gronden te Spanbroek
3. 1/10/2003. Brief aan de raad van ambtenaar 6
4. 29/5/2007. Adviesnota aan B&W. Onderwerp: Voorbereiden nieuwe bestemmingsplannen Heerenweide en De Veken 4.
5. 27/1/2009. Adviesnota aan B&W. Onderwerp: Archeologisch onderzoek Heerenweide – De Veken 4.
6. 16/6/2009. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: Inspraak en vooroverleg concept-besteminsplannen Heerenweide / De Veken.
7. 10/11/2009. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: Inspraak en vooroverleg concept-besteminsplannen Heerenweide / De Veken.
8. 31/5/2011. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: Herhaalde terinzage ontwerp-bestemmingsplan 'Heerenweide' ex artikel 3.8 Wro.

RKC Medemblik – Opmeer

9. 22/11/2011. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: vaststelling bestemmingsplan "Heerenweide 2011" ex artikel 3.8 Wro.
10. 13/12/2011. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: vaststelling bestemmingsplan "Heerenweide 2011" ex artikel 3.8 Wro.
11. 17/12/2013. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: startnotitie herziening bestemmingsplan 'Hoogwoud, Opmeer, Spanbroek'.
12. 5/10/2010. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. **Vertrouwelijk**. Onderwerp: exploitatie nieuwe woningbouwlocatie Heerenweide.
13. 5/2/2011. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: Intentieovereenkomst Heerenweide.
14. 31/5/2011. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: Intentieovereenkomst Heerenweide.
15. 11/10/2011. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. **Vertrouwelijk**. Onderwerp: Exploitatieovereenkomst Heerenweide.
16. 27/10/2011 Verslag commissie Bestuurlijke Zaken & Verantwoording
17. 13/12/2011. Adviesnota aan B&W + Collegebesluit. Onderwerp: Exploitatieovereenkomst Heerenweide.
18. 10/1/2006. B&W-voorstel-besluit: Actualisering integriteitsnota ambtelijk.
19. BügelHajema Adviseurs (2012). Structuurvisie Opmeer 2025.
20. Ambtsverklaring of Verklaring eed en belofte van de gemeente Opmeer.
21. 17/7/2007. Brief van B&W aan BRO. Onderwerp: bevestiging brede klankbordgroep Heerenweide – De Veken 4 (opdrachtbevestiging voor opstellen van een Nota van uitgangspunten).
22. 2/6/2009. Verslag en nadere stukken bijeenkomst Heerenweide/De Veken 4 van de afdeling AZRO aan de leden van de commissie Ruimte.
23. BRO (april 2009). Beeldkwaliteitsplan Heerenweide, gemeente Opmeer.
24. BRO (16/6/2009). Voorontwerp Bestemmingsplan 'Heerenweide', gemeente Opmeer.
25. BRO (3/12/2009). Ontwerp Bestemmingsplan Heerenweide, gemeente Opmeer.
26. BRO (25/5/2011). Ontwerp Bestemmingsplan Heerenweide, gemeente Opmeer.
27. BRO (14/12/2011). Bestemmingsplan Heerenweide 2011, gemeente Opmeer. Vastgesteld. (20111222_bp_heerenweide_toelichtingsregelsbijlagen.pdf)
28. Beleidsnotitie Bijgebouwen buiten de bebouwde kom (2008).
29. Beleidsnotitie: Gebruiksmogelijkheden voor vrijkomende (agrarische-)bedrijfsbebouwing in de Gemeente Opmeer (2005).
30. 22/4/2008: Adviesnota aan B&W. Onderwerp: Nota van Uitgangspunten Heerenweide / De Veken 4.
31. 27/1/2009: Adviesnota aan B&W. Archeologisch onderzoek Heerenweide – De Veken 4.
32. Handboek digitale bestemmingsplannen Opmeer (SVBP 2008).
33. Handboek bestemmingsplannen 2017. 12^e versie 17 nov. 2017. (**Vertrouwelijk**)
34. 21-8-2012. Informatienotitie aan B&W. Onderwerp: Uitspraak Heerenweide.
35. Integriteit in Opmeer (Bestuurlijk) (januari 2003).
36. Integriteitsnota gemeente Opmeer, Ambtelijk (december 2005).
37. 1/1/2011. BRO. Intentieovereenkomst Heerenweide.
38. 5/2011. BRO. Intentieovereenkomst Heerenweide II.
39. Notitie Ruimtelijke mogelijkheden voor zorgbehoevenden Gemeente Opmeer (zonder jaar).
40. Organisatieontwikkeling gemeente Opmeer 2016: profiel afdelingshoofd.
41. Organisatievisie 2020 Gemeente Opmeer, Werken aan en in allianties (versie 18-4-2016).
42. Profiel Afdelingshoofd (2016). Organisatieontwikkeling gemeente Opmeer 2016.
43. Programmabegroting 2005. Paragraaf Grondbeleid.
44. Programmabegroting 2010. Paragraaf 7: Grondbeleid.
45. Programmabegroting 2011. Paragraaf 7: Grondbeleid.

RKC Medemblik – Opmeer

46. Programmabegroting 2018. Paragraaf 7: Grondbeleid.
47. 8/5/2008: Raadsvoorstel / Raadsbesluit. Nota's van Uitgangspunten Heerenweide – De Veken 4.
48. 22/12/2011. Raadsvoorstel + Raadsbesluit. Onderwerp: vaststelling bestemmingsplan "Heerenweide 2011" ex artikel 3.8 Wro.
49. 2/2/2006. Raadsbesluit Intergemeentelijk Structuurplan Obdam, Wester-Koggenland en Opmeer.
50. 10/11/2011. Raadsbesluit Exploitatieovereenkomst Bestemmingsplan "Heerenweide 2011".
51. 6/9/2012. Raadsbesluit vaststelling Structuurvisie Opmeer 2025.
52. Regeling Klokkenluiders gemeente Opmeer (januari 2002).
53. Regeling melden vermoeden misstand gemeente Opmeer 2017 (augustus 2017).
54. Reglement ongewenste omgangsvormen Opmeer & Klachtencommissie ongewenst gedrag gemeentelijke overheid (2010).
55. Sociaal jaarverslag 2012, Gemeente Opmeer.
56. 13/2/2003. Verslag van de vergadering van het presidium
57. 12/6/2007. Verslag van de Vergadering van de commissie Ruimte (agendapunt 8: voorbereiden Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe bestemmingsplannen Heerenweide en De Veken 4).
58. 2/6/2009. Verslag en nadere stukken bijeenkomst Heerenweide/De Veken 4 van de afdeling AZRO aan de leden van de commissie Ruimte.
59. 24/11/2009. Verslag van de Vergadering van de commissie Ruimte.
60. 29/11/2011. Verslag van de vergadering van de commissie Ruimte.
61. 31/5/2007. Verslag van de Raadsvergadering (agendapunt 12: Suppletoire begrotingen.)
62. 22/12/2011. Verslag van de Raadsvergadering (agendapunt 9: Vaststelling bestemmingsplan "Heerenweide 2011" ex artikel 3.8 Wro).

Overige gemeentelijke stukken en verslagen

1. 1706.[naam ambtenaar 1].inhoud.personeelsdossier.pdf
2. 12/3/2007. Fax van gemeente Opmeer aan BRO. Onderwerp: grondposities Heerenweide.
3. Formulier beoordelingsgesprek
4. Formulier functioneringsgesprek
5. 14/12/2011. Nota Zienswijzen Heerenweide 2011.
6. 3/10/2017. Rho Adviseurs. Zienswijzennota Bestemmingsplan 'Herziening Hoogwoud, Opmeer en Spanbroek 2017'.
7. 6/9/2007: Verslag 1^e Bijeenkomst van de klankbordgroep De Veken 4 / Heerenweide.
8. 19/12/2007: Verslag 3^e Bijeenkomst van de klankbordgroep De Veken 4 / Heerenweide.
9. medio 2010: Ongedateerd en ongetekend Advies aan B&W, gekoppeld aan de Zienswijzennota bij het ontwerpbestemmingsplan (periode 11/12/2009 – 22/1/2010)
10. 16/10/2014. Ambtelijk gespreksverslag: Startoverleg gemeente Opmeer – Rho adviseurs. 'Herziening Hoogwoud, Opmeer, Spanbroek 2016'
11. 3/3/2015. Ambtelijk gespreksverslag: Verslag Breed Overleg 2^e concept Nota van uitgangspunten Bestemmingsplan 'Herziening Hoogwoud, Opmeer, Spanbroek 2016'. Gemeente Opmeer – Rho adviseurs.
12. Juni 2010. BRO. (Concept) Projectvoorstel woonlocatie Heerenweide in Spanbroek, gemeente Opmeer.
13. 18/8/2010. BRO. Strategisch document ten behoeve van de gemeente als onderhandelingspartner voor de realisatie van de woningbouwlocatie Heerenweide in Spanbroek. Bijlage bij **vertrouwelijk** B&W advies.
14. 21/8/2012. Informatienotitie aan B&W. Onderwerp: Uitspraak Heerenweide.
15. 17/8/2009. Memo: Verslag overleg HHNK Opmeer.

RKC Medemblik – Opmeer

e-mails

1. 27/5/2008: e-mail van KDO aan ambtenaar 6 van Opmeer (cc. USP BV)
2. 20/10/2008: e-mail van KDO aan BRO en ambtenaar 6 van Opmeer (cc. USP BV)
3. 26/5/2010: e-mail van KDO aan de zoon van de familie 2. En e-mail van KDO aan ambtenaar 6.
4. 1/7/2011: e-mail van ambtenaar 6 aan notaris van Bruggink & Van Beek (cc. KDO)
5. 14/9/2011: concept (koop)overeenkomst tussen KDO en heer 3 bij mailwisseling.
6. 1/5/2012: e-mail ambtenaar 6 aan notaris. (cc KDO en ambtenaar 2)
7. 8/5/2012: e-mail van notaris Bruggink & Van Beek aan ambtenaar 6 (cc. naar KDO en ambtenaar 2)
8. 8/5/2012. e-mail van ambtenaar 6 aan notaris Bruggink & Van Beek (cc. naar KDO)
9. 29/11/2017: e-mail van ambtenaar 3 aan RKC
10. 12/1/2018: e-mail van ambtenaar 1, via ambtenaar 7, aan RKC
11. 29/1/2018: e-mail ambtenaar 1 aan RKC
12. 30/1/2018: e-mail van ambtenaar 4 aan RKC
13. 9/2/2018: e-mail van ambtenaar 4 aan RKC

Websites

<https://caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm>

<http://www.commissiebbv.nl/>

<https://huisvoorklokkenluiders.nl>

<http://www.integriteitoverheid.nl/dossiers/model-integriteitinfrastructuur/>

<http://www.justitia.nl/privacy/>

<http://minervariaterminologie.blogspot.nl/2009/02/hindsight-bias.html>

https://www.notaristarieven.nl/?onderdeel=informatie&sub1=prive&sub2=onroerend_goed&sub3=de_notaris&sub4=de-leveringsakte

www.rijksoverheid.nl

<https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ondermijning>

<https://wetten.overheid.nl>

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2017-01-01>

<https://nl.wikipedia.org/wiki/Wet>

<https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/integriteit/integriteit-relevante-wet-en-regelgeving>

Bijlage 2 Afkortingen en begrippen

AL	Akte van levering
ABC-constructie	Verkoop van A via B naar C
ABCA-constructie	Verkoop van A naar B en vervolgens via C weer terug naar A
AO	Anterieure Overeenkomst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZRO	afdeling Algemene Zaken en Ruimtelijke Ordening
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
BIOS	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
CAR/UWO	Collectieve Arbeidsvoorwaarden Regeling voor de sector gemeenten/ UitwerkingsOvereenkomst
GREX	GrondEXploitatie
KO	Koop Overeenkomst
KDO	KlokDruten Ontwikkeling
PPS	Publiek Private Samenwerking
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WvG	Wet voorkeursrecht gemeenten

Bijlage 3 Overzicht interviews

In het onderzoek heeft de RKC geprobeerd zoveel mogelijk betrokkenen te spreken van alle relevante partijen, die bij de casus Heerenweide betrokken zijn geweest. In totaal hebben we in 18 interviews met 21 personen gesproken. Hieronder staat een overzicht van de organisaties, het aantal personen waarmee een interview is gehouden en de onderwerpen die zijn besproken.

Organisatie: gesprekspartners	Aantal personen	Onderwerpen
Gemeente Opmeer: ambtenaren	8	RO-beleid, Grondbeleid, P&O, Integriteitsbeleid, Casus Heerenweide, Vertrouwenspersoon, Griffie
Oud-medewerker	1	RO-beleid, Grondbeleid, Casus Heerenweide
Gemeente Opmeer: (oud-) bestuurders	7	Bestuur, Personeelsbeleid, RO-beleid, Grondbeleid, casus Heerenweide
BRO: stedenbouwkundige, planeconoom	2	Bestemmingsplan, intentie-/exploitatieovereenkomst, casus Heerenweide
USP, Hoorn: ontwikkelaar	1	Planontwikkeling, grondtransacties, casus Heerenweide
KlokOntwikkeling BV, Nijmegen (voorheen KDO): ontwikkelaar	1	Planontwikkeling, grondtransacties, casus Heerenweide
EFK Belastingadviseurs, Alkmaar: medewerker	1	Fiscaal advies, casus Heerenweide

Naast de interviews hebben we ook nog twee korte gesprekken gehad met een oud medewerker en een privé persoon. Deze hebben een rol gehad bij een feitencheck over enkele details.

Bijlage 4 De eed of belofte en de ambtsverklaring

De eed of belofte

Ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten zich aan gedragsregels houden. Een ambtenaar die de eed of belofte aflegt, zweert of belooft dat hij deze regels nakomt.

Een ambtenaar, bestuurder of volksvertegenwoordiger zweert door de eed of gelofte af te leggen dat hij:

- trouw is aan de Koning en de Grondwet en alle overige wetten van ons land zal eerbiedigen;
- niet direct of indirect in welke vorm dan ook valse informatie heeft gegeven voor het verkrijgen van de aanstelling;
- voor het verkrijgen van de aanstelling niemand iets heeft geschonken of beloofd en dat ook niet gaat doen;
- voor het verkrijgen van de aanstelling van niemand giften heeft aanvaard. En dat hij aan niemand beloften heeft gedaan en dat ook niet gaat doen;
- plichtsgetrouw en nauwgezet de taken vervult en zaken die hem uit hoofde van de functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan hij het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim houdt voor anderen dan de personen die hij ambtshalve op de hoogte moet stellen;
- zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt, zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar is en niets zal doen dat het aanzien van het ambt schaadt.

Bron : www.Rijksoverheid.nl



Ambtsverklaring

Ambtsverklaring

Ik verklaar als ambtenaar plechtig, dat:

- ik trouw ben aan de grondwet en de overige wetten van het rijk en de gemeente.
- ik mij inzet voor de rechten en het welzijn van alle burgers van de gemeente Opmeer.
- ik onpartijdig handel en ik de democratische beginselen en procedures respecteer en hanteer.
- ik loyaal ben ten opzichte van de bestuursorganen van de gemeente en het door hen vastgestelde beleid.
- ik geen misbruik maak van de overheidsmacht die mij is toevertrouwd.
- ik de geloofwaardigheid van het ambt niet schaad.
- ik nooit het vertrouwen beschaam, dat de burger in mij en in mijn collega's stelt.
- ik mij een zelfstandig oordeel kan vormen van morele juistheid van mijn handelen.
- ik de mij toevertrouwde bedrijfsmiddelen met zorg gebruik en beheer.

Integriteit

Ik verklaar dat ik kennis heb genomen van de regels met betrekking tot integriteit zoals deze zijn vastgelegd in de bepalingen van het CAR/UWO en de Gedragscode voor ambtenaren, die mij bij aanvang van mijn werkzaamheden voor de gemeente Opmeer zijn aangereikt. Ik verklaar me te houden aan, en mij te gedragen naar deze regels.

Datum _____

Gemeente OPMEER

Naam ambtenaar

Handtekening

Naam gemeentesecretaris

Handtekening

Bijlage 5 Bestuurlijke reactie: behoort bij brief college van 22/2/2018

Bijlage: behoort bij de brief van het College van Burgemeester en Wethouders van Opmeer van 22 februari 2018.

Bestuurlijke reactie op hoofdconclusies en aanbevelingen van de RKC

De bestuurlijke reactie is qua opzet gelijk aan de opbouw van paragraaf 3.3 “De hoofdconclusies op een rij” en paragraaf 3.4 “De aanbevelingen” van het concept-rapport “integriteitsbeleid in de gemeente Opmeer, casus bestemmingsplan Heerenweide” van 12 februari 2018.

§ 1. Bestuurlijke reactie op de hoofdconclusies

Op 13 februari 2018 hebben wij uw concept rekenkameronderzoek naar het integriteitsbeleid van de casus bestemmingsplan Heerenweide in goede orde ontvangen. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de inhoud daarvan.

In de onderzoeksopzet van het rapport staat opgenomen dat de aanleiding voor het onderzoek is gelegen in een onderzoek over de integriteit van ambtenaar 5, eventueel andere betrokken ambtenaren en de rol van de burgemeester in relatie tot ambtenaar 5 die in privé percelen bezit in Heerenweide aan de rand van het bestemmingsplan.

Wij merken op dat uit uw onderzoek blijkt dat de vrees die aanleiding was voor het onderzoek zich niet heeft voorgedaan. De rekenkamer concludeert dat de uitvoering in deze casus grotendeels conform de kaders (wet- en regelgeving, beleid en besluiten) is uitgevoerd. Wij stellen vast dat in het onderzoek van uw rekenkamer staat opgenomen dat er geen signalen in het onderzoek zijn verkregen die duiden op oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie. Wij zijn daarnaast van mening dat geen sprake is geweest van een schijn van belangenverstrengeling.

Wij waarderen de grondige wijze waarop de casus is onderzocht. Wij hechten waarde aan de conclusies en aanbevelingen. Wij zijn ervan overtuigd dat de uitkomsten van dit rapport er toe zullen bijdragen dat integriteit binnen de gemeente gewaarborgd blijft.

Wij merken op dat het onderzoeksrapport op grond van artikel 185 lid 5 van de Gemeentewet openbaar is. Voorgesteld wordt om geen vertrouwelijke bijlagen aan het rapport toe te voegen aangezien de desbetreffende bijlagen dan openbaar zijn. Mocht uw rekenkamer wel vertrouwelijke bijlagen willen verstrekken dan wordt verzocht om de bijlagen in een apart document te verstrekken en de Raad te verzoeken om geheimhouding op te leggen voor dit document op grond van artikel 25 lid 1 Gemeentewet.

Door middel van deze brief willen wij gebruik maken van de door u geboden gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies. Wij gaan ervan uit dat voor zover de deelconclusies relevant zijn deze worden besproken in de door u gestelde eindconclusies. Het onderzoeksrapport, de conclusies en de aanbevelingen bevatten ons inziens een aantal onjuistheden. In deze brief zullen wij ook op deze onjuistheden ingaan.

Onderstaand zal naast de reactie op de centrale vragen en op de conclusies op de drie onderdelen Ruimtelijke Ordening, Grondbeleid en Integriteitsbeleid algemeen tevens een reactie worden gegeven op het Integriteitsbeleid in de casus Heerenweide. Tevens geven wij per aanbeveling aan hoe door ons met de desbetreffende aanbeveling wordt omgegaan.

Reactie

§ 1.1 Algemene reactie

Uw rekenkamer beantwoordt vanaf pagina 15 van uw concept rapport de centrale vragen. Onderstaand ontvangt u onze reactie op uw beantwoording van de centrale vragen.

1. Hoe en in welke mate is uitvoering gegeven aan in het integriteitsbeleid in relatie tot RO- en grondbeleid?

Uw rekenkamer merkt op dat, hoewel er in Opmeer een integriteitsbeleid is opgesteld, dit in de praktijk van het RO- en Grondbeleid geringe aandacht krijgt. De oorzaak hiervan zou kennelijk zijn het niet jaarlijks evalueren van het integriteitsbeleid uit 2006 en het niet uitvoeren van de waarborgen in het beleid zoals het bespreken in werkoverleggen,

RKC Medemblik – Opmeer

functionerings- en beoordelingsgesprekken binnen de sector grondgebied zaken. Daarbij is het beeld van uw rekenkamer overigens dat dit ook geldt voor andere afdelingen.

Uw rekenkamer merkt op dat ambtenaren 5 en 6 wel de verklaring met betrekking tot integriteit in 2004 hebben getekend. Hier kan aan toegevoegd worden dat de gemeente Opmeer een kleine gemeente is met een kleine organisatie waarbij iedereen elkaar kent. Integriteit is wel degelijk een aandachtspunt. Dat blijkt uit het navolgende.

Kort voordat dit dossier van start ging is een integriteitsverklaring ondertekend door ambtenaar 5 en ambtenaar 6. Verder is door ambtenaar 6 bepaald dat ambtenaar 5 vanaf het eerste begin in het geheel buiten het dossier Heerenweide dient te worden gehouden, een externe het dossier te laten begeleiden en externe deskundigheid in te huren. Dit is gebeurd om elke schijn van belangenverstrengeling en/of schending integriteit te vermijden. Aan deze besluiten is ook gevolg gegeven.

Ambtenaar 5 is op geen enkel moment betrokken geweest bij het onderhavige dossier. Er is een externe ingehuurd om het dossier Heerenweide te begeleiden. Deze externe legde verantwoording af aan ambtenaar 6 en niet aan ambtenaar 5. Ook is juridische ondersteuning ingehuurd van BRO, is fiscaal advies ingewonnen van een extern bureau en heeft de notaris, die een onderzoeksplicht heeft, de akte van levering gepasseerd. Bovendien heeft de accountant de financiële verantwoording Heerenweide 2012 goedgekeurd. In deze financiële verantwoording zijn de grondaankopen Heerenweide opgenomen. Naar onze mening gaat het accountantsonderzoek verder dan alleen financiële toetsing. Ook rechtmatigheid is een onderdeel van de toets. Als voorbeeld dat er binnen de praktijk van RO- en grondbeleid verder wel degelijk aandacht is voor integriteit noemen wij dat de sector grondgebied in 2017 een bewustwordingssessie over ondermijning heeft georganiseerd. Deze sessie is georganiseerd voor alle ambtenaren in de gemeente. Verder heeft de sector grondgebied in 2017 ter uitwerking van de Wet Huis voor Klokkenluiders (14 april 2016) een regeling "Melden van een vermoeden misstand in 2017" opgesteld. Deze regeling is inmiddels door ons College definitief vastgesteld.

Hier willen wij aan toevoegen dat integriteit ook onderdeel is van het handelen binnen de gehele gemeente. In het verleden zijn als gevolg hiervan vergaande rechtspositionele maatregelen genomen tegen twee medewerkers elders uit de organisatie.

2. Is er bij de casus van het bestemmingsplan gehandeld overeenkomstig het integriteitsbeleid?

Toetsing

Uw rekenkamer heeft de uitvoering van het integriteitsbeleid bij deze casus getoetst aan de hand van de aspecten uit de integriteitsnota ambtelijk van 10 januari 2006. Opgemerkt kan daarbij worden dat in hoofdstuk 9 niet enkel wordt getoetst aan de integriteitsnota van 2006, maar ook aan de regeling 'Vermoeden melden misstand gemeente Opmeer' uit 2017. Bovendien is in het onderzoek gebruik gemaakt van de handreikingen BIOS 2014, de BIOS 2016 en de handreiking Integriteitsschendingen politieke ambtsdragers uit 2014. Dit, en overigens ook nog verschillende andere documenten uit de bronvermelding, zijn documenten die na de aankoop van de grond zijn vastgesteld. Wij zijn echter van oordeel dat de toetsing gebaseerd dient te zijn op het integriteitsbeleid zoals dat ten tijde van de casus van toepassing was en dat aan dit beleid is voldaan.

Schijn van belangenverstrengeling

Uw rekenkamer merkt op dat uit de toetsing blijkt dat er vooral niet is voldaan aan de bepaling in de integriteitsnota om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. De waarborgen zouden niet hebben gefunctioneerd bij de Afdeling AZRO, binnen de sector grondgebied zaken en ook niet bij de casus. Wel geeft uw rekenkamer aan dat ambtenaar 6 een belangrijke maatregel heeft genomen ter beheersing van de belangenverstrengeling om ambtenaar 5 vanaf het begin geen rol te laten hebben bij het dossier Heerenweide. Opgemerkt kan worden dat naar ons oordeel de schijn van belangenverstrengeling met deze maatregel is voorkomen. Uit de BIOS Handreiking Belangenverstrengeling uit 2010 blijkt dat in dit geval een van de meest vergaande maatregelen is genomen, namelijk het niet betrekken van een ambtenaar bij een bepaald dossier (3.2 en 3.4) en het inhuren van externe deskundigheid (3.3). Wij merken daarnaast op dat naar ons oordeel getoetst dient te worden aan de integriteitsnota uit 2006. Uit dit document blijkt dat er pas sprake kan zijn van een integriteitsrisico als een medewerker kan beschikken over vertrouwelijke informatie die hij kan aanwenden om daar bijvoorbeeld voordeel mee te behalen. Hiervan is, ook naar uw oordeel, geen sprake geweest in deze casus. Vastgesteld kan worden dat

RKC Medemblik – Opmeer

het integriteitsrisico (en daarmee ook de schijn van belangenverstrengeling) zich niet heeft voorgedaan (zie ook paragraaf 1.1 onder 1 van deze bestuurlijke reactie).

Bekendheid eigendom gronden

Samengevat zou de organisatie volgens uw rekenkamer deels invulling hebben gegeven aan het grote belang van voorzichtigheid door de getroffen maatregelen. Echter, er zou nauwelijks openheid en controleerbaarheid van de schijn van de belangenverstrengeling bij het bezit van grond in het gebied Heerenweide zijn geweest.

Sinds 1963 behoorde de grond toe aan de familie van ambtenaar 5. Klok heeft in 2005 en in 2008 gemeld dat gronden van ambtenaar 5 / heer 3 in het projectgebied liggen. Dit is, zo blijkt uit uw rapport, ook besproken in de stuurgroep. De wethouders uit de stuurgroep koppelden terug aan het College. Daarbij is van belang dat er altijd één wethouder aanwezig was tijdens de besprekingen over het tot stand komen van de exploitatieovereenkomst. Na het tot stand komen van de Anterieure Overeenkomst (AO) en het van kracht worden van het bestemmingsplan (uitvoeringsfase) waren zelfs altijd één of twee wethouders aanwezig. In de stuurgroep, waar twee wethouders aanwezig waren, is meerdere malen met naam en toenaam gesproken over gronden van ambtenaar 5. Uw rekenkamer merkt op dat het College daarbij vroegtijdig op de hoogte was van mogelijke risico's ten aanzien van de realisatie van het bestemmingsplan en de grondexploitatie. Dat is correct.

De gronden waren, zoals bovenstaand gesteld, al sinds 1963 in eigendom van de familie van ambtenaar 5. Daarnaast staat in diverse documenten expliciet genoemd dat de gronden van heer 3 / ambtenaar 5 in het projectgebied liggen. Onder meer is al tijdens een bespreking op 16 oktober 2009, zo blijkt uit de notulen, expliciet de grondaankoop van ambtenaar 5 (via Klok) aan de orde gekomen. Bij deze bespreking was ook een wethouder aanwezig. Voorts blijkt de bekendheid met de grondeigendom van heer 3 / ambtenaar 5 uit andere stukken. Dit blijkt onder meer uit de grondverwervingskaart van 9 juni 2010, de intentieovereenkomst tussen de gemeente en de Ontwikkelaars uit februari 2011, de grondverwervingskaart van 28 juni 2011 waarin staat opgenomen dat 847 m² grond van familie van ambtenaar 5 verworven dient te worden.

Voorts is in de toelichting bij het besluit tot het sluiten van de AO opgenomen dat het de gronden van ambtenaar 5 betreft die in het plangebied liggen. Uit diverse bijlagen bij deze overeenkomst waaronder de faserings-tekening, het verkavelingsplan, de tekening van het te realiseren programma en de exploitatieopzet blijkt dat grond van heer 3 / familie 2 binnen het plangebied was gelegen. Verder is de AO in de openbare commissie BZV besproken op 27 oktober 2011 en de openbare raadsvergadering van 10 november 2011. De Raad is toen akkoord gegaan. Bovendien staat in de toelichting bij het College-besluit tot het aangaan van de anterieure overeenkomst opgenomen dat gronden van ambtenaar 5 in het plangebied aan hem in eigendom toebehoren en dat daarop een inspanningsverplichting rust tot mogelijk maken van bouwrechten voor enkele woningen. Deze inspanningsverplichting is evenals de eigendom van ambtenaar 5 vermeld in het Kadaster en kon ook via die weg eenvoudig gecontroleerd worden door derden. Het College is vervolgens akkoord gegaan met de beoogde aankoop door ondertekening van de AO. Gelet op het feit dat familie 2 een overeenkomst had met ontwikkelaar Klok Druten zou de gemeente bovendien niet rechtstreeks contracteren met ambtenaar 5 waardoor met inachtneming van bovengenoemde maatregelen van een integriteitsrisico naar ons oordeel geen sprake was. Bovendien waren de wethouders uit de stuurgroep die mondeling terugkoppelden aan het College ervan op de hoogte dat, op basis van het verkregen fiscaal advies, de grond die de gemeente nodig had voor het aanleggen van een weg rechtstreeks van ambtenaar 5 zou worden aangekocht. Dit is gebeurd binnen de kaders van de AO voor exact dezelfde prijs als daarin is vastgelegd.

Oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie?

Uw rekenkamer oordeelt dat er geen signalen in het onderzoek zijn ontvangen die duiden op oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie. Wij hebben die signalen ook niet. Er is geen oneigenlijk gebruik gemaakt van overheidsinformatie. De grond van heer 3 was al sinds 1963 in bezit van de familie. In 2005 is er door Klok aan het College gemeld dat zij gronden van heer 2 hadden verworven. Pas sinds 2007 was het bij de opzet en vaststelling van de Nota van Uitgangspunten bekend dat Heerenweide in zijn huidige omvang ontwikkeld zou worden. In 2008 is daarbij door Klok nogmaals aan de gemeente gemeld dat grond van heer 3 in het projectgebied lag.

Dat gronden van ambtenaar 5 in het project gebied liggen is, zo blijkt ook uit uw rapport, juist wel besproken in de stuurgroep waarbij de wethouders terugkoppelden aan het

RKC Medemblik – Opmeer

College. Voor de bekendheid met de eigendom van de gronden van heer 3 / ambtenaar 5 wordt verwezen naar het kopje 'bekendheid eigendom gronden' in deze bestuurlijke reactie.

De ontwikkelaar heeft pas in de AO van 13 december 2011 met de gemeente afgesproken om de gronden aan de gemeente te leveren. Pas na het ingewonnen fiscaal advies, bleek dat het om redenen van besparing van fiscale kosten de voorkeur had om de gronden rechtstreeks van heer 3 / ambtenaar 5 aan te kopen. Hierbij zijn dezelfde voorwaarden door de gemeente gehanteerd als heer 3 / ambtenaar 5 met Klok had afgesproken waarbij bovendien, in het belang van de gemeente, door de gemeente nog aanvullende voorwaarden / verplichtingen zijn bedongen van ambtenaar 5. Bovendien heeft de accountant die ook nagaat of sprake is van rechtmatigheid en/of fraudesignalen een goedkeurende verklaring afgegeven.

Er is naar ons oordeel zeker integer gehandeld en wij delen de conclusie van uw rekenkamer dat geen sprake is van oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie.

3. Is er bij de casus van het bestemmingsplan gehandeld overeenkomstig het wettelijk en gemeentelijk RO- en grondbeleid?

RO-beleid

Kaders

Uw rekenkamer oordeelt dat op veel punten het RO-beleid aan de kaders voldoet. De uitvoering gebeurt conform wetgeving en is over het algemeen volgens de Collegebesluiten. Ook is er een vastgestelde taakverdeling bij de casus Heerenweide. Wij kunnen ons vinden in deze conclusie met dien verstande dat wij van oordeel zijn dat geheel binnen de kaders (Grondbeleid, Ruimtelijke Ordeningsbeleid, vastgesteld bestemmingsplan en goedgekeurde AO) is gehandeld. Wij willen daarbij nog een opmerking plaatsen bij het navolgende aspect. Uw rekenkamer merkt op dat de wijze van terugkoppeling van de stuurgroep naar het College niet formeel is vastgelegd en dat de gespreksverslagen van de stuurgroep niet beschikbaar zijn gesteld aan het College en er alleen mondelinge terugkoppeling plaatsvindt. Hier kan over opgemerkt worden dat de in de stuurgroep aanwezige collegeleden steeds in het bezit zijn gesteld van de notulen van de klankbordgroep en dat het gebruikelijk is dat het College op hoofdlijnen op de hoogte blijft van de ontwikkelingen in het dossier. Gelet op het feit dat er twee wethouders zitting hadden in de stuurgroep ging het dus alleen om het op de hoogte stellen van de overige wethouder en de burgemeester. Uit het dossier blijkt dat daar gevolg aan is gegeven. Echter, ook zonder een terugkoppeling gaat het om de vraag of uitvoering is gegeven aan de AO. Dat is het geval.

Klankbordgroep en het nemen van besluiten

Uw rekenkamer merkt voorts op dat door het College en de Commissie Ruimte is ingestemd met de instelling van een klankbordgroep. Dat is correct. Er is besloten dat de commissie Ruimte met vertegenwoordigers uit de bevolking in de klankbordgroep plaatsneemt (Commissie Ruimte +). De rol van de klankbordgroep zou niet helder zijn aldus uw rekenkamer. De bedoeling is aldus uw rekenkamer om draagvlak te creëren, maar de klankbordgroep is ook gebruikt voor besluitvorming door commissieleden. De voorbereiding tot besluitvorming vindt niet plaats in (openbare) commissievergaderingen. Wij kunnen ons niet met deze conclusie verenigen. De klankbordgroep was louter ingesteld om draagvlak te creëren. In deze klankbordgroep was de Commissie Ruimte vertegenwoordigd en ook verschillende andere vertegenwoordigers uit de bevolking. De inhoud van de vergaderingen was niet geheim en de notulen konden opgevraagd worden bij de gemeente. De notulen zijn ook opgenomen in de openbare Nota van Uitgangspunten zoals deze door de Raad is vastgesteld. De klankbordgroep neemt net zomin als de Commissie Ruimte besluiten. In casu is slechts door de klankbordgroep, waarvan de voorzitter tevens voorzitter van de Commissie Ruimte was, voorgesteld om de Nota van Uitgangspunten niet nog een keer in de Commissie Ruimte te bespreken, maar om de nota direct aan de Raad voor te leggen. De besluitvorming vindt in de Raad en het College plaats. Conform de Wet op ruimtelijke ordening heeft in een openbare raadsvergadering, waarvoor de Commissie Ruimte overigens ook expliciet was uitgenodigd bij brief van 17 maart 2008, de beraadslaging over het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten plaatsgevonden. Op 26 maart 2008 heeft vervolgens nog een klankbordvergadering plaatsgevonden waarbij een presentatie van BRO is getoond. Bovendien is de commissie voorafgaand aan de besluitvorming in de Raad nog in de gelegenheid gesteld om het plan nog in een aparte vergadering van de Commissie Ruimte te bespreken (zie brief 22 april

RKC Medemblik – Opmeer

2008 onder 2.1 en de stukken van de Raadsvergadering van 8 mei 2008). Het voorstel tot vaststellen van het bestemmingsplan is conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening op 22 december 2011 voorgelegd aan de Raad en is daarvoor behandeld in een openbare vergadering van de Commissie Ruimte op 29 november 2011.

Vastgesteld kan worden dat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden nadat de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State heeft geoordeeld dat het bestemmingsplan in stand kon blijven. De Afdeling toetst aan de Wet op de Ruimtelijke ordening, maar ook aan de Algemene Wet Bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het bestemmingsplan heeft deze toetsing doorstaan. Er is sprake van een rechtmatig plan.

Uw rekenkamer oordeelt dat het mogelijk niet helemaal goed ging dat de RKC in de Wro geen bepaling heeft gevonden waarin staat dat gronden binnen drie maanden na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan Heerenweide 2011 op 15 augustus 2012 door de gemeente verworven moeten worden. Uw rekenkamer adviseert om dit juridisch aan de Wro te laten toetsen. In reactie hierop merken wij op dat een juridische toets niet nodig is aangezien in de Wro geen termijn van drie maanden staat opgenomen. De driemaandentermijn is bepaald in de privaatrechtelijke AO. De reden hiervoor is dat het gebruikelijk is om binnen een bepaalde termijn na onherroepelijk worden van het bestemmingsplan de gronden te leveren aangezien vanaf dat moment kan worden aangevangen met de ontwikkeling van het plangebied. Het is daarbij raadzaam om deze termijn niet al te lang na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan te laten liggen. Vanaf het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan hebben tenslotte alle partijen zekerheid dat het plangebied zoals dat gerealiseerd dient te worden conform overeenkomst ook daadwerkelijk gerealiseerd mag worden op basis van het bestemmingsplan.

Grondbeleid

Uw rekenkamer merkt voorts op dat de uitvoering van het Grondbeleid grotendeels plaatsvindt volgens de wetgeving en formele College- en Raadsbesluiten. Wij zijn van oordeel dat volledig conform de wet en besluiten is gehandeld. Uw rekenkamer merkt op dat de uitvoering van het Grondbeleid in de casus complex is waarbij partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid betrokken zijn geweest bij de verwerving van de gronden van heer 3 (ambtenaar 5). Wij merken op dat door de gesloten overeenkomsten sprake was van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en dat partijen zich ook zo hebben gedragen. De routing is aldus uw rekenkamer tijdens het proces veranderd waarbij op details van deze aankoop nog vragen zijn gesteld door uw rekenkamer die juridisch moeten worden getoetst, omdat deze niet zouden zijn besproken in het College en ook niet in het presidium of de Raad. Onderstaand wordt deze toetsing in paragraaf 1.3 besproken. Vastgesteld kan worden dat deze aankoop niet in het presidium of de Raad besproken hoefde te worden aangezien het College bevoegd is om dergelijke overeenkomsten te sluiten. Daarbij waren de leden van de commissie BZV en de Raad ervan op de hoogte dat de grond indirect zou worden aangekocht van ambtenaar 5. Dat volgt ondermeer uit de AO die in een openbare vergadering van de commissie BZV en de Raad is behandeld. Vastgesteld kan worden dat er een rechtsgeldige overeenkomst tot stand is gekomen en dat de uiteindelijke grondverwervingen binnen de kaders van deze AO, de daarbij behorende bijlagen en het daartoe genomen collegebesluit zijn gebleven.

4. In hoeverre waren bovenstaande punten voor de raad en het college inzichtelijk?

Ad 1

Zicht op integriteit

Uw rekenkamer oordeelt dat er beperkt zicht door het College en de Raad is op de uitvoering van het integriteitsbeleid en dat dit geen kerntaak van P&O is. Ook zou er in Opmeer geen bijzondere interne controle op het integriteitsbeleid zijn en zijn er geen rapportages richting College of Raad over de uitvoering van het integriteitsbeleid in de onderzochte periode geweest waardoor controle door College en de Raad niet goed mogelijk is. Ook op grond van de bevindingen van uw rekenkamer kan worden vastgesteld dat conform het integriteitsbeleid is gehandeld door ambtenaar 5 op geen enkele manier te betrekken bij het dossier Heerenweide. Ook kan vastgesteld worden dat onderhandelingen over de overeenkomst tot aankoop van de grond van heer 3 zijn gevoerd met Klok. In de gesloten intentieovereenkomst is opgenomen dat gronden van heer 3 in het projectgebied liggen en in de toelichting tot het nemen van het besluit tot het aangaan van de AO is dit gemeld. Bovendien wordt er jaarlijks aan het College en de commissie BZV een presentatie gegeven over de lopende Grondexploitatie dossiers. Daarbij wordt per grondexploitatie een

RKC Medemblik – Opmeer

samenvattend overzicht getoond. In het samenvattend overzicht (tabel 9) van de grondexploitatie Heerenweide zijn de kavels van de heer 3 / ambtenaar 5 steeds genoemd. Daarbij zijn nimmer vraagtekens gerezen over de integriteit.

Ad 2

Integriteitsrisico

Uw rekenkamer oordeelt dat het integriteitsrisico door leidinggevende en stuurgroepleden niet als zodanig is benoemd of zichtbaar is gemaakt terwijl ze wel op de hoogte waren of achteraf hadden moeten zijn van de rechtstreekse aankoop. Doordat ambtenaar 5 geheel buiten het dossier Heerenweide is gehouden en er externen zijn ingehuurd, was er naar ons oordeel geen sprake van een integriteitsrisico. Bovendien is diverse malen de grondpositie van ambtenaar 5 besproken. Hierbij is het woord integriteit niet expliciet benoemd aangezien er geen integriteitsrisico was vanwege de genomen maatregelen. Daarbij vinden wij bovendien van belang dat op basis van de AO levering via Klok zou plaatsvinden. Het betrof geen rechtstreekse aankoop van ambtenaar 5. Pas nadat bleek dat de gekozen constructie fiscaal ongunstig was zijn exact dezelfde voorwaarden voor de aankoop van het perceel van 847 m² opgenomen als ambtenaar 5 met Klok bedongen had. Uw rekenkamer merkt daarbij op dat het College wel wist dat de familie van ambtenaar 5 grond had in het bestemmingsplan maar de details niet kende en dat ook door het College het integriteitsrisico niet benoemd is bij het bezit van de grond van de familie van de ambtenaar. Wij kunnen ons niet in het standpunt vinden. Het College (en de stuurgroep) was er van op de hoogte dat ambtenaar 5 grond in eigendom had in het plangebied wat ontwikkeld zou worden tot woningbouwlocatie. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 1.1 onder 2 van deze bestuurlijke reactie.

Ad 3

Inzichtelijkheid details / transparantie

Uw rekenkamer oordeelt dat voor het College veel zaken inzichtelijk zijn, maar dat dit niet geldt voor de details met de namen van de verwerking van de zienswijzennota van de periode 11-12-2009 en 22-1-2010. Dit betrof echter een ontwerpzienswijzennota die nooit is vastgesteld aangezien het bestemmingsplan opnieuw in procedure is gebracht. Dit laatste is gebeurd vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en op basis van een ingewonnen extern advies. Uit de ontwerpzienswijzennota blijkt dat de zienswijzen grotendeels ongegrond zijn. Het betrof slechts drie gegronde zienswijzen. Eén gegronde zienswijze had tot gevolg dat de toelichting ten aanzien van geluid in het bestemmingsplan is aangepast. Daarnaast was bij het sport- en fitnesscentrum aan de [naam]weg onvoldoende rekening gehouden met de aanwezigheid van dit centrum. Het bestemmingsplan is op dat punt aangepast. Voorts zijn twee bouwvlakken van een rechthoek naar een vierkant aangepast zodat er betere bebouwingsmogelijkheden aanwezig zijn. Voornoemde wijzigingen zijn opgenomen in het gewijzigd ontwerp voor het bestemmingsplan en daarvan is ook melding gemaakt in het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan. Degenen die toen een zienswijze hadden ingediend, zijn er ook van op de hoogte gesteld dat het bestemmingsplan opnieuw ter inzage zou worden gelegd.

Tegen het nieuwe ontwerpbestemmingsplan zoals dat op 2 juli 2011 ter inzage is gelegd konden opnieuw zienswijzen worden ingediend. Er zijn vervolgens wederom zienswijzen ingediend; ondermeer ten aanzien van het geluid. Zoals gebruikelijk is ten behoeve van de behandeling van het bestemmingsplan in de Raad een zienswijzennota opgesteld. Deze zienswijzennota is in openbare vergaderingen van de Commissie Ruimte en de Raad behandeld. Daarna is het plan vastgesteld waarbij een voorwaardelijke verplichting is opgenomen, voor de aanvrager van de omgevingsvergunning, tot het aanbrengen van een geluidsscherm voordat de woningen naast het fitnesscentrum worden gerealiseerd. Door het opnieuw ter inzage leggen van het plan waren er qua rechtsbescherming meer waarborgen dan bij het gewijzigd vaststellen van een bestemmingsplan. In het raadsvoorstel staat opgenomen welke aanpassingen in het ontwerpbestemmingsplan hebben plaatsgevonden. Er is hierdoor voldaan aan het bieden van voldoende transparantie bij het vaststellen van het bestemmingsplan.

Uw rekenkamer merkt op dat de commissieleden niet altijd allemaal in de klankbordgroep aanwezig zijn geweest. Opgemerkt kan echter worden dat de commissieleden telkens uitgenodigd zijn voor de klankbordgroep en dat de klankbordgroepvergaderingen werden voorgezeten door de voorzitter van de commissie Ruimte. Het niet aanwezig zijn tijdens deze vergaderingen kan ons College niet worden tegengeworpen. Daarbij merkt uw rekenkamer op dat de Raad vanuit haar rol weinig zicht had op de onderwerpen die in de klankbordgroep en stuurgroep aan bod kwamen en de mogelijke risico's. Op grond van artikel 169 lid 4 Gemeentewet hoeft de raad in de onderhavige situatie alleen op de hoogte

RKC Medemblik – Opmeer

te worden gesteld indien de Raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In de presentatie van ambtenaren 6 en 2 van 9 oktober 2014 en 27 oktober 2016 is de bevoegdheidsverdeling tussen College en Raad en verplichtingen in de BBV-voorschriften bovendien nog nader uiteengezet. Vastgesteld kan worden dat de Raad op basis van de bevoegdheidsverdeling geen zicht hoeft te hebben op onderwerpen die in de klankbordgroep en de stuurgroep worden besproken. Overigens was door de aanwezigheid van de leden van de commissie Ruimte in de klankbordgroepvergaderingen wel een belangrijk deel van de gemeenteraad op de hoogte van de besprekingen in de klankbordgroep.

Uw rekenkamer oordeelt dat de relevante details niet ten volle zijn begrepen door het gehele College. De overeenkomst inclusief haar details is echter wel voorgelegd aan het College en het College was nauw bij de totstandkoming van deze overeenkomst betrokken. Destijds was dan ook duidelijk wat de details van de overeenkomst waren. Bovendien heeft telkens aan het College een terugkoppeling uit de stuurgroep plaatsgevonden.

Uw rekenkamer oordeelt voorts dat voor de Raad, het presidium en het College niet inzichtelijk was dat het zinvol kon zijn om details van deze aankoop (tussen conclusie 2 hoofdstuk 8) nog een juridische toets uit te voeren.

Uit paragraaf 1.3 van deze bestuurlijke reactie blijkt echter dat er een rechtsgeldige overeenkomst tot stand is gekomen. Wij verwijzen naar het ingewonnen externe advies.

Hoofdconclusies

Uw rekenkamer heeft vanaf pagina 18 de hoofdconclusies opgenomen. Onderstaand ontvangt u onze reactie op deze hoofdconclusies.

§ 1.2 Hoofdconclusie Ruimtelijke Ordening

Ten aanzien van ruimtelijke ordening overweegt uw rekenkamer dat het beleid voldeed aan wetgeving en taken en de verantwoordelijkheden helder waren. Wij kunnen ons vinden in dat oordeel.

Uw rekenkamer stelt in de tussentijdse conclusie vast dat het adviesbureau BRO van de gemeente een overzicht heeft gekregen van de gronden die in het bestemmingsplan meegenomen moeten worden en dat de definitieve afbakening van dat gebied in de stuurgroep besproken is waarin ook gesproken is over de AO. De door de gemeente verstrekte kaart was een kaart van de beschikbare eigendommen. De gronden van heer 3 waren niet in eigendom bij de gemeente en /of de ontwikkelaars. Op de gronden van heer 3 rustte de inspanningsverplichting. De gronden van heer 3 zijn daarom al wel tijdens de onderzoeksfase bij de planvorming betrokken. Ook merkt uw rekenkamer op dat het in de bespreking van de stuurgroep duidelijk was dat het ging om de inbreng van de gronden van heer 3. In eerste instantie zou dat geschieden via Klok en later werd duidelijk dat het ging om een rechtstreekse grondaankoop. Daarbij is het College vertegenwoordigd door wethouders in de stuurgroep en werd er mondeling teruggekoppeld naar het College.

Ten aanzien van de uitvoering wordt voorts door uw rekenkamer gemeld dat de uitvoering voldeed met dien verstande dat een zienswijzennota van de ter inzagelegging in de periode van 11 december 2009 tot en met 22 januari 2010 niet goed zichtbaar in de besluitvorming is betrokken. Met betrekking tot bovenstaande opmerking is in paragraaf 1.1 onder 4 ad 3 een toelichting gegeven op deze gang van zaken. Wij zijn van oordeel dat ook hier voldoende transparant en zorgvuldig is gehandeld.

Voorts meldt uw rekenkamer dat de uitvoering voldeed aan heldere taken en verantwoordelijkheden met dien verstande dat het niet helder was of de stuurgroep een controletaak had en de stuurgroep mondeling terugkoppelde naar het College waarbij de klankbordgroep is gebruikt voor besluitvorming terwijl dit normaal voorbereid werd in een commissievergadering. De taken van de stuurgroep zijn naar ons idee echter helder. Deze taken blijken uit de AO zoals die is gesloten met de ontwikkelaars. In de stuurgroep hebben onder meer twee wethouders zitting en deze dragen zorg voor de terugkoppeling richting het College. Voorts is van belang dat de klankbordgroep niet is gebruikt voor besluitvorming. Besluiten over bestemmingsplannen en grondexploitaties worden alleen genomen in het College en / of de Raad.

Uw rekenkamer oordeelt in de tussentijdse conclusie terecht dat wij voldoende algemeen inzicht hebben gehad in de uitvoering van de casus door de stukken. Ook is er telkens een

RKC Medemblik – Opmeer

mondelinge toelichting door de bestuurlijke vertegenwoordigers in de stuurgroep aan het College gegeven. Bovendien is in de stukken richting ons College verwezen naar de wettelijke verplichtingen of procedures rond de ontwikkeling van bestemmingsplannen. Door uw rekenkamer wordt opgemerkt dat er een risicomatrix is opgenomen en beheersmaatregelen zijn genomen voor de verwerving van de grond van familie 2 / ambtenaar 5. Uw rekenkamer overweegt dat het integriteitsrisico niet is benoemd. Wij zijn van mening dat er vanwege de genomen beheersmaatregelen zoals beschreven in paragraaf 1 van deze bestuurlijke reactie geen integriteitsrisico was. Bovendien overweegt uw rekenkamer terecht dat bij het hele College bekend was - op basis van de anterieure overeenkomst van 20 december 2011 met bijlagen dat de grond van de familie van ambtenaar 5 in het plangebied van het bestemmingsplan lag. Wij verwijzen voor deze bekendheid bovendien naar de kaartbijlagen van 9 juni 2010 (bijlage 8) bij de intentieovereenkomst en naar bijlage 4 rubriek 3 tabel 1 en tabel 2 bij de AO en de kaart zoals die als bijlage 6 bij de AO was gevoegd. Het is correct dat het op dat moment niet bekend was dat de levering niet via Klok ging maar uiteindelijk voor een klein deel rechtstreeks gekocht werd van ambtenaar 5 / heer 3. Deze aankoop heeft tenslotte pas plaatsgevonden in 2012 nadat het fiscaal advies door een extern bureau is uitgebracht en de aankoop in de stuurgroep is besproken.

§ 1.3 Hoofdconclusie Grondbeleid

Ten aanzien van het grondbeleid overweegt uw rekenkamer dat het beleid voldeed aan het wettelijk kader en de landelijke richtlijnen. Wel overweegt uw rekenkamer dat er geen specifieke afspraken over de informatievoorziening richting de Raad zijn vastgesteld die als toetsingskader kunnen dienen. Het oordeel van uw rekenkamer dat er geen specifieke afspraken zijn over de informatievoorziening richting de Raad delen wij niet. Bij de presentaties uit 2014 en 2016 is er met als uitgangspunt artikel 169 Gemeentewet en de BBV-voorschriften een uiteenzetting gegeven over de vraag over welke besluiten de Raad oordeelt en over welke besluiten het College dat doet. Daar kan nog aan toegevoegd worden dat in de commissie BZV elk jaar alle lopende zaken ten aanzien van grondexploitatie worden doorgenomen. Dat blijkt overigens ook uit de begroting en de jaarrekening. Daarbij staat in de jaarrekening ook opgenomen welke relevante aspecten van toepassing zijn inzake de grondexploitaties.

Ten aanzien van de uitvoering overweegt uw rekenkamer dat dit plaatsvindt conform wetgeving, beleid en besluiten met dien verstande dat de grondaankoop van 847 m² mogelijk niet was gebaseerd op een geldig B&W-besluit. Uit de onderstaande passage "Juridische toets overeenkomst" blijkt dat de overeenkomst voor de aankoop van de grond rechtsgeldig tot stand is gekomen.

Samenvattend oordeelt uw rekenkamer dat de stuurgroep, waarin Collegeleden zitting hadden, goed zicht had op de uitvoering. Wel overweegt uw rekenkamer dat de wijze van uitvoering niet inzichtelijk was voor het hele College en dat de Raad hier vanuit haar rol beperkt zicht op had. Bij de tussentijdse conclusie op pagina 70 overweegt uw rekenkamer dat het College vertegenwoordigd was in de stuurgroep. Dat is correct. Daarbij heeft het College ingestemd met het sluiten van de AO waardoor, als de wijze van uitvoering onvoldoende inzichtelijk was voor collegeleden, hier vragen over gesteld hadden kunnen worden. Dit is niet gebeurd. De Raad is tevens akkoord gegaan met de AO nadat hierover een openbare commissievergadering en een openbare raadsvergadering heeft plaatsgevonden.

Juridische toets overeenkomst

Uw rekenkamer merkt op dat materieel de bepalingen uit de koopovereenkomst tussen KDO en heer 3 voor 14 september 2011 zijn overgenomen in de akte van levering tussen de gemeente en heer 3. Uw Rekenkamer denkt dat dit rechtsgeldig is qua externe werking en adviseert het juridisch te laten bevestigen om vast te laten stellen dat de conceptkoopovereenkomst een voldoende juridische basis is voor deze akte van levering. Juridisch zou moeten worden vastgesteld of het B&W-besluit gebaseerd is op een formeel door B&W of Raad vastgesteld stuk als de anterieure overeenkomst of de intentieovereenkomst niet de basis zijn van dit besluit.

Onderstaande juridische beoordeling is door een externe advocaat uitgevoerd. Deze toets ontvangt u separaat. Hieruit volgt dat sprake is van een geldige overeenkomst. Het navolgende juridische kader is hiervoor van belang.

RKC Medemblik – Opmeer

De bevoegdheid om te besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandeling is op grond van artikel 160 lid 1, aanhef en onderdeel e toegekend aan het College van B&W. Daarnaast is er de bevoegdheid om namens de publiekrechtelijke rechtspersoon privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten. Deze bevoegdheid bevat mede de bevoegdheid de vertegenwoordigingshandelingen te verrichten. Op grond van artikel 171 Gemeentewet berust deze laatste bevoegdheid bij de burgemeester. Deze kan van zijn bevoegdheid volmacht verlenen.

Bij een koopovereenkomst zijn de essentialia van de overeenkomst het aan te kopen (register)goed en de koopprijs. Uit het besluit tot het aangaan van de AO d.d. 13 december 2011 blijkt dat het College heeft ingestemd met het besluit om van Klok (nadat de grond door ambtenaar 5 aan Klok was geleverd) 847 m2 aan kopen tegen een koopprijs van € 10,= per m2. Vanwege het fiscaal advies heeft de gemeente er, na goedkeuring van de stuurgroep, niet voor gekozen om nakoming van deze verplichting van Klok te eisen, maar is er voor gekozen om de grond rechtstreeks te laten leveren door ambtenaar 5 aan de gemeente tegen de vooraf vastgestelde voorwaarden zijnde een perceel van 847 m2 tegen een koopprijs van € 10,= per m2. Aan de essentialia van de overeenkomst is niets veranderd. Het College-besluit waarin wordt besloten tot het aangaan van de anterieure exploitatieovereenkomst en de daarin opgenomen aankoop van dit perceel d.d. 13 december 2011 ligt dan ook ten grondslag aan deze aankoop.

Indien en voor zover voor de aankoop met een andere eigenaar van het perceel een apart College-besluit zou vereisen, waar overigens niet vanuit gegaan wordt, dan is de overeenkomst zoals die in eerste instantie mondeling is gesloten tussen ambtenaar 5, Klok en de gemeente en vervolgens door de notaris is vastgelegd in een koopovereenkomst die tevens de akte van levering betrof rechtsgeldig tot stand gekomen. Uit het arrest van de Hoge Raad van 1 juni 2012 zoals dat is verschenen met een noot van de heer Van Ommeren¹ blijkt dat het ontbreken van een besluit van het College tot het aangaan van een overeenkomst geen geldigheidsvereiste is voor de totstandkoming van een overeenkomst. Ook het feit dat de overeenkomst niet is ondertekend staat een geldigheid van de overeenkomst niet in de weg. De Hoge Raad stelt dat uit de gang van zaken kan worden afgeleid dat een dergelijk besluit aanwezig is. ¹ HR 1 juni 2012, AB 2013, 204.

In dit geval blijkt het besluit tot aangaan van de overeenkomst uit de anterieure exploitatieovereenkomst waarin de beoogde grondtransacties en daarop rustende verplichtingen zijn opgenomen. Daarnaast is in de stuurgroep waarbij een wethouder aanwezig was, besproken om op basis van het fiscaal advies de levering van de percelen rechtstreeks aan ambtenaar 5 te laten plaatsvinden. De betrokken wethouders uit de stuurgroep waren akkoord. Vervolgens is overleg geweest met de notaris over het opstellen van een conceptovereenkomst. De notaris was van oordeel dat op grond van het collegebesluit d.d. 13 december 2011 levering kon plaatsvinden zonder dat daartoe nogmaals een besluit genomen hoefde te worden. De aankoop van de overige in de exploitatieovereenkomst genoemde gronden (van KlokOntwikkeling en USP Vastgoed) welke verleden zijn door een andere notaris zijn op het zelfde collegebesluit gebaseerd. De notaris heeft de overeenstemming over de aankoop die tussen Klok en ambtenaar 5 was bereikt vastgelegd in een overeenkomst tussen ambtenaar 5 en de gemeente. Deze overeenkomst was tevens de akte van levering. De burgemeester heeft op grond van artikel 171 Gemeentewet volmacht gegeven aan de notaris om de akte van levering te passeren. Dit betrof een uitvoeringshandeling op grond van de AO waarbij het College bovendien op de hoogte was van het feit dat de AO op deze manier werd uitgevoerd. De overeenkomst tot aankoop en levering van de genoemde 847m2 is dan ook rechtsgeldig tot stand gekomen.

§ 1.4 Hoofdconclusie Integriteitsbeleid algemeen

Uw rekenkamer oordeelt dat grotendeels voldaan is aan de wettelijke verplichtingen van integriteit. Er zijn verklaringen omtrent eed of gelofte afgelegd en er is een gedragscode. Bovendien is er binnen de gehele gemeente Opmeer aandacht voor het bevorderen van integriteitsbewustzijn. Voorts zijn de regelingen zichtbaar gemaakt op het intranet en zijn er in 2007/2008 overleggen met personeel geweest en komt het verder incidenteel aan de orde. Opgemerkt kan worden dat er daarnaast ook door middel van presentaties in 2014 en 2016 aandacht is gegeven binnen grondzaken aan integriteit.

RKC Medemblik – Opmeer

Uw rekenkamer oordeelt dat integriteitsbeleid geen vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in functioneringsgesprekken en werkoverleg. We kunnen hierover opmerken dat integriteitsbeleid wel degelijk aandacht heeft bij de uitvoering en ook iedereen ervan doordrongen is dat integer gehandeld dient te worden. Het oordeel dat de sector grondzaken te beperkt aandacht heeft gegeven aan integriteit is naar ons oordeel niet correct. In 2004 hebben ambtenaren 5 en 6 de verklaring eed of gelofte afgelegd en in 2006 is het interne integriteitsbeleid vastgesteld. Op het moment dat bekend was dat ambtenaar 5 gronden had in het plangebied zijn de beheermaatregelen genomen zoals omschreven in paragraaf 1.1 onder 1 van deze bestuurlijke reactie. Uw rekenkamer overweegt terecht dat een belangrijke maatregel is genomen. Er is tenslotte één van de zwaarst mogelijke maatregelen toegepast ten aanzien van ambtenaar 5 in het kader van integriteit door te bepalen dat hij op geen enkele manier betrokken mocht worden bij het dossier Heerenweide. Zowel ambtenaar 5 als ambtenaar 6 hebben een integriteitsafweging gemaakt en ook als zodanig gehandeld.

De essentie

Uw rekenkamer komt dan tot de essentie. Uw rekenkamer oordeelt dat sprake was van een schijn van belangenverstrengeling. Wij kunnen ons hierin niet vinden. Zeker gelet op het feit dat uw rekenkamer overweegt dat “de RKC heeft in het gedetailleerde onderzoek geen bevindingen geconstateerd die duiden op oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie. De RKC constateert dat ambtenaar 5, zoals andere burgers, privébelang had.” Met de conclusie van uw rekenkamer dat dit privébelang en het gemeentelijk belang door de gemeentelijke organen, Raad, presidium en College in de gemeente organisatie niet besproken zijn vanuit integriteitsoogpunt kunnen wij ons ook niet verenigen. Wij verwijzen naar de beheermaatregelen zoals die in deze bestuurlijke reactie paragraaf 1.1 onder 1 zijn genoemd. Daarnaast staat in diverse documenten expliciet genoemd dat de gronden van ambtenaar 5 in het projectgebied liggen. Hiervoor wordt verwezen naar de bestuurlijke reactie paragraaf 1.1. onder 2.

In de onderzoeksopzet van het rapport staat opgenomen dat de aanleiding voor het onderzoek is gelegen in een onderzoek over de integriteit van ambtenaar 5, eventueel andere betrokken ambtenaren en de rol van de burgemeester in relatie tot ambtenaar 5 die in privé percelen bezit in Heerenweide aan de rand van het bestemmingsplan. Wij merken op dat uit uw onderzoek blijkt dat de vrees die aanleiding was voor het onderzoek zich niet heeft voorgedaan. Wij stellen vast dat in het onderzoek van uw rekenkamer staat opgenomen dat er geen signalen in het onderzoek zijn gekregen die duiden op oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie. Wij willen u vragen om de tweede alinea uit ‘de essentie’ als eerste alinea op te nemen aangezien hiermee antwoord wordt gegeven op de aanleiding van het onderzoek. Wij kunnen ons, zoals uit het bovenstaande volgt, niet vinden in uw standpunt dat sprake was van een schijn van belangenverstrengeling.

§ 1.6 Integriteitsbeleid specifiek in de casus Heerenweide

Voor het integriteitsbeleid in de casus Heerenweide zijn de feiten en omstandigheden van belang. Onderstaand worden de relevante feiten en omstandigheden weergegeven.

De grond van ambtenaar 5 / heer 3 die de aanleiding was voor het onderzoek door uw rekenkamer is sinds 1963 in bezit van de familie van ambtenaar 5. De familie van ambtenaar 5 heeft op 2 juli 2005 een perceel van ongeveer 5,5 ha geleverd aan ontwikkelaar Klok. In deze overeenkomst staat opgenomen dat de ontwikkelaar met de familie van ambtenaar 5 is overeengekomen dat de ontwikkelaar zich zal inspannen tot het realiseren van bouwrechten en het bouwrijp maken van het stuk grond van ongeveer 5.000 m² op het perceel grond dat in eigendom toebehoorde aan de familie van ambtenaar 5. Deze inspanningsverplichting heeft door de inschrijving als kwalitatieve verplichting zakelijke werking gekregen en ging dus over op elke volgende eigenaar (de gemeente). Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad is een inspanningsverplichting niet vrijblijvend en dient als uitgangspunt conform een dergelijke inspanningsverplichting te worden gehandeld.² 2 Zie bijvoorbeeld HR 18 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2632 en HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2883, meer recent Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 4 juli 2017 ECLI:NL:GHARL:2017:5635 en HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:483

Op 12 september 2005 heeft Klok een brief aan het college gestuurd waarin vermeld staat dat zij grond van de familie van heer 3 heeft gekocht met een oppervlakte van ongeveer 5.50.00 ha [55.000 m²] voor een koopsom van € 1.100.000,= [= € 20,= per m²]. Op grond van de akte heeft Klok een inspanningsverplichting op zich genomen om 3 bouw kavels voor de familie van heer 3 te realiseren.

RKC Medemblik – Opmeer

Op 29 mei 2007 is een voorstel gedaan en een besluit genomen tot het instellen van een klankbordgroep om het bestemmingsplan Heerenweide voor te bereiden. Dit is de start van de voorbereiding van het bestemmingsplan Heerenweide. Ambtenaar 5 is direct buiten het dossier gehouden en er zijn externen ingehuurd. Deze klankbordgroep bestond uit de leden van de commissie Ruimte, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en burgers. Er is opdracht gegeven aan het BRO tot het opstellen van een bestemmingsplan. Voorts is externe deskundigheid van een fiscalist ingehuurd.

De gemeente Opmeer werkt bij de ontwikkeling van Heerenweide samen met 2 projectontwikkelaars. Dit betreft ontwikkelaar KlokOntwikkeling BV (Klok) en USP Vastgoed BV.

Op 8 mei 2008 stelt de Raad de Nota van Uitgangspunten voor de opzet van het bestemmingsplan Heerenweide vast.

Op 27 mei 2008 en 20 oktober 2008 maakt Klok richting gemeente en Ontwikkelaar USP nogmaals melding van de met de heer 2 overeengekomen inspanningsverplichting en de uitwerking daarvan.

Op 12 mei 2009 is het conceptbestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan in de commissie Ruimte behandeld inclusief de bebouwing van de gronden van de familie van ambtenaar 5. Daaraan voorafgaand was dus een Nota van Uitgangspunten voorbereid en vastgesteld en waren de gronden van familie 2 daar al bij betrokken.

Vanaf oktober 2009 tot eind 2012 is in de projectgroep/stuurgroep, zo blijkt ook uit uw rapport, herhaaldelijk gesproken over de gronden van ambtenaar 5 in het plangebied Heerenweide en de daarop rustende inspanningsverplichting. BRO was als externe deskundige vanaf 2010 vertegenwoordigd in de stuurgroep. BRO was er ook van op de hoogte dat gronden van ambtenaar 5 in het plangebied lagen.

In de notulen van 16 oktober 2009 waarbij één van de wethouders aanwezig was, staat ook expliciet opgenomen welke onderhandelingen tussen Klok en heer 3 / ambtenaar 5 plaatsvinden om de gronden aan te kopen.

Op 15 februari 2011 heeft het College een intentieovereenkomst gesloten met de ontwikkelaars. In deze overeenkomst staat opgenomen dat grond van de familie van ambtenaar 5 betrokken is in de ontwikkeling.

Uit het verslag van de commissie BZV, van 27 oktober 2011 blijkt dat de ontwerp exploitatieovereenkomst inhoudelijk is beoordeeld, het begrepen is, en dat afhankelijk van het fractieoverleg DSV/D66 het stuk als hamer- of bespreekstuk wordt geplaatst op de agenda van de raadsvergadering van 17 (=10) november. Het voorbehoud van de fractie DSV/D66 had overigens betrekking op de garantstelling van de projectontwikkelaars en niet op de grondtransacties.

Met betrekking tot de opzet en uitvoering van de exploitatieovereenkomst en de daarin gemaakte afspraken is externe deskundigheid ingeschakeld.

Op 20 december 2011 is door het College de AO gesloten met Klok en de andere ontwikkelaar USP Vastgoed BV. Bij deze AO zijn diverse bijlagen gevoegd waaruit onder meer blijkt dat grond van ambtenaar 5 betrokken is in de ontwikkeling. Ook is bij deze overeenkomst (bijlage 4, exploitatieopzet) een tabel gevoegd waaruit blijkt dat de gemeente van voornoemde gronden een perceel van 847 m2 aankoopt voor een bedrag van € 10,- per m2. Dit perceel was benodigd voor de gemeente om een weg te realiseren.

Op 13 december 2011 heeft het College het besluit genomen deze AO aan te gaan nadat op 10 november 2011 de gemeenteraad daarmee instemde. Uit het collegevoorstel blijkt dat Klok met een verkoper afspraken heeft gemaakt over de realisatie van bouwkelevs. Bovendien blijkt uit de bijlagen dat de gronden in eigendom toebehoren aan persoon 3. De ABCA route was dan ook bekend bij het college, in casu het orgaan dat tot de aankoop besluit. Een gelijke routing (ABC) was overigens ook nog voor een andere grondeigenaar van toepassing. De voorgestelde route was bovendien al meerdere keren in de stuurgroep en de collegevergaderingen aan de orde gekomen. Bovendien is de raad actief geïnformeerd. De AO is in openbare commissie vergadering en in de openbare

RKC Medemblik – Opmeer

raadsvergadering besproken. Het aankopend orgaan, het College was volledig op de hoogte van de AO. Daarbij was duidelijk welke gronden ingebracht werden en had bij twijfel over deze gronden informatie aan ons college danwel het kadaster, dat is immers openbaar toegankelijk, geraadpleegd kunnen worden.

In de AO is een overlegstructuur afgesproken bestaande uit een stuurgroep en projectgroep. In de stuurgroep en projectgroep zijn vertegenwoordigers van de ontwikkelaars en vertegenwoordigers van de gemeente aanwezig waaronder twee wethouders. Bovendien was het hoofd CTW ook aanwezig bij de besprekingen. Vanuit laatstgenoemde afdeling is de kaart opgesteld die was gevoegd bij de akte van levering voor het perceel van ambtenaar 3.

Het bestemmingsplan Heerenweide is op 22 december 2011 vastgesteld waarna het in werking is getreden. Vanaf dat moment kon ambtenaar 5 gebruik maken van de mogelijkheden die het bestemmingsplan hem bood, namelijk het realiseren van vier bouw kavels. Dit was conform de AO zoals die destijds met de gemeente was gesloten met dien verstande dat op basis van die overeenkomst tussen de ontwikkelaar en heer 3 was afgesproken dat de gronden eerst aan de ontwikkelaar zouden worden geleverd, vervolgens de ontwikkelaar de gronden zou leveren aan de gemeente, waarna de gemeente de gronden bouwrijp zou maken en de gemeente grond in bouwrijpe staat zou terugleveren aan heer 3 / ambtenaar 5 met aftrek van ca. 847 m² die benodigd was voor de aanleg van een weg. Hiermee werd dan uitvoering gegeven aan de tussen de projectontwikkelaar en de verkopende partij (vader van ambtenaar 5) overeengekomen inspanningsverplichting uit de overeenkomst uit 2005. Deze inspanningsverplichting (kwalitatieve verplichting) is bij de levering van de betreffende gronden door Klok aan de gemeente op 15 november 2012 op de gemeente overgegaan.

De beoogde routing heeft niet plaatsgevonden. Daarvoor waren fiscale redenen aanwezig. In de AO (art 32) hebben partijen afgesproken dat de in de overeenkomst opgenomen afspraken op voor beide partijen fiscaal zo voordelig mogelijke wijze vorm te geven. Aan die afspraak is invulling gegeven.

Op 17 januari 2012 is een belastingadvies uitgebracht waarin stond dat de bovenstaande regeling fiscaal ongunstig was en tot extra kosten zou leiden. Het advies was om het perceel grond van 847 m² dat de gemeente nodig voor het realiseren van openbare infrastructuur (weg) rechtstreeks van ambtenaar 5 aan te kopen. In de AO was overeengekomen dat dit perceel van 847 m² aan de gemeente zou worden overgedragen voor een bedrag van € 10,- per m². Overigens kan vastgesteld wordt dat de prijs van € 10,- per meter de laagste prijs per m² die is opgenomen in de AO. De omliggende gronden zijn aan de gemeente verkocht voor hogere verkoopprijs tot € 30,= per m²³ en in het betreffende gebied zijn door projectontwikkelaars gronden aangekocht tot € 50 per m².
³ Zie rubriek 3.2 van de exploitatieopzet zoals die als bijlage 4 bij de anterieure overeenkomst is gevoegd.

Aan de AO is gevolg gegeven waarbij aanvullend nog door de gemeente is bedongen dat heer 3 (ambtenaar 5) en/of zijn rechtsopvolger zich onthouden van het indienen van zienswijzen, inspraakreacties, bezwaren en/of beroep tegen de ontwikkeling van Heerenweide en zich in de ruimste zin des woord dient te onthouden van ieder handelen, waardoor bestemmingsplan en vergunningen voor het plangebied in gevaar komen. Daarnaast is opgenomen dat heer 3 verplicht is om medewerking te verlenen aan de aanleg van de watergang op zijn perceel en staat opgenomen dat er maximaal vier woningen mogen worden gebouwd die moeten voldoen aan het bestemmingsplan en dat deze woningen binnen twee jaar nadat de watergang door de gemeente is gemaakt, de grond is geëgaliseerd en het perceel is ontsloten, voltooid moeten zijn. Bovendien is heer 3 verplicht tot betaling van eventueel verschuldigde planschade. Voorts is heer 3 verplicht om te gedogen dat op zijn perceel een watergang wordt aangelegd ten behoeve van de waterhouding van het totale plangebied. Voornoemde bepalingen zijn als kettingbeding opgelegd.

Gelet op het voorgaande is gehandeld conform de kaders zoals die door de Raad zijn goedgekeurd c.q. vastgesteld. Deze kaders betreffen in casu het bestemmingsplan Heerenweide, de AO en de exploitatieopzet. Daarbij is het voornemen tot het sluiten van de AO en het vaststellen van het bestemmingsplan in openbare commissievergaderingen (BZV grond en commissie Ruimte bestemmingsplan) behandeld. De raad is naar ons oordeel dan ook goed in positie gebracht.

Geen schijn van belangenverstrengeling

Wij zijn van mening dat er geen sprake is geweest van een schijn van belangenverstrengeling. In 2017 is voor het eerst gesuggereerd dat sprake zou zijn van een schijn van belangenverstrengeling. Wij zijn als College niet in de gelegenheid gesteld om hierop te reageren. Als wij hierop hadden kunnen reageren dan hadden wij kunnen aangeven dat deze schijn van belangenverstrengeling nooit heeft kunnen ontstaan.

- De gronden waren sinds 1963 in eigendom van de familie van ambtenaar 5;
- In 2005 is er door de familie van ambtenaar 5 met de ontwikkelaar een overeenkomst gesloten met daarin een inspanningsverplichting voor ontwikkelaar Klok die als kwalitatieve verplichting was opgenomen. Dit is in 2005 aan ons college gemeld.
- In 2005 was nog niet bekend of de gronden van de familie van ambtenaar 5 in het plangebied Heerenweide werden betrokken;
- Ambtenaar 5 is van af het begin buiten dossier Heerenweide gehouden;
- Er is door ambtenaar 6 bepaald dat een externe het dossier Heerenweide begeleid waarbij diegene rapporteert aan ambtenaar 6;
- BRO is voorts door ambtenaar 6 als externe ingeschakeld om het dossier Heerenweide juridisch te begeleiden;
- In 2008 is aan de gemeente gemeld dat gronden van ambtenaar 5 in het projectgebied liggen met vermelding van de inspanningsverplichting;
- In 2009 is in de notulen van een vergadering waar de wethouder bij aanwezig was expliciet besproken dat gronden van ambtenaar 5 in het plangebied lagen;
- Er is bij de besprekingen bij de totstandkoming van de intentieovereenkomst en de anterieure overeenkomst en de daarbij behorende grondwervingen telkens één of twee wethouders en één of twee ambtenaren aanwezig geweest;
- In 2011 is de intentieovereenkomst gesloten door ons College waarin is vermeld dat gronden van heer 3 in het projectgebied liggen en er was een kaart als bijlage 8 bijgevoegd waar het eigendom van heer 3 uit blijkt;
- De gemeente zou de grond niet rechtstreeks aankopen van ambtenaar 5. Ambtenaar 5 zou de grond leveren aan Klok waarna Klok de grond aan de gemeente zou leveren;
- De AO en het bestemmingsplan zijn in openbare commissies en in openbare raadsvergaderingen behandeld. Uit de bijlagen bij de AO blijkt dat grond in eigendom toebehoorde aan heer 3;
- In de AO is een stuurgroep ingesteld waar ondermeer twee wethouders in zaten. De wethouders koppelden mondeling terug aan het College;
- Zowel binnen het College als de stuurgroep was er bekendheid met het feit dat de gronden in het plangebied toebehoorden aan de heer 3 / ambtenaar 5;
- Een deel van de grond van heer 3 / ambtenaar 5 is benodigd voor de ontwikkeling van het plangebied (aanleg weg). Daarnaast dient er op grond van ambtenaar 5 / heer 3 een watergang gerealiseerd te worden;
- Klok heeft met heer 3 onderhandeld over de aankoop van de gronden voor de realisatie van de weg waarna een conceptovereenkomst is opgesteld;
- Er is in 2012 door een extern bureau een fiscaal advies gegeven waarbij is geadviseerd om de grond rechtsreeks van heer 3 door de gemeente te laten aankopen. Dit advies is besproken in de stuurgroep waarbij een wethouder aanwezig was. Dit advies is opgevolgd;
- De gronden van heer 3 / ambtenaar 5 zijn door de gemeente aangekocht met als uitgangspunt de conceptovereenkomst tussen Klok en heer 3;
- Er is aan heer 3 / ambtenaar 5 een koopprijs betaald van € 10,- per m2 voor het gedeelte waar de weg op gerealiseerd wordt conform de AO. Het betrof een lage koopprijs per m2 ten opzichte van de omliggende gronden;
- Aan heer 3 / ambtenaar 5 zijn aanvullende voorwaarden bedongen waaronder het realiseren van een watergang op zijn perceel;
- De notaris heeft de afspraken tussen de gemeente en heer 3 vastgelegd in een koopovereenkomst welke overeenkomst tevens gediend als akte van levering. De notaris heeft de akte van levering gepasseerd met een volmacht van de burgemeester;
- Er is door de aankoop van heer 3 / ambtenaar 5 binnen het kader van de AO en het bestemmingsplan gehandeld. Er is sprake van een rechtsgeldige overeenkomst;
- De accountant die ook nagaat of sprake is van rechtmatigheid en/of fraudesignalen heeft een goedkeurende verklaring afgegeven.

Kortom, er was geen schijn van belangenverstrengeling doordat er adequate maatregelen genomen zijn en voldoende bekend was dat gronden van heer 3 en/of ambtenaar 5 binnen het plangebied lagen en de gemeente een deel van deze gronden diende aan te kopen zodat het plan Heerenweide gerealiseerd kon worden (zie ook paragraaf 1.1 onder 1 van deze bestuurlijke reactie en paragraaf 1.1 onder 2 van deze bestuurlijke reactie).

§ 2. Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen.

In het rapport worden 12 aanbevelingen gedaan. Per aanbeveling is in onderstaande tabel de bestuurlijke reactie opgenomen.

De aanbevelingen zijn gericht op de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Aanbevelingen procesmatig

Ad 1. Neem de tijd voor het zorgvuldig bespreken van het onderzochte signaal (zie slotopmerking in voorwoord).	Reactie: wij stemmen in met deze aanbeveling waarbij wij overigens wel van mening zijn dat er naar aanleiding van dit signaal een adequate maatregel is genomen. Wij stellen voor om met de nieuwe Raad een nadere procesafpraak te maken.
Ad 2. Verleg op een gegeven moment het accent in de discussie (als het kalf verdronken is dempt men de put) naar het voorkomen van incidenten: de kanteling van repressie naar preventie is daarbij essentieel.	Reactie: zie de reactie bij aanbeveling 1. Wij merken echter wel op dat in de onderhavige casus naar ons oordeel het kalf niet is verdronken en de put gedempt. Derhalve is deze tussenzin ongepast. Wij verzoeken u deze te schrappen

De inhoudelijke aanbevelingen per conclusie

Ruimtelijke ordening

Ad 3. Behoud het goede van het RO-beleid en de uitvoering conform het handboek.	Reactie: wij stemmen in met deze aanbeveling.
Ad 4. Zet stevig in op de zuiverheid van de rollen binnen het openbaar bestuur. Besluitvorming, kaderstelling en controle vindt plaats in de Raad. In de raadscommissies vindt voorbereiding plaats. Het presidium heeft een adviserende, maar geen besluitvormende of controlerende taak. Maak daarom ook explicieter waar controlerende rollen liggen in de gemeentelijke organisatie.	Reactie: wij herkennen ons niet in deze aanbeveling. Het presidium heeft naar ons oordeel geen besluiten genomen De controlerende taak ligt bij de Raad. Besluiten worden genomen door het College en/of de Raad. De bevoegdheidsverdeling blijkt uit de Gemeentewet en de Wet ruimtelijke ordening en deze zijn nader verduidelijkt in presentaties d.d. 2014 en 2016. Wij stemmen in met deze aanbeveling over door deze presentaties nogmaals onder de aandacht te brengen en wij stellen voor om met de Raad in de tweede helft van 2018 in gesprek te gaan over de rollen en verantwoordelijkheden.

Grondbeleid

Ad 5. Zorg dat de informatievoorziening nader wordt afgestemd op de rollen. We verwijzen hiervoor naar het opvolgingsonderzoek van de RKC van 2015. Maak nadere afspraken over de informatievoorziening tussen Raad en College, met specifieke aandacht voor de rol van commissies en presidium in relatie tot grondbeleid. Uitgangspunt is dat hierbij gewerkt vanuit de verantwoordelijkheden voor het openbaar bestuur.	Reactie: naar aanleiding van het opvolgingsonderzoek van de RKC van 2015 is een presentatie gegeven over de bevoegdheidsverdeling. Wij stemmen in met deze aanbeveling door de presentaties bij de commissie en het presidium onder de aandacht brengen.
--	--

RKC Medemblik – Opmeer

Ad 6. Laat een onafhankelijke juridische toets uitvoeren in hoeverre het B&W besluit van de grondaankoop van 847 m2 terecht gebaseerd is op de AO.	Reactie: wij stemmen in met deze aanbeveling. In paragraaf 1.3 van onze bestuurlijke reactie treft u de onafhankelijke juridische toets aan. Deze toets wordt separaat aan u toegezonden.
Ad 7. Geef aandacht aan het risico van aan en verkopen van grond/grondposities. Zorg dat deze onafhankelijk plaatsvinden en dat geen schijn van afhankelijkheid of belangenverstrengeling ontstaat. We verwijzen hiervoor naar het Handboek gemeente governance fraude. Implementeer in ieder geval de volgende maatregelen: a. Vierogen-principe (onderhandelingen door 2 of meer personen namens de gemeente) ter voorkoming van o.a. ABC constructies; b. In geval van aan- of verkoop aan ambtenaren of bestuurders besluitvorming via de gemeenteraad;	Reactie: Wij zullen maatregel a implementeren waarbij wij overigens al als vast principe hanteren dat er altijd door 2 of meer personen namens de gemeente wordt onderhandeld. Er is een procesomschrijving grondbeleid waarin taken en verantwoordelijkheden staan opgenomen. Er wordt conform deze procesomschrijving gehandeld. Ten aanzien van maatregel b geldt het volgende. Het College is bevoegd om te besluiten tot het aangaan van (koop)overeenkomsten. Hierbij geldt dat ten aanzien van raadsleden in artikel 15 van de Gemeentewet een toestemmingsvereiste is opgenomen. In artikel 41c staat dezelfde regeling voor wethouders en in artikel 69 voor de burgemeester. Ten aanzien van ambtenaren geldt dat bij aankopen van enige omvang zoals te doen gebruikelijk is in het besloten deel van de Commissie BZV een melding wordt gedaan. In de commissie BZV wordt de verdere opvolging hiervan besproken.

Integriteitsbeleid algemeen

Ad 8. Implementeer de norm dat er regelmatig onderzoek gedaan wordt naar welke functies veel met vertrouwelijke informatie te maken krijgen en waar risico's van fraude liggen. Laat passende maatregelen treffen en zorg dat de Raad hier informatie over krijgt	Reactie: wij stemmen in met deze aanbeveling. Reeds op dit moment wordt in het kader van de AVG reeds concepten doorgevoerd om dit inzichtelijk te maken en daarop maatregelen te formuleren. Ook komt dit bij de jaarlijkse accountantscontrole aan de orde. Overigens is ook in het kader van ondermijning hiervoor aandacht in onze organisatie. Verder willen wij het huidige integriteitsprotocol laten doorlichten door een externe die met voorstellen moet komen voor verdere verbetering. Er zal aan de Raad gevraagd worden om budget vrij te maken voor de tijdelijke functionaris regisseur integriteit / ondermijning, zodanig dat er in augustus/september een opdrachtformulering ligt van de externe tijdelijke functionaris regisseur integriteit. Die opdrachtformulering zal alsdan aan u worden voorgelegd rekening houdende met de aanbevelingen 8 t/m 12.
Ad 9. Bespreek in de Raad en met het College de visie op Integriteit. Zoals verwoord in BIOS Bestuurlijke infrastructuur interactief: "In gezamenlijk overleg bespreken de politici hun visie op integriteit. Deze visie werkt vervolgens door in de uitwerking in lokale regels en activiteiten."	Reactie: BIOS is inmiddels opgegaan in het Huis der Klokkenluiders. Wij stemmen in met deze aanbeveling e.e.a. in relatie met onze reactie bij ad. 8 om een tijdelijke functionaris regisseur integriteit aan te trekken.

RKC Medemblik – Opmeer

Ad 10. Neem in deze bespreking mee op welke wijze de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert (conform art. 170 Gemeentewet sinds 1/2/2016). Besteed aandacht aan welke controles de burgemeester nodig vindt om deze verantwoordelijkheid te dragen.	Reactie: wij stemmen in met deze aanbeveling e.e.a. in relatie tot onze reactie op ad. 8 en ad. 9.
Ad 11. Zorg dat het integriteitsbeleid met deze visie en rol van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit geactualiseerd wordt. Stimuleer en geef opdracht dat het levend gehouden wordt. Zet ook in op opleiden (bijvoorbeeld in het opleiden in het nemen van morele besluiten) en bewust worden van mensen. Rapporteer over het integriteitsbeleid. Maak hierbij gebruik van het BIOS Model Integriteitsstructuur (zie figuur 6.1) en de instrumenten voor het Huis voor Klokkenluiders.	Reactie: wij stemmen in met deze aanbeveling e.e.a. in relatie tot onze reactie op ad. 10
Ad 12. Het is belangrijk om inzicht te hebben in de weerbaarheid van de organisatie, om de kans op integriteitsschendingen zoveel mogelijk te beperken. Dit inzicht kan verkregen worden door gebruik te maken van de instrumenten van het Huis der Klokkenluiders BIOS, zoals het Model Integriteitsinfrastructuur. Zorg dat de raad inzicht krijgt in het gebruik hiervan.	Reactie: wij stemmen in met deze aanbeveling e.e.a. in relatie tot onze reactie op ad. 11.

Opmeer, 22 februari 2018

Burgemeester en wethouders van Opmeer.

Bijlage 6 Juridische toets over grondaankoop

Alkmaar	Paardenmarkt 1	Postbus 172	1800 AD Alkmaar	t (072) 514 46 66	www.schenkeveldadvocaten.nl
Hoorn	Van Dedemstraat 5	Postbus 2300	1620 EH Hoorn	t (0229) 21 28 15	www.schenkeveldadvocaten.nl
Amsterdam	Apolloaan 99		1077 AN Amsterdam	t (020) 333 80 50	www.schenkeveldadvocaten.nl

Gemeente Opmeer
College van Burgemeester en Wethouders
Postbus 45
1687 ZG WOGNUM

Per e-mail

Alkmaar, 22 februari 2018

Advocaat: Mevrouw mr. E.C.W. van der Poel
Rechtstreeks telnr. : 072-5144604
e-mail: i.vanderpoel@schengeveldadvocaten.nl

Inzake : Gemeente Opmeer / Heerenweide
Dossier : 00088593/IP /SW
Uw ref. : -

Geacht College,

In het onderzoek van de rekeningkamer wordt, op pagina 19 van de concept rapportage bij de aanbevelingen voor het grondbeleid, het advies gegeven om een onafhankelijke juridische toets uit te voeren in hoeverre het B&W-besluit van de grondaankoop van 847 m2 terecht is gebaseerd op de AO. Onderstaand ontvangt u dit advies. De navolgende constatering van de rekeningkamer worden hierbij in acht genomen.

De rekeningkamer merkt op dat materieel de bepalingen uit de koopovereenkomst tussen KDO en heer 3 voor 14 september 2011 zijn overgenomen in de akte van levering tussen de gemeente en heer 3. De rekeningkamer denkt dat dit rechtsgeldig is qua externe werking en adviseert het juridisch te laten bevestigen om vast te laten stellen dat de conceptkoopovereenkomst een voldoende juridische basis is voor deze akte van levering. Juridisch zou moeten worden vastgesteld of het B&W-besluit gebaseerd is op een formeel door B&W of Raad vastgesteld stuk als de anterieure overeenkomst of de intentieovereenkomst niet de basis zijn van dit besluit.

Het navolgende juridische kader is van belang.

Schenkeveld Advocaten N.V. is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 37141985. Zij is de enige opdrachtnemer van alle werkzaamheden. Op deze werkzaamheden en alle rechtsverhoudingen met derden zijn de algemene voorwaarden van Schengeveld Advocaten N.V. van toepassing, zoals gedeponeerd bij de griffie van de rechtbank Noord-Holland, locatie Alkmaar, op 28 januari 2013 onder nummer 5/2013. Hierin is een beperking van aansprakelijkheid opgenomen. De algemene voorwaarden zijn te raadplegen op www.schenkeveldadvocaten.nl en worden op eerste verzoek toegezonden.

Schenkeveld Advocaten N.V. is registered with the Trade Register under number 37141985. She is the exclusive contracting party in respect of all commercial work. This work and all legal relations with third parties shall be governed by the General Terms and Conditions of Schengeveld Advocaten N.V. which have been filed with the clerk's office of the court of Noord-Holland, location Alkmaar, on 28 January 2013 under number 5/2013. These General Terms and Conditions include a limitation of liability and may be consulted at www.schenkeveldadvocaten.nl and will be forwarded upon request.

Juridisch kader

De bevoegdheid om te besluiten tot het aangaan van een privaatrechtelijke rechtshandeling is op grond van artikel 160 lid 1, aanhef en onderdeel e toegekend aan het College van B&W. Daarnaast is er de bevoegdheid om namens de publiekrechtelijke rechtspersoon privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten. Deze bevoegdheid bevat mede de bevoegdheid de vertegenwoordigingshandelingen te verrichten. Op grond van artikel 171 Gemeentewet berust deze laatste bevoegdheid bij de burgemeester. Deze kan van zijn bevoegdheid volmacht verlenen.

Essentialia koopovereenkomst

Bij een koopovereenkomst zijn de essentialia van de overeenkomst het aan te kopen (register)goed en de koopprijs. Uit het besluit tot het aangaan van de anterieure overeenkomst d.d. 13 december 2011 blijkt dat het College heeft ingestemd met het besluit om van Klok (nadat de grond door ambtenaar 5 aan Klok was geleverd) 847 m2 aan kopen tegen een koopprijs van € 10,-- per m2. Vanwege het fiscaal advies heeft de gemeente er, na goedkeuring van de stuurgroep, niet voor gekozen om nakoming van deze verplichting van Klok te eisen, maar is er voor gekozen om de grond rechtstreeks te laten leveren door ambtenaar 5 aan de gemeente tegen de vooraf vastgestelde voorwaarden zijnde een perceel van 847 m2 tegen een koopprijs van 10,= per m2. Aan de essentialia van de overeenkomst is niets veranderd. Het College-besluit waarin wordt besloten tot het aangaan van de anterieure exploitatieovereenkomst en de daarin opgenomen aankoop van dit perceel d.d. 13 december 2011 ligt dan ook ten grondslag aan deze aankoop.

Geen apart College-besluit vereist

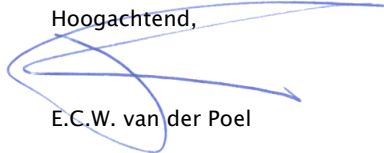
Indien en voor zover de aankoop met een andere eigenaar van het perceel een apart College-besluit zou vereisen, waar overigens niet vanuit gegaan wordt, dan is de overeenkomst zoals die in eerste instantie mondeling is gesloten tussen ambtenaar 5, Klok en de gemeente en vervolgens door de notaris is vastgelegd in een koopovereenkomst die tevens de akte van levering betrof rechtsgeldig tot stand gekomen. Uit het arrest van de Hoge Raad van 1 juni 2012 zoals dat is verschenen met een noot van de heer Van Ommeren blijkt dat het ontbreken van een besluit van het College tot het aangaan van een overeenkomst geen geldigheidsvereiste is voor de totstandkoming van een overeenkomst.¹ Ook het feit dat de overeenkomst niet is ondertekend staat een geldigheid van de overeenkomst niet in de weg. De Hoge Raad stelt dat uit de gang van zaken kan worden afgeleid dat een dergelijk besluit aanwezig is.

¹ HR 1 juni 2012, AB 2013, 204.

In dit geval blijkt het besluit tot aangaan van de overeenkomst uit de anterieure exploitatieovereenkomst waarin de beoogde grondtransacties en daarop rustende verplichtingen zijn opgenomen. Daarnaast is in de stuurgroep waarbij een wethouder aanwezig was, besproken om op basis van het fiscaal advies de levering van de percelen rechtstreeks aan ambtenaar 5 te laten plaatsvinden. De betrokken wethouders uit de stuurgroep waren akkoord. Vervolgens is overleg geweest met de notaris over het opstellen van een conceptovereenkomst. De notaris was van oordeel dat op grond van het collegebesluit d.d. 13 december 2011 levering kon plaatsvinden zonder dat daartoe nogmaals een besluit genomen hoefde te worden. De aankoop van de overige in de exploitatieovereenkomst genoemde gronden (van Klok Ontwikkeling en USP Vastgoed) welke verleden zijn door een andere notaris zijn op het zelfde collegebesluit gebaseerd. De notaris heeft de overeenstemming over de aankoop die tussen Klok en ambtenaar 5 was bereikt vastgelegd in een overeenkomst tussen ambtenaar 5 en de gemeente. Deze overeenkomst was tevens de akte van levering. De burgemeester heeft op grond van artikel 171 Gemeentewet volmacht gegeven aan de notaris om de akte van levering te passeren. Dit betrof een uitvoeringshandeling op grond van de anterieure overeenkomst. De overeenkomst tot aankoop en levering van de genoemde 847m² is dan ook rechtsgeldig tot stand gekomen.

Mocht u over het vorenstaande nog vragen en/of opmerkingen hebben dan verneem ik dat graag.

Hoogachtend,



E.C.W. van der Poel

Bijlage 7 Reactie RKC op passages uit bijlage 5: Bestuurlijke reactie

In deze bijlage licht de RKC de punten toe die opvallen in de bestuurlijke reactie van het college. De RKC verwijst hierbij naar passages uit het rapport of nadere passages uit documenten.

Bestuurlijke reactie	p. 87 “Wij zijn daarnaast van mening dat geen sprake is geweest van een schijn van belangenverstrengeling.” p. 88 “Verder is door ambtenaar 6 bepaald dat ambtenaar 5 vanaf het eerste begin in het geheel buiten het dossier Heerenweide dient te worden gehouden...” p. 89 “Wel geeft uw rekenkamer aan dat ambtenaar 6 een belangrijke maatregel heeft genomen ter beheersing van de belangenverstrengeling om ambtenaar 5 vanaf het begin geen rol te laten hebben bij het dossier Heerenweide. Opgemerkt kan worden dat naar ons oordeel de schijn van belangenverstrengeling met deze maatregel is voorkomen. Uit de BIOS Handreiking Belangenverstrengeling uit 2010 blijkt dat in dit geval een van de meest vergaande maatregelen is genomen.” p. 96 “Uw rekenkamer oordeelt dat sprake was van een schijn van belangenverstrengeling. Wij kunnen ons hierin niet vinden.”
Reactie RKC	p.18 De RKC trekt de conclusie en heeft deze in het rapport onderbouwd, dat o.a. door het niet bespreken en inzichtelijk maken van a) de getroffen maatregel, b) de complexiteit van de ABCA route die uiteindelijk niet doorging, en c) het niet benoemen van het integriteitsrisico de schijn van belangenverstrengeling bij de raad niet is voorkomen. Deze schijn was ook aanleiding tot de onderzoeksvraag. p. 63 Het klopt dat een belangrijke maatregel is getroffen. Dit is ook in het rapport geconstateerd op basis van interviews, maar nergens formeel vastgelegd en/of actief gedeeld met de raad. Het komt de RKC voor dat de mening van het college gebaseerd is vanuit een intern perspectief van de organisatie. Ter volledigheid en toelichting de omschrijving van schijnbaar conform de BIOS handreiking Belangenverstrengeling uit 2010 ⁷⁵. <i>“Schijnbaar; de privébelangen van een ambtenaar lijken op onjuiste wijze de uitvoering van zijn taken te beïnvloeden, terwijl dat niet het geval is. In de buitenwereld, waar men niet altijd beschikt over alle feiten, kan een schijnbaar conflict een reactie oproepen, die mogelijk niet juist is maar wel voor onrust in de maatschappij kan zorgen. Zelfs als wordt aangetoond dat er geen sprake is van belangenverstrengeling kan de gedachte ‘waar rook is, is vuur’ ervoor zorgen dat men met enige scepsis kijkt naar de betreffende organisatie of ambtenaar. Dat is nadelig voor het publieke vertrouwen.”</i> In deze BIOS Handreiking staat dat een oplossing voor een mogelijk geval van belangenverstrengeling is het inperken van de betrokkenheid van de ambtenaar op het dossier. Deze oplossing is ook gekozen en staat ook in het rapport. Zowel het gegeven van het privé grondbezit als de genomen maatregel waren slechts in kleine kring bekend en daarmee kon de schijnbare belangenverstrengeling toch optreden. Er was dus sprake van schijnbaar, maar ook van een gekozen maatregel. Uit ons onderzoek is geen feitelijke belangenverstrengeling gebleken. In de bestuurlijke nota hebben wij het onderscheid tussen schijnbare belangenverstrengeling en daadwerkelijk belangenverstrengeling toegelicht.
Bestuurlijke reactie	p. 87 “Voorgesteld wordt om geen vertrouwelijke bijlagen aan het rapport toe te voegen aangezien de desbetreffende bijlagen dan openbaar zijn.”

⁷⁵ BIOS, Handreiking belangenverstrengeling, juli 2010

RKC Medemblik – Opmeer

Reactie RKC	De RKC had reeds besloten - vanuit privacy overwegingen- aanvullende stukken ter inzage te leggen voor de raadsleden en deze stukken geen deel te laten uitmaken van het rapport. De RKC legt geheimhouding op conform de Verordening van de RKC. We verzoeken ook het college geheimhouding voor deze stukken op te leggen. Zie ook onze brief aan de raad van 1 maart 2018.
-------------	---

Bestuurlijke reactie	p. 87 "Het onderzoeksrapport, de conclusies en de aanbevelingen bevatten ons inziens een aantal onjuistheden."
Reactie RKC	p. 40, 57, 73 . In het begin van hoofdstuk 7, 8 en 9 is aangegeven dat de onderzoeksbevindingen zijn gebaseerd op de onderzochte documenten en de gehouden interviews. De conclusies zijn middels tussentijdse conclusies hiervan afgeleid. De aanbevelingen zijn op de conclusies gebaseerd. In deze bijlage is dit nogmaals voor de opmerkingen in de bestuurlijke reactie toegelicht. Er zitten geen onjuistheden in het rapport, zie ook de reacties van de RKC in deze bijlagen.

Bestuurlijke reactie	p. 88 "Hier kan aan toegevoegd worden dat de gemeente Opmeer een kleine gemeente is met een kleine organisatie waarbij iedereen elkaar kent. Integriteit is wel degelijk een aandachtspunt. Dat blijkt uit het navolgende [...] "
Reactie RKC	p. 78 . Ook in een kleine organisatie is het zinvol – en zoals bepaald in de Ambtenarenwet soms verplicht- zaken formeel te regelen. Als de organisatie klein is kan de cultuur informeel zijn. Juist dan zijn formele procedures van belang. Uit de interviews die zijn gehouden, de inzage van personeelsdossiers en afdelingsverslagen is niet gebleken, dat er binnen de gemeente structureel aandacht is voor integriteit.

Bestuurlijke reactie	p. 88 "Naar onze mening gaat het accountantsonderzoek verder dan alleen financiële toetsing." p. 91 "Bovendien heeft de accountant die ook nagaat of sprake is van rechtmatigheid en/of fraudesignalen een goedkeurende verklaring afgegeven."
Reactie RKC	p. 70 en 71. De RKC heeft de bewoordingen van passage en tussentijdse conclusie afgestemd met de accountant. De accountant heeft alleen een oordeel gegeven over de financiële verantwoording.

Bestuurlijke reactie	p. 88 "Wij zijn echter van oordeel dat de toetsing gebaseerd dient te zijn op het integriteitsbeleid zoals dat ten tijde van de casus van toepassing was en dat aan dit beleid is voldaan."
Reactie RKC	p. 32 en 78 De toetsing door de RKC is gebaseerd op de Integriteitsnota uit 2006, zoals ook vermeld in het rapport. De RKC concludeert op basis van tabel 9.2 dat onderdelen van het beleid (bestuurlijk vastgesteld op 10/1/2006) niet zijn uitgevoerd.

Bestuurlijke reactie	p. 89 "In de stuurgroep, waar twee wethouders aanwezig ware, is meerdere malen met naam en toenaam gesproken over de gronden van ambtenaar 5." p. 90 "Gelet op het feit dat er twee wethouders zitting hadden in de stuurgroep ging het dus alleen om het op de hoogte stellen van de overige wethouder en de burgemeester. Uit het dossier blijkt dat daar gevolg aan is gegeven."
----------------------	--

RKC Medemblik – Opmeer

Reactie RKC	p. 63 en 65. Het klopt dat met de wethouders gesproken is over deze gronden. Onze bevindingen op basis van de documentenstudie en de interviews, geven aan dat bepaalde relevante informatie (ABCA constructie, rechtstreekse aankoop, bijzondere voorwaarden) niet bij het hele college bekend was.
-------------	--

Bestuurlijke reactie	p. 89 "Uw rekenkamer merkt op dat het College daarbij vroegtijdig op de hoogte was van mogelijke risico's ten aanzien van de realisatie van het bestemmingsplan en de grondexploitatie. Dat is correct."
Reactie RKC	p. 50 We hebben ook opgemerkt dat het integriteitsrisico niet is genoemd.

Bestuurlijke reactie	p. 89 "Voorts is in de toelichting bij het besluit tot het sluiten van de AO opgenomen dat het de gronden van ambtenaar 5 betreft die in het plangebied liggen."
Reactie RKC	p. 49. In de adviesnota van 11/10/ 2011, waarin B&W besluit tot concept AO, staan onder grondposities wel die van Klok en USP, maar niet die van ambtenaar 5. Er is alleen vermeld "met de verkoper van de door KDO in te brengen gronden." De volledige zin luidt "Klok Ontwikkeling BV heeft in 2005 een dergelijke afspraak gemaakt met de verkoper van de door KlokOntwikkeling in te brengen gronden." p. 50. In de adviesnota van 13/12/2011, behorend bij het B&W besluit tot het sluiten van de AO staat wederom dezelfde alinea over de grondposities. Er is in deze adviesnota's niet vermeld dat de verkoper de betreffende ambtenaar was.

Bestuurlijke reactie	p. 89 "Deze inspanningsverplichting is evenals de eigendom van ambtenaar 5 vermeld in het Kadaster en kon ook via die weg eenvoudig gecontroleerd worden door derden."
Reactie RKC	p. 51 De RKC bestrijdt niet dat er op het punt van eigendom formeel informatie openbaar beschikbaar was. Het is echter niet direct zichtbaar geweest voor raad. In algemene zin mag niet van raadsleden verwacht worden, dat zij actief op zoek moeten gaan naar relevante informatie.

Bestuurlijke reactie	p. 90 "Pas na het ingewonnen fiscaal advies, bleek dat het om redenen van besparing van fiscale kosten de voorkeur had om de gronden rechtstreeks van heer 3/ambtenaar 5 aan te kopen."
Reactie RKC	p.64 Wij merken op, dat ook al eerder bleek uit de memo van de notaris dat een ABCA route extra kosten en belastingheffing oplevert (zie 8.5 in het rapport).

Bestuurlijke reactie	p. 90 "De rol van de klankbordgroep zou niet helder zijn aldus uw rekenkamer. De bedoeling is aldus uw rekenkamer om draagvlak te creëren, maar de klankbordgroep is ook gebruikt voor besluitvorming door commissieleden. De voorbereiding tot besluitvorming vindt niet plaats in (openbare) commissievergaderingen. Wij kunnen ons niet met deze conclusie verenigen."
Reactie RKC	p.56 De RKC begrijpt uw redenering. Hoewel niet geheim, zijn het geen openbare vergaderingen, terwijl commissievergaderingen doorgaans wel openbaar zijn. Deze vergaderingen zijn bedoeld voor informatievoorziening en meningsvorming t.b.v. besluitvorming. Wij hebben gemeend, vanuit het perspectief van openbaarheid, deze passage op te nemen. De passage hebben we iets aangepast, onze conclusie niet.

RKC Medemblik – Opmeer

Bestuurlijke reactie	p. 91 "Uw rekenkamer oordeelt dat het mogelijk niet helemaal goed ging dat de RKC in de Wro geen bepaling heeft gevonden waarin staat dat gronden binnen drie maanden na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan Heerenweide 2011 op 15 augustus 2012 door de gemeente verworven moeten worden. [...] In reactie hierop merken wij op dat een juridische toets niet nodig is aangezien in de Wro geen termijn van drie maanden staat opgenomen. De drie maandentermijn is bepaald in de privaatrechtelijke AO."
Reactie RKC	p. 54. We stemmen in met uw reactie. Zoals aangegeven in onderzoeksopzet is de RKC geen juridisch specialist. De juridische toets voor de privaatrechtelijke AO heeft inmiddels plaatsgevonden (bijlage 6). Een toets op basis van de Wro is niet verder nodig.

Bestuurlijke reactie	p. 91 Grondbeleid: "Wij zijn van oordeel dat volledig conform de wet en besluiten is gehandeld."
Reactie RKC	p. 72 Uit het onderzoek is gebleken, dat het college niet volledig inzicht had in de belangrijke details van (wijzigingen van) besluitvorming. Wij hadden de samenvattende opmerking gemaakt, omdat er op details nog een juridische toets ontbrak. Deze heeft nu plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat de uitvoering gebaseerd is op wet en besluiten. Op p. 72 is dit aangevuld.

Bestuurlijke reactie	p. 91 "Ook zou er in Opmeer geen bijzondere interne controle op het integriteitsbeleid zijn en zijn er geen rapportages richting College of Raad over de uitvoering van het integriteitsbeleid in de onderzochte periode geweest [...]."
Reactie RKC	p. 74 Wij zijn geen rapportages tegengekomen over uitvoering of evaluatie van het integriteitsbeleid. Ook in interviews is aangegeven dat er geen rapportages waren.

Bestuurlijke reactie	p. 92 "In het samenvattend overzicht (tabel 9) van de grondexploitatie Heerenweide zijn de kavels van de heer 3/ambtenaar 5 steeds genoemd. Daarbij zijn nimmer vraagtekens gerezen over de integriteit."
Reactie RKC	o.a. p. 51 De betrokkenheid van ambtenaar 5 is ook niet expliciet benoemd richting de raad.

Bestuurlijke reactie	p. 92 Integriteitsrisico: "Doordat ambtenaar 5 geheel buiten het dossier Heerenweide is gehouden en er externen zijn ingehuurd, was er naar ons oordeel geen sprake van een integriteitsrisico. Bovendien is diverse malen de grondpositie van ambtenaar 5 besproken. Hierbij is het woord integriteit niet expliciet benoemd aangezien er geen integriteitsrisico was vanwege de genomen maatregelen."
Reactie RKC	p. 61,62, 64, 67 Uit de interviews is gebleken, dat het lange tijd niet voor alle betrokkenen duidelijk was of het ging om gronden van ambtenaar 5 of van zijn vader/familie. Verder bleek uit de documenten en interviews dat de inhuur was gedaan vanuit oogpunt van capaciteit en deskundigheid.

Bestuurlijke reactie	p. 92 Inzichtelijkheid details/transparantie: opmerkingen en toelichting over de details met de namen van de verwerking van de zienswijzennota van de periode 11-12-2009 en 22-1-2010.
----------------------	--

RKC Medemblik – Opmeer

Reactie RKC	p. 46 en 47. In ons rapport geven wij ook aan, waarom de procedure is vertraagd en dat de indieners van (eerdere) zienswijzen persoonlijk bericht hebben ontvangen. Door het wel verwerken van de gegrond verklaarde zienswijzen in het plan en deze niet met vermelding van de namen van indieners naar voren te brengen richting raad en college, komt dit bij de besluitvorming ons inziens niet goed in het zicht. Dit betrof juist aanpassingen ten aanzien van de grond van ambtenaar 5.
-------------	--

Bestuurlijke reactie	p. 93 "In de presentatie van ambtenaren 6 en 2 van 9 oktober 2014 en 27 oktober 2016 is de bevoegdheidsverdeling tussen College en Raad en verplichtingen in de BBV-voorschriften bovendien nog nader uiteengezet."
Reactie RKC	Dit is niet bij de documentenstudie, interviews of ambtelijk wederhoor naar voren gekomen. Dit is dus een aanvullend feit. De presentatie heeft overigens plaatsgevonden buiten afbakening van de periode, waarop dit onderzoek betrekking heeft.

Bestuurlijke reactie	p. 93 "Uw rekenkamer oordeelt voorts dat voor de Raad, het presidium en het College niet inzichtelijk was dat het zinvol kon zijn om details van deze aankoop (tussen conclusie 2 hoofdstuk 8) nog een juridische toets uit te voeren."
Reactie RKC	De RKC waardeert de snelle reactie van het college op dit punt, waardoor er op dit aspect nu duidelijkheid is: de overeenkomst was rechtsgeldig.

Bestuurlijke reactie	p. 94 "Wel overweegt uw rekenkamer dat de wijze van uitvoering niet inzichtelijk was voor het hele College en dat de Raad hier vanuit haar rol beperkt zicht op had." p. 98 Met betrekking tot de AO: "Bovendien is de raad actief geïnformeerd."
Reactie RKC	U geeft aan dat zowel College als Raad hebben ingestemd met het sluiten van de AO en dat beide in de gelegenheid zijn geweest hierover vragen te stellen. Dat is correct. p.51 Wij houden wel vast aan onze constatering dat bepaalde details niet (voldoende) aandacht hebben gekregen. O.a. de raad is niet actief geïnformeerd over de grondeigendom van een ambtenaar.

Bestuurlijke reactie	p. 98 "Bovendien was het hoofd CTW ook aanwezig bij de besprekingen. Vanuit laatstgenoemde afdeling is de kaart opgesteld die was gevoegd bij de akte van levering voor het perceel van ambtenaar 3."
Reactie RKC	Wij begrijpen dat u hier ambtenaar 5 bedoelt. Verder verwijzen wij naar deze kaart, zoals opgenomen in de ter inzage gelegde stukken.

Bestuurlijke reactie	p. 100 Aanbeveling 2: " Wij merken echter wel op dat in de onderhavige casus naar ons oordeel het kalf niet is verdronken en de put gedempt. Derhalve is deze tussenzin ongepast. Wij verzoeken u deze te schrappen."
Reactie RKC	p. 18 De tussenzin betrof een citaat. Wij begrijpen, dat dit verkeerd kan overkomen en hebben het citaat bij aanbeveling 2 verwijderd.

RKC Medemblik – Opmeer

Bestuurlijke reactie	p. 100 Aanbeveling 4. Zet stevig in op de zuiverheid van rollen binnen het openbaar bestuur: "Wij herkennen ons niet in deze aanbeveling. Het presidium heeft naar ons oordeel geen besluiten genomen. De controlerende taak ligt bij de Raad. Besluiten worden genomen door het College en/of de Raad [...] Wij stemmen in met deze aanbeveling over door deze presentaties nogmaals onder de aandacht te brengen en wij stellen voor om met de Raad in de tweede helft van 2018 in gesprek te gaan over de rollen en verantwoordelijkheden."
Reactie RKC	Wij zijn het met u eens, dat de formele bevoegdheidsverdeling blijkt uit de Gemeentewet en de Wro. Dat staat ook in ons rapport op p. 28 en p. 29. Daarnaast zijn er binnen gemeenten afspraken en verordeningen, die verdere invulling geven aan taakverdeling. De raad dient zich bewust te zijn van de betekenis/mogelijke consequenties van het toekennen van taken aan het presidium of de rol van raadsleden in een klankbordgroep. Raadsleden hebben hierin ook zelf een verantwoordelijkheid. p. 18 De RKC heeft "Zet stevig in .." vervangen door : "Let bij uitvoering..."

Bestuurlijke reactie	p. 101 Aanbeveling 5: Grondbeleid: Zorg dat de informatievoorziening nader wordt afgestemd op de rollen. "naar aanleiding van het opvolgingsonderzoek van de RKC van 2015 is een presentatie gegeven over de bevoegdheidsverdeling. Wij stemmen in met deze aanbeveling door de presentaties bij de commissie en het presidium onder de aandacht te brengen."
Reactie RKC	p. 19 De aanbeveling houdt ook in, dat er afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening tussen Raad en College, met specifieke aandacht voor de rol van de commissies en presidium in relatie tot grondbeleid. Door het maken van afspraken zijn de verwachtingen helder en is (betere) controle mogelijk.

Bestuurlijke reactie	p. 101 Aanbeveling 7: Geef aandacht aan het risico van aan- en verkopen van grond/grondposities: "Wij zullen maatregel a [Noot RKC: vier-ogen principe] implementeren [...] Ten aanzien van ambtenaren geldt dat bij aankopen van enige omvang zoals te doen gebruikelijk is in het besloten deel van de Commissie BZV een melding wordt gedaan. In de commissie BZV wordt de verdere opvolging hiervan besproken."
Reactie RKC	De RKC merkt op de woorden "aankopen van enige omvang" verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. De aankoop van 847 m² met de bijzondere bepalingen is (zoals blijkt uit de notulen) niet in de commissie besproken. p. 20 De aanbeveling is gericht op alle aankopen van ambtenaren.

Bestuurlijke reactie	p. 101 Aanbeveling 8: Integriteitsbeleid algemeen: implementeer de norm dat er regelmatig onderzoek gedaan wordt naar welke functies veel met vertrouwelijke informatie te maken krijgen en waar risico's van fraude liggen. Laat passende maatregelen treffen en zorg dat de Raad hier informatie over krijgt" [...] Verder willen wij het huidige integriteitsprotocol laten doorlichten door een externe die met voorstellen moet komen voor verdere verbetering [...]."
Reactie RKC	De RKC waardeert de nadere uitwerking van de aanbeveling en uw voorstel, dat u de verdere ontwikkeling van het integriteitsbeleid met hulp van een externe wilt oppakken. Hierin zien wij een belangrijke voorwaarde om het beleid te actualiseren en levend te houden in de organisatie. We merken op dat interne betrokkenheid hierbij ook essentieel is.

Tot slot

De RKC waardeert het dat het college serieus werk heeft gemaakt van de bestuurlijke reactie. We zien hierin dat er geen discussie is over de feiten. Dat daarbij op onderdelen de formulering van oordelen verschillend is, mogelijk vanuit een ander perspectief, doet daar niets aan af. Dat het college soms een andere mening heeft kan voortkomen uit de richting waarop je naar de feiten kijkt. Over het algemeen kijkt een intern betrokkene anders naar de feiten dan een relatieve buitenstaander of de raad.

De RKC heeft een zo volledig mogelijke documentenstudie en veel diepgaande interviews uitgevoerd om alle feiten helder te krijgen. De RKC heeft haar conclusies en aanbevelingen gebaseerd en geformuleerd op basis van een gefundeerd toetsingskader.