

De schijn en de feiten

Een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente
Roermond

18 maart 2012

De commissie

Mr. W. Sorgdrager

Prof. dr. P.H.A. Frissen

De secretarissen

Dr. J.M. Schulz

J. Ferket MA

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1.1 Achtergrond en aanleiding	3
1.2 Vraagstelling.....	3
1.3 Onderzoekswerkzaamheden	4
1.4 Toetsingskader.....	6
1.5 Definities	8
1.6 Leeswijzer.....	9
2. Gedrag en gedragscode.....	10
2.1 Gedragscode in praktijk.....	10
2.2 Precisering van enkele integriteitsmeldingen	13
2.3 Beoordeling	14
2.4 Enkele punten van reflectie	19
3. Concrete projecten	22
3.1 Het juridisch en beleidsmatig toetsingskader	22
3.2 Ontwikkeling Kazernevoortterrein	24
3.3 Ontwikkeling Jazz City	33
3.4 Ontwikkeling Arresthuis	34
3.5 Aankoop stadskantoor	36
3.6 Beoordeling	37
3.7 Enkele punten van reflectie	42
4. Conclusies en aanbevelingen.....	44
4.1 De vragen beantwoord.....	44
4.2 Aanbevelingen	49
Bijlage 1: overzicht gesprekspartners.....	50
Bijlage 2: de Gemeentewet als toetsingskader	52
Bijlage 3: de Algemene Wet Bestuursrecht als toetsingskader	54
Bijlage 4: de gedragscode als toetsingskader	55

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 1 oktober 2011 verschijnt in Dagblad De Limburger een uitgebreid artikel over een door deze krant verondersteld belangenconflict van wethouder J.F.B. van Rey. Hij zou als bestuurder in de stad Roermond structureel de schijn van belangenverstrengeling op zich laden door mee te beslissen over kwesties die een bevriend projectontwikkelaar raken (P.J.J. van Pol).¹ Wethouder Van Rey en projectontwikkelaar Van Pol zouden zeer regelmatig in elkaars gezelschap verkeren, onder andere wanneer zij samen op vakantie gaan naar de villa van Van Pol in St. Tropez en voetbalwedstrijden of vastgoedbeurzen bezoeken. De wethouder doet volgens de krant van deze ontmoetingen ook steeds melding aan het college van B&W. Verder zou ook de onafhankelijkheid van de wethouder in het geding zijn gezien zijn eigen zakelijke activiteiten in de stad. Volgens het dagblad is het optreden van wethouder Van Rey in strijd met de gedragscode van de gemeente Roermond, die een kader vormt voor het handelen van bestuurders en raadsleden.

De krant werpt in aanvullende publicaties van 8 en 26 oktober 2011 een nadere blik op enkele grote bouw- en ontwikkelingsprojecten in de stad.² De aandacht gaat uit naar de ontwikkeling van het Kazernevoortterrein en de ontwikkeling van het voormalig Arresthuis. Ook de ontwikkeling op het Jazz City terrein komt ter sprake. De krant beweert dat in deze projecten zelfs sprake is van regelrechte belangenverstrengeling tussen wethouder Van Rey als verantwoordelijk wethouder en de ontwikkelaar van de locaties. Zij stelt dat met betrekking tot het Kazernevoortterrein deze verstrengeling van belangen voor de gemeente nadelig is geweest en werpt kritische vragen op over het functioneren van het college van B&W en de gemeenteraad in dit verband.

Het college van B&W heeft afstand genomen van de publicaties en de daarin geuite veronderstellingen en beschuldigingen. De burgemeester van Roermond heeft als bestuursorgaan en als portefeuillehouder voor kwesties inzake integriteit en het toezicht op de gedragscode besloten een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen om onderzoek te doen naar de aantijgingen. In deze commissie zijn mr. W. Sorgdrager en prof. dr. P.H.A. Frissen benoemd. Het secretariaat wordt gevoerd door dr. J.M. Schulz en mevrouw J. Ferket MA van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In dit rapport doet de commissie verslag van haar bevindingen.

1.2 Vraagstelling

De burgemeester van Roermond heeft naar aanleiding van de beweringen in Dagblad De Limburger de onderzoekscommissie opdracht gegeven onderzoek te doen naar de vermeende schending van de gedragscode en naar de vermeende belangenverstrengeling van wethouder Van Rey. De burgemeester heeft in overleg met de commissie de volgende vragen geformuleerd:

1. Is hetgeen in de pers is gepubliceerd inzake de persoonlijke relaties en daaruit voortvloeiende contacten van een lid van het college van B&W en een in Roermond actieve ondernemer feitelijk correct?

¹ Goossen & Sniekers, 'Belangenconflict Van Rey', *Dagblad De Limburger*, 1 oktober 2011. En: Idem, 'De connectie en de code', 1 oktober 2011.

² Idem, 'Schipperen aan de roer', 8 oktober 2011. Idem, 'Miljoenen verspild', Idem, 'Bajesdeal met een bijsmaak', 26 oktober 2011. Idem, 'Poging tot samenspanning'.

2. Is hetgeen in de pers is gepubliceerd over zakelijke activiteiten van voornoemd lid van het college van B&W in relatie tot zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden feitelijk correct?
3. Hoe moet in dit verband de rol van het college van B&W, de burgemeester en de gemeenteraad worden beoordeeld?
4. Is er sprake van strijdigheid met de door de gemeente gehanteerde gedragscode dan wel – voorafgaand aan de vaststelling van de eerste gedragscode in 2003 – met de in het verleden gehanteerde afspraken die gericht waren op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremeling?
5. Zo ja, is er dan sprake van (de schijn van) belangenverstremeling?
6. Welk oordeel dient daar vervolgens over te worden gegeven in het licht van politiek en maatschappelijk aanvaarde normen inzake ‘goed bestuur’?
7. Welke gedragsnormen gelden voor lokale politieke bestuurders met inachtneming van het feit dat zij een groot belang hebben bij intensieve maatschappelijke contacten?
8. Gelden er nog bijzondere gedragsnormen voor zakelijke contacten en activiteiten?
9. Is er aanleiding om de gedragscode aan te passen, dan wel andere maatregelen te treffen?

Bij de beantwoording van deze vragen heeft de commissie alleen die kwesties uit de berichtgeving in de krant in haar onderzoek en overwegingen betrokken die zij vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen nodig achtte. Bovendien heeft zij niet alle projecten onderzocht waarbij Van Pol betrokken is geweest gedurende de zittingsperiode van wethouder Van Rey. De commissie heeft in eerste instantie die projecten in het onderzoek betrokken die ook in de berichtgeving in de media de meeste aandacht hebben gekregen: Kazernevoortterrein, Jazz City en het Arresthuis.

1.3 Onderzoekswerkzaamheden

1.3.1 Onderzoeksmethoden

De commissie is het onderzoek gestart met een uitgebreide documentenstudie. In deze beginfase heeft de commissie zich een beeld gevormd van onder andere de gedragscode, het aanbestedingsbeleid en de realisatie van de drie genoemde projecten (Kazernevoortterrein, Jazz City en het Arresthuis). Naast de stukken die de gemeente heeft verstrekt in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) aan Dagblad De Limburger – die ook aan de commissie ter beschikking zijn gesteld – heeft de commissie aanvullende stukken opgevraagd bij de gemeente die zij in het kader van de onderzoeksopdracht nodig achtte. De heer Van Rey heeft op eigen initiatief de commissie van documenten voorzien, onder meer omtrent zijn persoonlijke bezittingen in de stad. Ook heeft het secretariaat van de commissie op voorstel van de heer Van Rey gesproken met zijn accountant. Verder zijn door het secretariaat van de commissie oriënterende gesprekken gevoerd met (voormalige) ambtenaren van de gemeente, de Rijksgebouwendienst en de dienst Domeinen. Deze gesprekken hadden tot doel ontbrekende feiten te verzamelen en inzicht te krijgen in de dossiers die betrekking hebben op de onderzochte projecten. Van deze oriënterende gesprekken zijn geen verslagen opgesteld.

De tweede stap in het onderzoek was een uitgebreide gespreksronde waarin de commissie met in totaal 37 personen heeft gesproken. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle gesprekspartners van de commissie zelf en die van het secretariaat. Deze gesprekken hebben naast nuttige inzichten ten aanzien van de onderzoeksvragen ook veel informatie opgeleverd die niet met deze thematiek te maken had of die niet verifieerbaar bleek. Een deel van de inbreng heeft de commissie dan ook in een later stadium van haar onderzoek alsnog terzijde gelegd. Van de gesprekken is een verslag gemaakt dat de gesprekspartners ter verificatie en ter controle op feitelijke onjuistheden toegezonden hebben gekregen. Ten behoeve van het opstellen van het verslag zijn de gesprekken van de commissie

opgenomen. Met de gesprekspartners is vertrouwelijkheid omtrent hun inbreng overeengekomen. De gespreksverslagen en bandopnamen worden niet openbaar gemaakt.

Na de gespreksronde heeft de commissie de resultaten van het onderzoek geanalyseerd en op basis van die analyse besloten tot het voeren van enkele aanvullende gesprekken. Deze gesprekken waren bedoeld bevindingen uit de eerste gespreksronde te verduidelijken en te toetsen. Ook deze gesprekken zijn op band opgenomen en de verslagen zijn ter verificatie aan de gesprekspartners voorgelegd. Alle gespreksverslagen zijn, al dan niet na correctie, goedgekeurd.

De commissie heeft zich op het gebied van het vigerende aanbestedingsrecht en –beleid in de afgelopen vijftien jaar laten adviseren door prof. dr. E. Manunza, bijzonder hoogleraar Europees en Internationaal Aanbestedingsrecht aan de Universiteit Utrecht. Deze consultatie inzake de aanbesteding van werken en de regels betreffende de verkoop van overheidsgronden is gevraagd om over de in de onderzochte periode geldende regels en afspraken een oordeel te kunnen vormen, met name over het project Kazernevoortterrein. Het advies heeft geresulteerd in een notitie aan de commissie. De inhoud van deze notitie is door de commissie gebruikt bij het opstellen van deze rapportage. Het betreft een notitie die niet als externe publicatie bedoeld is.

Gedurende het onderzoek heeft een aantal voortgangsgesprekken plaatsgevonden tussen de commissie en de burgemeester van Roermond als opdrachtgever van het onderzoek. De commissie heeft vervolgens haar onderzoekswerkzaamheden afgerond en haar bevindingen in dit rapport neergelegd. De conceptversie van het rapport is voorgelegd aan de burgemeester van Roermond aangezien hij de commissie heeft ingesteld en als portefeuillehouder voor integriteit verantwoordelijkheid draagt voor het beleid inzake de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur als geheel. Ook is de conceptversie van het rapport ter wederhoor voorgelegd aan wethouder Van Rey aangezien hij onderwerp van dit onderzoek is. Daarna is het rapport afgerond. De commentaren van burgemeester en wethouder hebben aanleiding gegeven tot correcties, aanpassingen en aanvullingen.

1.3.2 Enkele nadere opmerkingen bij het onderzoek

De commissie heeft gedurende de uitvoering van haar werkzaamheden van verschillende personen en organisaties informatie toegezonden gekregen. De commissie dankt allen die de moeite hebben genomen haar van inbreng te voorzien. Tijdens het onderzoeksproces heeft de commissie alle inbreng gewogen en deze waar nodig geanonimiseerd of onder verwijzing naar openbare schriftelijke bronnen opgenomen in het rapport. De afzenders hebben van de ontvangst van hun inbreng steeds een schriftelijke ontvangstbevestiging gekregen. In één geval is de informatie anoniem verstuurd en heeft de commissie de afzender niet kunnen achterhalen. In algemene zin merkt de commissie op dat de meeste informatie die zij kreeg op andere kwesties betrekking had dan de commissie onderzocht, of niet verifieerbaar was. Dergelijke informatie heeft geen plaats gekregen in het rapport.

Tot slot heeft de commissie in haar onderzoek naast het Kazernevoortterrein, Jazz City en het Arresthuis, ook een andere casus betrokken, namelijk de aankoop door de gemeente Roermond van het kantoorpand aan het Kazerneplein. Hier zullen in de toekomst het stadskantoor (de publieksbalie) en een groot deel van het ambtelijk apparaat worden gehuisvest. Deze kwestie is in de gesprekken met de commissie naar voren gekomen als mogelijk relevant voor de onderzoeksopdracht.

1.4 Toetsingskader

Het toetsingskader van het onderzoek wordt gevormd de Gemeentewet, de Algemene Wet Bestuursrecht en de vastgestelde gedragscode voor raads- en collegeleden van de gemeente Roermond. Ook het vigerende aanbestedingsrecht en –beleid maakt een belangrijk onderdeel uit van het toetsingskader. Dit aanbestedingsrecht en –beleid komt in hoofdstuk 3 aan de orde waar het de verschillende onderzochte projecten betreft.

Voor het toetsingskader is verder van belang dat bij het aantreden van Van Rey als wethouder in 1998 de afspraak is gemaakt dat hij bij het college van B&W melding zal maken van activiteiten die hij met Van Pol onderneemt en dat een andere wethouder zaken behandelt die privébelangen van Van Rey raken. Deze afspraken zijn niet op papier bewaard gebleven, maar worden door verschillende gesprekspartners bevestigd.

1.4.1 Gemeentewet

De commissie geeft hierna een overzicht van de bepalingen uit de Gemeentewet die voor de beoordeling van de gebeurtenissen in Roermond relevant zijn. In bijlage 2 zijn de volledige artikelen opgenomen, zodat de hierna genoemde onderdelen in hun context kunnen worden gezien. Relevantie als het gaat om integriteit en belangenverstrengeling hebben in ieder geval:

- *Artikel 41a*
(..) *Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als wethouder naar eer en geweten zal vervullen. Zo waarlijk helpe mij God Almachtig!*. “*Dat verklaar en beloof ik!*”.
- *Artikel 41c*
De raad stelt voor de wethouders een gedragscode vast.
- *Artikel 170-2*
De burgemeester brengt tegelijk met de in art. 197 bedoelde stukken een burgerjaarverslag uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over:
 - a. De kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening*
 - b. Zijn bevindingen over het eerste lid onder c.*³
- *Artikel 170-3*
De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.

1.4.2 Algemene Wet Bestuursrecht

De bepalingen uit de Algemene Wet Bestuursrecht die voor de beoordeling van de gebeurtenissen in Roermond relevant zijn. Deze zijn ook opgenomen in bijlage 3.

- *Artikel 2:4*
 - 1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.*

³ Het eerste lid onder c behandelt de kwaliteit van procedures voor burgerparticipatie. Deze zijn voor dit onderzoek niet verder relevant.

2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

1.4.3 Gedragscode

De gedragscode van de gemeente Roermond is opgesteld in 2003 als onderdeel van de invoering van het dualisme. Roermond was destijds landelijke pilotgemeente voor de dualisering. De gedragscode werd voorzien van een uitgebreide toelichting ter verduidelijking van hetgeen in de verschillende artikelen is weergegeven. In 2007, na de herindeling met de gemeente Swalmen, is de gedragscode opnieuw vastgesteld. Daarbij zijn drie artikelen licht gewijzigd en is de toelichting niet meer opgenomen. De commissie gaat ervan uit dat de oorspronkelijke toelichting nog steeds relevant is voor de duiding van letter en geest van de gedragscode. De wijzigingen in enkele artikelen zijn minimaal en hebben geen gewicht voor de strekking van dit onderzoek. Door een amendement van de VVD is in 2003 vastgesteld dat de code jaarlijks wordt geëvalueerd in het Burgerjaarverslag. Aangezien de burgemeester blijkens artikel 170-2 van de Gemeentewet verantwoordelijk is voor het opstellen van het Burgerjaarverslag, is de burgemeester in de ogen van deze commissie ook verantwoordelijk voor het toezicht op de (naleving van de) gedragscode.

In de gedragscode worden de kernbegrippen van bestuurlijke integriteit besproken. De twee relevante begrippen voor dit onderzoek zijn:

- *Onafhankelijkheid*
Het handelen van een bestuurder wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.
- *Openheid*
Het handelen van een bestuurder is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de bestuurder en zijn beweegredenen daarbij.

Hieronder volgt een weergave van de ter zake doende bepalingen uit de gedragscode. In bijlage 4 zijn de volledige artikelen opgenomen, zodat de bepalingen in hun context kunnen worden gezien.

- *Artikel 2.2*
Bij publiek-private samenwerkingsrelaties voorkomt de bestuurder (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.
- *Artikel 2.4*
Een bestuurder die familie- of persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de gemeente, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.
- *Artikel 2.5*
Een bestuurder neemt van een aanbieder van diensten aan de gemeente geen faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kan beïnvloeden.

- *Artikel 4.1*
Een bestuurder gaat zorgvuldig om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij verstrekt geen geheime informatie.
- *Artikel 4.3*
Een bestuurder maakt niet ten eigen bate of van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.
- *Artikel 9.3*
Uitnodigingen voor reizen, werkbezoeken en dergelijke op kosten van derden worden altijd besproken in het college en onder meer getoetst op het risico van belangenverstremgeling. Het gemeentelijk belang van de reis is doorslaggevend voor de besluitvorming.

De commissie heeft in haar onderzoek van bovenstaand toetsingskader gebruik gemaakt. Daarbij heeft zij in navolging van de onderzoeksopdracht aandacht besteed aan de duiding en uitwerking van bestuurlijke integriteit en (de schijn van) belangenverstremgeling in relatie tot ‘goed bestuur’ in deze kwestie. De commissie hecht eraan op te merken dat in haar ogen bestuurlijke integriteit en (schijn van) belangenverstremgeling niet alleen een juridische, maar in de eerste plaats vooral een politiek-bestuurlijke betekenis hebben.

1.5 Definities

Bij het oordeel over de feiten gaat de commissie uit van de gangbare omschrijving van de begrippen ‘belangenverstremgeling’ en ‘schijn van belangenverstremgeling’. In de handreiking van VNG, IPO, UVW en Ministerie van BZK ‘*Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*’ is deze omschrijving als volgt weergegeven.

‘Van belangenverstremgeling is sprake als het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang van een politieke ambtsdrager of dat van derden, zoals familieleden of vrienden. Hierdoor is een zuiver besluiten of handelen in het publiek belang niet langer gewaarborgd. Niet alleen feitelijke belangenverstremgeling, maar ook de schijn ervan moet worden vermeden.’⁴ Van schijn is sprake als in de ogen van derden het handelen van een ambtsdrager de suggestie van belangenverstremgeling kan wekken’.

De commissie is van opvatting dat deze definitie het niet noodzakelijk maakt dat de vermenging van belangen ook daadwerkelijk en aantoonbaar heeft geleid tot bevoordeling van de politieke ambtsdrager of naaste derden. Het feit dat de reële mogelijkheid daartoe bestaat is voldoende. Van schijn van belangenverstremgeling is dan ook al sprake als voor het oog van de buitenwereld de suggestie wordt gewekt dat een mogelijkheid tot bevoordeling bestaat.

De commissie is van mening dat deze scherpe definitie nodig is om tot een uitspraak te kunnen komen omtrent de *checks and balances* die binnen het bestuur zijn aangebracht (c.q. zouden moeten worden aangebracht) om met vraagstukken van eventuele belangenverstremgeling om te gaan.

Belangenverstremgeling moet te allen tijde worden vermeden, de schijn van verstremgeling van belangen is in het bestuur soms niet te voorkomen, zo is de stellige overtuiging van de commissie. De

⁴ Zie: de genoemde handreiking van VNG, IPO, UVW en BZK (2010) pagina 11.

vraag is steeds hoe met mogelijke verstrengeling van belangen wordt omgegaan om zo transparant mogelijk te maken dat belangenverstrengeling wordt vermeden, en dat er geen sprake is van bevoordeling. Hiermee kan ook de schijn van belangenverstrengeling zoveel mogelijk worden tegengegaan.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaat de commissie nader in op de gedragscode en de relatie tussen wethouder Van Rey en projectontwikkelaar Van Pol. Ook bespreekt de commissie hier zakelijke activiteiten van de wethouder in relatie tot de gedragscode van de gemeente Roermond. In hoofdstuk 3 komen vervolgens de verschillende projecten aan de orde, te weten: Kazernevoortterrein, Jazz City, het Arresthuis en de aankoop van het kantoorpand aan het Kazerneplein. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen.

2. Gedrag en gedragscode

2.1 Gedragscode in praktijk

2.1.1 Integriteitsmeldingen in het college

Binnen het college van B&W van de gemeente Roermond geldt een meldingsplicht. De gedragscode verplicht wethouders om in het college van B&W melding te maken van uitnodigingen voor reizen en werkbezoeken, zodat deze in het college van B&W kunnen worden besproken. Het melden van andere persoonlijke feiten die betrekking hebben op de gedragscode of die de integriteit van een bestuurder raken, wordt door de gedragscode niet verplicht gesteld. In het specifieke geval van wethouder Van Rey is afgesproken dat hij melding maakt van kwesties die zijn relaties met Van Pol betreffen. In algemene zin is het melden van persoonlijke feiten op te vatten als een gegroeide praktijk die invulling geeft aan de bedoeling van de gedragscode. Deze moet het handelen van bestuurders transparanter maken. Meldingen worden door burgemeester en wethouders doorgegeven aan de gemeentesecretaris en zo nodig in het college van B&W geagendeerd.

De meldingen van persoonlijke feiten worden vanaf 2007 bijgehouden in jaarlijkse overzichten. Deze jaarlijkse overzichten worden gemaakt op basis van meldingen die bestuurders doen. De achterliggende meldingen – zoals memo's en e-mails van wethouders aan de gemeentesecretaris – en de verslagen van de rondvraag van de collegevergaderingen met aantekeningen van mondeling gedane meldingen worden bewaard. In de periode voor 2007 zijn vanaf het jaar 2000 ook persoonlijke meldingen bewaard. De jaarlijkse overzichten van de periode 2000-2007 zijn achteraf door de gemeente opgesteld toen Dagblad De Limburger in het kader van de Wob om inzage vroeg.⁵ Van de periode 1998-2000 zijn geen meldingen beschikbaar. Bij het bestuderen van de meldingen in het college heeft de commissie dezelfde onderzoeksperiode aangehouden als Dagblad De Limburger: 1 januari 2000 tot en met 7 september 2010.

De commissie heeft zowel inzage gekregen in de jaarlijkse overzichten vanaf 2000 als in de originele meldingen die aan die overzichten ten grondslag liggen. In totaal zijn er in de periode van 1 januari 2000 tot en met 7 september 2010, 162 integriteitsmeldingen gedaan door de afzonderlijke collegeleden. Hiervan waren 101 meldingen afkomstig van wethouder Van Rey. In de meldingen van wethouder Van Rey komt Van Pol 57 keer voor. In onderstaand overzicht zijn de tellingen van de commissie weergegeven. De commissie merkt daarbij op dat er in twintig gevallen van een melding in het jaaroverzicht geen schriftelijke, originele melding door het betreffende collegelid kon worden teruggevonden of dat een schriftelijke, originele melding niet in het jaaroverzicht was opgenomen. De commissie heeft in deze gevallen zowel de meldingen in het jaaroverzicht als de originele meldingen geteld aangezien deze consistentie vertonen met de lijn die uit deze meldingen zichtbaar wordt. De commissie heeft ook inzage gekregen in de originele meldingen van na 7 september 2010. Deze zijn naar hun aard en aantal consistent met de meldingen uit de periode daarvoor en dus niet apart geteld.

⁵ Het betreft hier overzichten zoals bedoeld in artikel 7 lid 1 onder c van de Wob. Op grond hiervan kan het bestuursorgaan de gevraagde informatie verstrekken door een uittreksel of samenvatting van de inhoud te geven.

Afbeelding 1: overzicht integriteitmeldingen 1 januari 2000 tot en met 7 september 2010

Jaar	Wethouder J. van Rey		Overige leden college van B&W	
	Meldingen totaal	Meldingen waarbij P. van Pol betrokken is	Meldingen totaal	Meldingen waarbij P. van Pol betrokken is
2000	1	0	1	0
2001	4	1	2	0
2002	3	0	4	0
2003	1	0	0	0
2004	2	2	1	0
2005	5	3	1	0
2006	13	7	1	0
2007	13	9	5	0
2008	22	14	14	5
2009	21	15	16	7
2010	16	6	16	4
Totaal	101	57	61	16

In het overzicht van integriteitmeldingen van persoonlijke feiten valt ten eerste op dat zowel bij wethouder Van Rey als de overige collegeleden het aantal meldingen in de loop van de jaren toeneemt. Ten tweede blijkt dat wethouder Van Rey beduidend meer meldingen doet dan de overige collegeleden. Hij meldt meer dan de overige leden bij elkaar. Dat is wellicht verklaarbaar op grond van de afspraak die hij bij zijn aantreden heeft gemaakt, om persoonlijke feiten, die betrekking hebben op zijn vriendschap met Van Pol, steeds te melden. Ten derde neemt ook het aantal meldingen door wethouder Van Rey waarin projectontwikkelaar Van Pol voorkomt in de loop der jaren toe. Ten vierde kunnen we constateren dat ook de overige collegeleden in recente jaren wel eens melding hebben gemaakt van een persoonlijk contact met projectontwikkelaar Van Pol. Ook andere collegeleden hebben met Van Pol gegeten en voetbalwedstrijden bezocht.

De meldingen van wethouder Van Rey met betrekking tot projectontwikkelaar Van Pol betreffen verschillende zaken, hoewel het doorgaans om vriendschappelijke activiteiten gaat. De wethouder bezoekt de projectontwikkelaar verscheidene malen in de vakantievilla van de laatstgenoemde in Saint-Tropez. Ook bezoeken zij samen voetbalwedstrijden en gaan ze uit eten. Zij verkeren bovendien in elkaars gezelschap tijdens het bezoeken van vastgoedbeurzen in München en Cannes. Daarnaast wordt de krant van het kantoor van Van Pol in de zomer drie weken doorgestuurd naar Van Rey en heeft de wethouder tegen betaling gebruik gemaakt van dezelfde chauffeur die ook door de projectontwikkelaar met enige regelmaat wordt ingehuurd.⁶

Ook maakt wethouder Van Rey enkele keren melding van aan- of verkoop van onroerend goed of aandelen en verstrekt hij de burgemeester, en bij gelegenheid de gemeentesecretaris, overzichten van bezit van onroerend goed ten tijde van de vorming van nieuwe colleges.

⁶ De heer Van Rey heeft de commissie laten zien dat de betreffende chauffeur niet in dienst was van de heer Van Pol, maar op afroep voor de heer Van Pol reed.

2.1.2 Omgang met integriteitsmeldingen

Waar het integriteitsmeldingen betreft met betrekking tot de in artikel 9.3 van de gedragscode gespecificeerde reizen en werkbezoeken, vermeldt de code dat daarover besluitvorming in het college van B&W plaatsvindt. Alle persoonlijke feiten die collegeleden nog meer melden, vallen daar niet onder. Hieromtrent heeft dan ook geen besluitvorming plaats in het college van B&W. Collegeleden kunnen hun collega's hooguit adviseren omtrent de persoonlijke meldingen die zij doen. Het individuele collegelid blijft verantwoordelijk voor hetgeen hij doet of nalaat ten aanzien van deze persoonlijke meldingen.

Uit het onderzoek van de commissie komt naar voren dat in het college van B&W inderdaad wordt gesproken over de meldingen die worden gedaan en dat over uitnodigingen voor bijvoorbeeld werkbezoeken ook daadwerkelijk door het college van B&W wordt besloten. Collegeleden voeren dat besluit dan ook uit. Over persoonlijke meldingen wordt in het college van B&W minder gesproken, ze worden regelmatig ter kennisgeving aangenomen. In de praktijk adviseren collegeleden elkaar wel regelmatig omtrent de meldingen die zij doen. Beleidsvorming omtrent de toepassingen van de gedragscode, zoals een gedragsnorm die passend wordt geacht in de omgang met kwesties uit de gedragscode, ontbreekt tot op heden.

Op een enkele uitzondering na hebben in ieder geval de nu zittende raadsleden geen aanleiding gezien om de integriteitsmeldingen van burgemeester en wethouders – die door de gemeentesecretaris worden bewaard – in te zien. Deze meldingen hebben evenmin tot debat geleid in de gemeenteraad.

Aan de verplichting om de gedragscode jaarlijks in het Burgerjaarverslag te evalueren is één keer voldaan, namelijk in 2003. Naast een toelichting over de gedragscode wordt vermeld dat het in de eerste drie maanden na de inwerkingtreding niet nodig is geweest de gedragscode toe te passen.⁷ Sinds 2003 is de gedragscode niet meer geëvalueerd. De burgemeester van Roermond is overigens in 2009 gestopt een Burgerjaarverslag te maken, omdat naar zijn inschatting de kosten niet opwogen tegen de opbrengsten (er kwam gedurende meerdere jaren geen enkele reactie vanuit de samenleving op het Burgerjaarverslag).

2.1.3 Afspraken met betrekking tot besluitvorming waarbij projectontwikkelaar Van Pol is betrokken

Van Rey heeft aan de commissie gemeld dat op zijn initiatief afspraken zijn gemaakt omtrent de besluitvorming in gevallen waarbij Van Pol als projectontwikkelaar is betrokken. In een dergelijk geval neemt, als het om besluitvorming of om onderhandelingen gaat over bijvoorbeeld grond aan- of verkoop, een andere wethouder de plaats van Van Rey over. Gesprekken met Van Pol vinden alleen plaats in het bijzijn van een of meer ambtenaren. Klachten aan het adres van de gemeente door Van Pol worden niet door Van Rey behandeld en persoonlijke ontmoetingen en andere feiten zullen in het college worden gemeld. Deze afspraken zijn niet op schrift gesteld, maar zijn binnen het gemeentelijk apparaat algemeen bekend.

Besluitvorming in het college van B&W geschiedt echter collegiaal en wethouder Van Rey is wel direct betrokken bij de planvorming ter voorbereiding van de uiteindelijke besluitvorming.

⁷ Van Beers (2003). *Burgerjaarverslag 2003 Gemeente Roermond*, p. 21.

2.2 Precisering van enkele integriteitsmeldingen

Om een oordeel te kunnen geven over het optreden van wethouder Van Rey als bestuurder in relatie tot zijn persoonlijke (c.q. zakelijke) belangen in de gemeente Roermond is het van belang deze persoonlijke (c.q. zakelijke) positie van de wethouder te begrijpen. Enkele meldingen, die betrekking hebben op de vastgoedposities van Van Rey en op zijn aandelenbezit in de CV Roercenter bespreken we hierna nader.

2.2.1 Assurantiekantoor en bezit onroerend goed

Van Rey is in de jaren '90 eigenaar van een assurantiekantoor dat hij in 2001 aan Meeùs Holding B.V. verkoopt. Hij blijft daarna nog als adviseur aan dat kantoor verbonden. Daarnaast heeft hij al decennia lang vastgoedbezittingen in Roermond, dit betreft diverse woningen, één café alsmede een kantorenlocatie. Een deel van deze bezittingen is ondergebracht in de Jos van Rey Vastgoed B.V. waarvan zijn zoon sinds 2001 statutair directeur is. Van Rey is 100% aandeelhouder. Een ander deel van de vastgoedbezittingen maakt onderdeel uit van het privévermogen van Van Rey.

Bij één vastgoedobject in het privévermogen van Van Rey is Van Pol betrokken. Dit betreft de aankoop van een pand in januari 2001 door het echtpaar Van Pol, het echtpaar Maassen en Van Rey. Dit pand hebben zij nog steeds in bezit. Ook participeert Van Pol in de terugkoop van aandelen van Jos van Rey Assurantiekantoor B.V. van Meeùs Holding B.V. in juli 2006. Aan de hand van de activiteiten met betrekking tot het onroerend goed in de afgelopen jaren is te zien dat Van Rey zijn vastgoedbezit aankoopt als lange termijn investering. Hij bezit vandaag de dag nog steeds panden die hij in de jaren '70 heeft aangekocht. Er vinden geringe mutaties plaats waardoor Van Rey als belegger en niet zozeer als handelaar getypeerd kan worden.

2.2.2 Participatie in CV Roercenter

Van 2003 tot en met 2007 heeft Van Rey geparticipeerd in een commanditaire vennootschap die in dezelfde periode economisch eigenaar was van winkelcentrum Roercenter en een aantal winkelpanden in Roermond. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat Van Rey één participatie heeft aangekocht en daarmee voor 1/256 deel deelneemt in de CV. Dit aandeel is door hem in 2003 aangekocht voor een bedrag van 30.000 euro. Het totale cashflow rendement voor deze participatie is uitgekomen op 11,2% op jaarbasis in 2007, wanneer het winkelcentrum wordt verkocht en de CV wordt opgeheven. Van Rey heeft het aandeel aangekocht om te laten zien dat hij vertrouwen heeft in de economie van Roermond. Zijn doel is daarbij geweest om de binnenstad een impuls te geven, zo heeft Van Rey aan de commissie verklaard. Dit wordt door anderen bevestigd. Uit het onderzoek van de commissie blijkt voorts dat het aandeel in de CV Roercenter een zeer beperkte omvang heeft in het totale vermogen van Van Rey. Bovendien heeft hij het aandeel vanaf de oprichting van de CV tot aan de opheffing vastgehouden.

De aankoop van het aandeel in de CV Roercenter is niet terug te vinden in de jaaroverzichten van de meldingen en ook niet in de bewaarde originele meldingen. De commissie gaat er op basis van de door haar gevoerde gesprekken vanuit dat de aankoop van het aandeel in het college is besproken. In het jaaroverzicht van integriteitsmeldingen van 2007 is de verkoop van het aandeel in de CV Roercenter wel terug te lezen. De originele melding hiervan ontbreekt.

De aankoop van het aandeel valt op gezien de portefeuille stadsontwikkeling van de wethouder. Zo is wethouder Van Rey qualitate qua bestuurslid van de stichting Citymanagement die Roermond als

koopstad promoot. De stichting wordt gesubsidieerd door de gemeente en in 2005 besluit de gemeenteraad op voorstel van het college van B&W de stichting Citymanagement eenmalig 150.000 te verstrekken voor promotieactiviteiten.⁸

2.3 Beoordeling

De commissie heeft zich op basis van voorgaande feiten een oordeel gevormd over het gedrag van wethouder Van Rey in relatie tot de gedragscode van de gemeente Roermond. Dat oordeel wordt hierna uiteengezet.

2.3.1 Ten aanzien van het aantal integriteitsmeldingen

De commissie is van oordeel dat het aantal door wethouder Van Rey gedane meldingen verklaarbaar is vanwege de afspraak dat hij omtrent zijn vriendschappelijke activiteiten met Van Pol openheid van zaken geeft. Ook als de meldingen inzake Van Pol buiten beschouwing worden gelaten en gegeven het feit dat de archivering van meldingen sinds 2007 is verbeterd, kan het aantal integriteitsmeldingen van Van Rey in recente jaren als afwijkend van dat van andere collegeleden worden beoordeeld. Hij meldt ook na aftrek van het aantal meldingen omtrent Van Pol evenveel als alle andere collegeleden bij elkaar opgeteld. Of dat het gevolg is van grotere openheid aan de kant van Van Rey dan wel Van Rey door zijn portefeuille meer te maken heeft met potentiële integriteitkwesities, heeft de commissie niet kunnen vaststellen.

Van Rey en Van Pol zijn al decennia lang bevriend. Dat wethouder Van Rey regelmatig melding maakt van zijn vriendschappelijke activiteiten met projectontwikkelaar Van Pol verbaast de commissie niet, indachtig de afspraken die daarover al in 1998 zijn gemaakt. De activiteiten die wethouder Van Rey onderneemt met projectontwikkelaar Van Pol beoordeelt de commissie als voor een vriendschap gebruikelijk, waar het bijvoorbeeld gaat om het verblijven in het vakantiehuis in St. Tropez en het bezoeken van voetbalwedstrijden. Dat beiden gezamenlijk onroerend goed aankopen past ook tegen deze achtergrond.

In het licht van de gedragscode rijst echter de vraag of hier sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling. De commissie is van oordeel dat de locatie waarop Van Rey en Van Pol met elkaar over zakelijke kwesties spreken op zich niet relevant is. Op basis van haar onderzoek is de commissie van oordeel dat het onwaarschijnlijk is dat tijdens vakanties of andere activiteiten niet óók over zakelijke kwesties wordt gesproken. Waar het gesprek over zaken plaats heeft, staat echter los van de vraag of hetgeen wordt besproken conform de gedragscode is. De commissie heeft geen aanwijzingen dat hier in strijd met artikel 4.1 van de gedragscode oneigenlijk met informatie zou zijn omgegaan. De commissie is van oordeel dat het gegeven dat een vriendschap tussen wethouder en projectontwikkelaar bestaat als zodanig niet als belangenverstrengeling kan worden aangemerkt. Voor buitenstaanders is er echter wel steeds een schijn van belangenverstrengeling aanwezig. Dat gegeven staat naar het oordeel van de commissie op gespannen voet met het beginsel van onafhankelijkheid in de gedragscode dat beoogt iedere schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Het is alleen in concrete gevallen mogelijk om te bezien in welke mate daarin sprake is van *daadwerkelijke* belangenverstrengeling.

⁸ Gemeente Roermond (2005). *Voorstel aan burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond. Quickscan omzetontwikkeling binnenstad d.d. 1 juli 2005* [besluit op 9 juli 2005], Raadsbesluit no. 2005/127/2 d.d. 7 juli 2005.

Tot slot is hier de vraag relevant hoe het gedrag van wethouder van Rey zich verhoudt tot artikel 2.5 van de gedragscode waarin wordt aangegeven dat een bestuurder geen diensten of faciliteiten aanneemt van partijen die diensten aan de gemeente leveren om zo zijn onafhankelijke positie ten opzichte van die partij niet in het geding te brengen. Op basis van deze bepaling ligt het voor de hand te veronderstellen dat Van Rey voor zijn verblijf in de vakantievilla van Van Pol zou betalen. Uit het onderzoek van de commissie komt naar voren dat dit niet is gebeurd. De commissie is van oordeel dat dit feitelijk weliswaar op gespannen voet staat met de bepaling uit artikel 2.5 van de gedragscode, maar dat het niet betalen voor het logeren verklaarbaar en begrijpelijk is. Van Rey bezocht de villa in St. Tropez nooit zonder aanwezigheid van Van Pol; er is altijd sprake geweest van het afleggen van (meerdaagse) bezoeken op momenten dat Van Pol daar ook was. Van Rey was aldus te gast bij zijn vriend Van Pol.

2.3.2 Ten aanzien van de inhoud van de integriteitsmeldingen

Relevant is dat wethouder Van Rey en projectontwikkelaar Van Pol ook met regelmaat samen vastgoedbeurzen hebben bezocht. De wethouder bezoekt sommige beurzen uit hoofde van zijn ambt, andere als privé-persoon, zo heeft hij de commissie laten weten. In dat verband acht de commissie artikel 2.2 van de gedragscode van belang waarin staat dat een bestuurder in publiek-private samenwerkingsrelaties (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen dient te voorkomen. De commissie is van oordeel dat het gezamenlijk bezoeken van een vastgoedbeurs door Van Rey als privé-persoon voor een buitenstaander moeilijk te onderscheiden is van een bezoek in zijn ambt van wethouder. Het bezoeken van een vastgoedbeurs door een wethouder met in zijn portefeuille ruimtelijke ordening in gezelschap van een projectontwikkelaar wekt de schijn van mogelijke bevoordeling, ook als dat bezoek niet plaats heeft in het kader van een concreet project. Immers, door andere projectontwikkelaars kan deze gezamenlijkheid worden gezien als een verstoring van het *level playing field*. Deze gezamenlijke bezoeken beoordeelt de commissie dan ook als in strijd met de gedragscode.

Wethouder Van Rey heeft in zijn portefeuille ook de verantwoordelijkheid voor onder andere citymanagement en de ontwikkeling van het economisch beleid. In dat verband zijn twee kwesties relevant: het onroerend goed bezit van Van Rey en de aankoop van het aandeel in de CV Roercenter. Ten aanzien van het onroerend goed bezit stelt de commissie vast dat Van Rey geen handelaar is, maar voor de lange termijn in onroerend goed investeert. De mate waarin hij als portefeuillehouder invloed heeft op de waarde van zijn particulier onroerend goed schat de commissie in als bescheiden. Daarbij heeft de commissie geen signalen gekregen die duiden op daadwerkelijke bevoordeling. De commissie is overigens wel van oordeel dat niet al het mogelijke is gedaan om de (schijn) van belangenverstremgeling hier te voorkomen aangezien de constructie van een B.V. waarvan Van Rey 100% aandeelhouder is, hem ondanks maar ook dank zij het benoemen van zijn zoon tot statutair directeur, de controlerende bevoegdheid en mogelijkheid geeft. Een constructie die de afstand tussen de B.V. en Van Rey had vergroot, zou naar het oordeel van de commissie geschikter zijn geweest. Deze kwestie is hier van belang in het licht van de portefeuille die Van Rey heeft. De commissie bedoelt hiermee niet in algemene zin het bezit van onroerend goed door bestuurders aan de orde te stellen. De ruimtelijke en economische portefeuille vragen in dat verband echter om een arrangement ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstremgeling en de bestaande regeling is naar oordeel van de commissie onvoldoende.

De commissie is van oordeel dat het feit als zodanig dat wethouder van Rey in zijn portefeuille citymanagement en het economisch beleid van de stad heeft een verstrengeling van belangen kan vormen met de aankoop door Van Rey persoonlijk van het aandeel in de CV Roercenter. Het bestuurslidmaatschap van de Stichting Citymanagement wordt vervuld uit hoofde van het ambt en vormt voor de commissie zodoende geen apart feit. Voor de commissie is hier doorslaggevend dat het aandeel wordt gekocht in combinatie met de specifieke verantwoordelijkheid in de portefeuille en het feit dat de Stichting Citymanagement door de gemeente wordt gesubsidieerd. Gelijkzeitig oordeelt de commissie op basis van haar onderzoek dat Van Rey met de aankoop van het aandeel niet de primaire bedoeling heeft gehad een goed renderende investering te doen. Het ging om één enkel aandeel dat is aangekocht om het vertrouwen in de economische ontwikkeling van de stad uit te drukken. Gezien de vermogenspositie van Van Rey acht de commissie deze uitleg van de aankoop plausibel. Of en in welke mate wethouder Van Rey ook echt wist hoe de kansen van de CV Roercenter waren (en welke winstverwachting hier gerechtvaardigd zou zijn) kon door de commissie niet worden vastgesteld. De commissie onthoudt zich dan ook van een oordeel over deze kwestie in relatie tot artikel 4.3 van de gedragscode (ten eigen bate gebruik maken van in het ambt verkregen informatie). Gezien de omstandigheden van de aankoop van het ene aandeel acht de commissie het echter onwaarschijnlijk dat de wethouder hier met evidente voorkennis heeft gehandeld, noch dat de subsidie door de gemeente aan de Stichting Citymanagement werd verstrekt met het oog op de waardestijging van de aandelen Roercenter CV.⁹ Bovendien zou in dat geval een grotere participatie voor de hand hebben gelegen.

2.3.3 Ten aanzien van de omgang met de gedragscode en de integriteitsmeldingen

De commissie stelt vast dat niet alleen het melden van uitnodigingen voor reizen of werkbezoeken in het gemeentebestuur van Roermond goed gebruik is, maar dat ook persoonlijke feiten in het college van B&W worden gemeld en opgetekend. Gelijkzeitig kan de commissie niet vaststellen hoe de jaaroverzichten van integriteitsmeldingen worden opgesteld: soms ontbreken in het jaaroverzicht meldingen die gezien de bewaarde memo's of e-mails wel zijn gedaan en soms zijn in het jaaroverzicht meldingen opgenomen zonder dat daarvan originele meldingen zijn terug te vinden.

Daar komt bij dat de commissie in de loop van haar onderzoek niet bepaald de indruk heeft gekregen dat de gedragscode en de integriteitsmeldingen waar het gaat om het melden van persoonlijke feiten binnen het college van B&W erg serieus worden genomen. Van de veelvoud van meldingen die wethouder Van Rey heeft gedaan omtrent zijn vriendschappelijke activiteiten met Van Pol geeft een duidelijke meerderheid van (voormalig) collegeleden aan dit overdreven te vinden. De commissie verklaart dit uit het feit dat voor de melding van persoonlijke feiten geen collegeverantwoordelijkheid bestaat. Die besluitvormende collegeverantwoordelijkheid is er op basis van de gedragscode alleen voor de integriteitsmeldingen in het kader van uitnodigingen voor reizen of werkbezoeken.

Naar het oordeel van de commissie maakt het ontbreken van een collegeverantwoordelijkheid – (voormalig) collegeleden spreken zelf van een adviserende rol – het systeem van melding van persoonlijke feiten tot een betekenisloos instrument. Immers, hoewel meldingen worden besproken en er discussie kan ontstaan in het college van B&W, blijft melding van welk persoonlijk feit een eigen verantwoordelijkheid van de individuele wethouder. Afwijken van advisering van het college van B&W blijft daarmee zonder consequentie voor de betreffende wethouder. Het gevolg hiervan is dat

⁹ Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de activiteiten van de Stichting Citymanagement veel meer omvatten dan het winkelgebied Roercenter.

wethouders persoonlijke meldingen doen in het goede vertrouwen dat zij daarmee aan hun verplichtingen in het licht van de gedragscode hebben voldaan en zich gedekt denken te weten door het college van B&W.

In de toekomst zou het naar de mening van de commissie goed zijn als naast de gedragscode – die voorziet in regels omtrent (on)gewenst gedrag van bestuurders – ook een gedragslijn wordt opgesteld voor de omgang met die gedragscode. Het melden van persoonlijke feiten alleen is niet voldoende. De gedragscode zou een bestuurlijke vertaling moeten krijgen in een besluitvormingsproces en de ontwikkeling van een gedragslijn.

Wat betreft de door wethouder Van Rey gedane meldingen in het college van B&W is de commissie van oordeel dat hij binnen de in Roermond geldende kaders heeft gehandeld in het vertrouwen dat hij daarmee ook aan de bedoeling van de gedragscode zou voldoen. Bovendien is deze wijze van handelen in overeenstemming met afspraken die bij aanvang van zijn eerste termijn als wethouder zijn gemaakt. Waar het de omgang met de gedragscode betreft is de commissie verder van oordeel dat het niet jaarlijks evalueren van de gedragscode in het Burgerjaarverslag een omissie is, die hiervoor genoemde kwesties in de omgang met integriteitsmeldingen aan het licht had kunnen brengen. De burgemeester heeft verzuimd deze evaluaties structureel uit te voeren en zowel de overige leden van het college van B&W als de gemeenteraad hebben verzuimd om op deze tekortkoming te wijzen.

Het bestaan van een Commissie Benoembaarheid Wethouders beoordeelt de commissie als een toevoeging aan het instrumentarium voor het preventief toetsen op kwesties van integriteit. De gemeente Roermond loopt hiermee voor op andere gemeenten in Nederland. Op basis van haar onderzoek beoordeelt de commissie de procedure die door de Commissie Benoembaarheid Wethouders wordt gevolgd echter als gebrekkig. Voor een goede bestudering van onderliggende stukken is nauwelijks tijd genomen. Een evaluatie van de gevolgde procedure door de gemeenteraad heeft niet plaatsgevonden.

2.3.4 *Eindoordeel*

De commissie is van oordeel dat er een evidente en jarenlange schijn van belangenverstrengeling verbonden is met de vriendschap tussen Van Rey en Van Pol. Dit leidt ertoe dat in Roermond en daarbuiten het beeld is ontstaan dat Van Pol voordelen van deze vriendschap geniet in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen en een *level playing field*. Naar het oordeel van de commissie is dit in strijd met de gedragscode. Verder is de commissie van oordeel dat in twee concrete gevallen ook daadwerkelijk sprake is van belangenverstrengeling tussen de zakelijke belangen van de heer Van Rey en zijn portefeuille als wethouder.

De commissie hecht eraan vast te stellen dat waar sprake is van schijn van belangenverstrengeling voortkomend uit de vriendschap tussen Van Rey en Van Pol, deze schijn van belangenverstrengeling geen nieuw of plotseling ontstaan gegeven is. De vriendschap bestaat al vele jaren en was ten tijde van de eerste ambtsperiode van wethouder Van Rey al onderwerp van gesprek. Vier verschillende colleges van B&W en vier verschillende gemeenteraden hebben weet gehad van deze vriendschap en het bestaan daarvan niet beoordeeld als obstakel voor het wethouderschap of de keuze van de specifieke portefeuille. Er zijn in het onderzoek geen zaken aan het licht gekomen, die zich hebben onttrokken aan de waarneming van de respectievelijke colleges van B&W.

In het geval van het aantreden van het huidige college van B&W in 2010 komt daar nog bij dat voor het eerst gebruik is gemaakt van een Commissie Benoembaarheid Wethouders (een instrument van de gemeenteraad), die een oordeel uitspreekt over de benoembaarheid van wethouders. Ook deze commissie heeft geen bezwaren gezien, die de benoeming van Van Rey tot wethouder met deze portefeuille in de weg zouden staan. De commissie heeft in haar onderzoek kunnen vaststellen dat de werkzaamheden van deze commissie niet door de gemeenteraad zijn geëvalueerd en kan zich, volledig los van de uitkomsten van haar eigen onderzoek naar het gedrag van wethouder Van Rey, maar indachtig het gegeven dat het hier een nieuwe werkwijze betreft, voorstellen dat het in de toekomst zinvol is het functioneren van een dergelijke commissie te evalueren, zodat meer routine met dergelijke werkzaamheden ontstaat.

Belangenverstremgeling zit niet als vanzelf in het bestaan van een vriendschap, maar kan ontstaan als gevolg van activiteiten in het kader van deze vriendschap. De evidente schijn van belangenverstremgeling die de jarenlange vriendschap in de buitenwereld oproept wordt versterkt door individuele gebeurtenissen. De commissie is van oordeel dat tenminste in één geval – waar het gaat om het gezamenlijk bezoeken van vastgoedbeurzen – sprake is van de schijn van bevoordeling – in strijd met artikel 2.2 van de gedragscode - die eenvoudig had kunnen worden vermeden. De andere en vele activiteiten die Van Rey en Van Pol samen ondernemen wekken naar de buitenwereld een schijn van belangenverstremgeling. Ook deze had indachtig de gedragscode voorkomen moeten worden, bijvoorbeeld door concrete, openbare, afspraken tussen wethouder en projectontwikkelaar omtrent de wijze waarop zij met hun vriendschap zullen omgaan. Voor het feit dat voor de vakanties in St. Tropez geen vergoeding wordt betaald kan de commissie gezien de jarenlange vriendschap en het feit dat het hier om het afleggen van bezoeken gaat (en niet het zelfstandig verblijven in de vakantievilla) begrip opbrengen al had dat naar de strikte letter van de gedragscode wel moeten gebeuren (artikel 2.5). De commissie beschouwt het als onhandig dat wethouder Van Rey en projectontwikkelaar Van Pol nooit samen controleerbare afspraken hebben vastgelegd en gecommuniceerd omtrent hun vriendschap en de wijze waarop zij daarmee zullen omgaan in het licht van de verantwoordelijkheden van Van Rey. Dergelijke afspraken, die overigens door geen enkel juridisch kader verplicht worden gesteld, zouden in de toekomst de transparantie omtrent de vriendschappelijke relatie kunnen verbeteren. Bovendien is het naar het oordeel van de commissie gezien de lange bekendheid van de vriendschap gerechtvaardigd te veronderstellen dat dergelijke afspraken in de afgelopen veertien jaar hadden moeten worden gemaakt. Maar ook hier geldt dat de vriendschap bekend was bij de respectievelijke colleges van B&W en de gemeenteraad.

Waar het gaat om de persoonlijke (c.q. zakelijke) activiteiten van wethouder Van Rey in Roermond is de commissie van oordeel dat in twee gevallen sprake is van belangenverstremgeling: allereerst het vastgoedbezit van de wethouder in de stad (hij kan op de waarde van zijn onroerend goed een zekere invloed uitoefenen vanuit zijn bestuurlijke functie) en ten tweede de aankoop van het aandeel in de CV Roercenter (hij kan ook hier via zijn portefeuille en bestuurlijke verantwoordelijkheid invloed hebben op de waarde van zijn eigen bezit). Hierbij plaatst de commissie twee kanttekeningen. Ten eerste is het niet de bedoeling van deze commissie om privébezit (zoals een eigen huis) van wethouders ter discussie te stellen. Vanzelfsprekend kunnen ook wethouders privébezittingen hebben waarop zij op het meest elementaire niveau invloed kunnen uitoefenen vanuit hun functie. De kwestie hier is echter dat Van Rey meer bezittingen heeft en zijn belang daardoor groter is dan dat van andere wethouders. De commissie is van oordeel dat dit grotere belang strijdigheid kan opleveren met de portefeuille die hij als wethouder heeft. De commissie is van oordeel dat de inhoud van de portefeuille de

mogelijkheid biedt invloed op de waarde van het aandeel te hebben, waarmee op het meest elementaire niveau sprake is van een verstrengeling van belangen.

Tegelijk is de commissie van oordeel dat deze belangenverstrengeling moet worden gezien tegen het licht van de feitelijke handelingen en bedoelingen van wethouder Van Rey. In het geval van zijn vastgoedbezit zijn weinig mutaties te zien en speculeert hij geenszins met zijn bezit ten behoeve van eigen gewin. Hij heeft zijn kapitaal op een vrij permanente wijze en voor de lange termijn belegd. Wel had Van Rey de Van Rey Vastgoed B.V. meer op afstand kunnen plaatsen en daarmee een meer onafhankelijke constructie kunnen kiezen. Waar het gaat om de aankoop van het aandeel CV Roercenter waren zijn bedoelingen niet primair gericht op eigen gewin, maar op het uitspreken van vertrouwen in de ontwikkeling van de stad.

De afspraken dat Van Rey en Van Pol geen overleg zullen voeren zonder dat daarbij ambtenaren aanwezig zijn, altijd andere wethouders te laten onderhandelen over financiële aangelegenheden, klachten aan het adres van de gemeente door Van Pol niet door Van Rey te laten behandelen en persoonlijke ontmoetingen en andere feiten in het college te zullen melden, zijn niet op schrift gesteld. Wel waren ze binnen de gemeente bekend. De commissie spreekt zich niet nader uit over de inhoud van deze afspraken aangezien ze niet zijn geformaliseerd binnen de gemeente, hetgeen in de afgelopen veertien jaar wel gemakkelijk had kunnen gebeuren.

De commissie is van oordeel dat de gedragscode zelf in zijn huidige vorm en inhoud volstaat, maar dat in de wijze waarop met de gedragscode wordt omgegaan verbetering kan worden aangebracht. De gedragscode heeft in het college van B&W te weinig betekenis en gesprekken omtrent integriteit en de gedragscode krijgen regelmatig als het gaat om de meldingen van wethouder Van Rey, zo heeft de commissie in de gevoerde gesprekken beluisterd, een welhaast lacherig karakter. De burgemeester had als verantwoordelijke voor het functioneren van het college van B&W en als portefeuillehouder voor integriteit en toezichthouder op de uitvoering van de gedragscode deze gang van zaken in de afgelopen jaren kunnen en naar het oordeel van de commissie ook moeten voorkomen. In de eerste plaats zijn duidelijker afspraken nodig omtrent de betekenis, waarde en omgang van en met integriteitsmeldingen in het college van B&W. De commissie kan zich voorstellen dat hieromtrent gedragsnormen worden opgesteld. In de tweede plaats gaat het daarbij om het organiseren van gesprekken tussen gemeenteraad en college van B&W omtrent integriteit en gedragscode waarbij periodieke evaluatie van de gedragscode niet mag ontbreken.

2.4 Enkele punten van reflectie

Het voorgaande oordeel van de commissie geeft aanleiding tot reflectie.

2.4.1 Evaluatie en gesprek?

De omgang met de gedragscode roept vragen op. De burgemeester heeft verzuimd de verantwoordelijkheid voor de evaluatie van de gedragscode invulling te geven in het Burgerjaarverslag en zowel de overige leden van het college van B&W als de gemeenteraad hebben verzuimd op deze omissie te wijzen. Het is onduidelijk of en hoe evaluatie de huidige kwestie zichtbaarder zou hebben gemaakt, maar evaluatie zou in ieder geval een natuurlijk moment hebben gecreëerd om over bestuurlijke integriteit te spreken. Dat moment is er nu niet geweest en dit is blijkens de gesprekken van de commissie ook niet anders ingevuld. Het niet plaatsvinden van het gesprek over de invulling en betekenis van de gedragscode is een tekortkoming die de betrokkenen mag worden aangerekend. De

verwijzing naar de afspraak met Van Rey uit 1998, en de praktijk van het melden, hebben geen eeuwige houdbaarheid. Dergelijke werkafspraken moeten regelmatig tegen het licht worden gehouden.

2.4.2 Professionele portefeuille en privé-vriendschap/particuliere relatie

Voor een groot deel van de meldingen is de commissie de opvatting toegedaan dat het hier gaat om een persoonlijke vriendschap en dat ook wethouders recht hebben op persoonlijke vriendschappen in hun gemeente. Bovendien geldt het hebben van goede netwerken in relevante beleidsdomeinen bij vrijwel alle politieke partijen als een aanbeveling. Dat geldt dus ook voor de sectoren van vastgoed en projectontwikkeling, uiteraard met de wetenschap dat deze sectoren voor integriteit kwetsbaarder zijn dan andere sectoren. Deze wetenschap leidt ook tot de vraag of het verstandig is dat de wethouder deze specifieke portefeuille heeft gekozen. De VVD had en heeft als grootste partij in Roermond een sterke onderhandelingspositie. De commissie is van mening dat enige reflectie over de portefeuillevreiding niet had misstaan bij zowel de onderhandelende coalitiepartijen als de gemeenteraad bij de beëdiging van het nieuwe college. De vraag lijkt evenwel nooit serieus aan de orde te zijn geweest, ook niet bij oppositiepartijen.

2.4.3 Over individuele en collectieve verantwoordelijkheid

In het lokale bestuur geldt het uitgangspunt van collegiaal bestuur. Het college van B&W draagt collectieve verantwoordelijkheid voor genomen besluiten. Dat betekent niet dat er geen individuele verantwoordelijkheid is van bestuurders. Collegiale en individuele verantwoordelijkheid hangen in sterke mate samen.

In deze concrete casus draagt het college van B&W als geheel verantwoordelijkheid voor het hanteren van de gedragscode en de omgang met meldingen van individuele bestuurders. De commissie heeft moeten vaststellen dat de meldingen weinig zijn besproken en dat er is uitgegaan van een adviserende rol van het college van B&W: bestuurders zijn individueel verantwoordelijk voor hun gedrag en voor het al dan niet opvolgen van het advies. Wat het college van B&W hierover meldt in reactie op de berichtgeving in Dagblad De Limburger belicht slechts de collectieve verantwoordelijkheid. Deze ontslaat echter individuele bestuurders – wethouder Van Rey in concrete gevallen en de burgemeester met het oog op het beleid voor de naleving van de gedragscode als geheel – niet van hun verantwoordelijkheden.

Dat in deze casus wethouder van Rey zich in voorkomende gevallen onthoudt van de beraadslagingen en besluitvorming in of in het college van B&W, neemt de collegiale verantwoordelijkheid niet weg. Hij blijft medeverantwoordelijk voor de besluiten van het college van B&W. Daar komt nog bij dat de wethouder in de voorbereiding van besluitvorming een belangrijke rol speelt, zoals dat ook te verwachten is van wethouders. Dit kan in concrete gevallen wel degelijk (de schijn van) belangenverstrengeling wekken.

2.4.4 Checks and balances

De commissie wil dit hoofdstuk graag eindigen met een aantal opmerkingen over het creëren van *checks and balances*. Het feit dat wethouder Van Rey met in zijn portefeuille economische zaken, ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling een vriendschappelijke relatie heeft met een projectontwikkelaar die in de stad een significant aantal grote projecten doet, vraagt om oplettendheid. Dit maakt extra maatregelen noodzakelijk. De werkafpraak uit 1998 dat wethouder Van Rey persoonlijke feiten zal melden, kan hieronder worden geschaard, evenals de afspraken omtrent de besluitvorming waarbij projectontwikkelaar Van Pol betrokken is. Afgezien van deze werkafspraken

zijn er naar het oordeel van de commissie te weinig *checks and balances* gecreëerd om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Er is geen gedragslijn ontwikkeld en openbaar gemaakt, er lijken weliswaar afspraken gemaakt over finale besluitvorming, maar deze zijn niet geformaliseerd, afspraken over de voorfase van de formele besluitvorming zijn er niet. Daardoor is in formele en openbaar gemaakte zin niet duidelijk dat wethouder Van Rey geen invloed kan hebben op besluitvorming die ten gunste van projectontwikkelaar Van Pol zou kunnen uitvallen. Dat is natuurlijk een verantwoordelijkheid van het college van B&W als geheel. Het college van B&W is overigens nooit op die verantwoordelijkheid aangesproken door de gemeenteraad.

3. Concrete projecten

3.1 Het juridisch en beleidsmatig toetsingskader

3.1.1 *Het juridisch kader*

Het juridisch kader van het aanbestedingsrecht is een complex en weinig samenhangend geheel: de regels zijn gefragmenteerd en op diverse gronden gebaseerd en er is sprake van gestapeld recht en van verschillende rechtsgebieden. Ook wordt de complexiteit versterkt doordat de omvang van het aanbestedingsrecht vanaf de jaren '90 aan continue wijzigingen onderhevig is. Het benoemen van deze veranderingen is van belang, omdat over de uitleg van de relevante aanbestedingsrechtelijke bepalingen anno 2006 – het jaar waarin de overeenkomst met de ontwikkelaar werd gesloten in de casus Kazernevoortterrein – aanmerkelijk meer duidelijkheid bestond dan anno 2000. Overigens merkt de commissie op dat uit evaluatieonderzoek blijkt dat naleving van de aanbestedingsregelgeving in Nederland is verbeterd, maar nog steeds niet optimaal is. Gemeenten zijn hierbij slechte 'nalevers'.¹⁰ Het moment waarop de projecten zijn uitgevoerd is daarom van belang.

Een aantal interpretatie- en toepassingsproblemen die een correcte naleving van de regels rond de eeuwwisseling belemmert, in het bijzonder met betrekking tot de uitvoering van werken, is langzamerhand verduidelijkt. Ten eerste door de uitleg die het Hof van Justitie van de EU in enkele van zijn uitspraken heeft gegeven en door een aantal soft-law documenten van de Europese Commissie. Uit een aantal arresten¹¹ en inbreukprocedures¹² blijkt dat de meeste gebiedsontwikkelingen aanbestedingsplichtig zijn. Maar ook uit deze procedures blijkt dat de Europese regelgeving voor verschillende interpretaties vatbaar is. Nog zo recent als mei 2011 stelde de Nederlandse rijksoverheid in het geval van de ontwikkeling van Het Nieuwe Landgoed in Ede dat zij van mening is dat een in het kader van dit project gesloten realisatieovereenkomst noch een overheidsopdracht, noch een concessieovereenkomst is zoals de Europese Commissie had betoogd. Ten tweede zijn de interpretatie- en toepassingsproblemen rondom de naleving van aanbestedingsregels inmiddels verhelderd met name door de jurisprudentie.

In Nederland wordt in 1993 een nieuwe richtlijn voor overheidsopdrachten voor werken vastgesteld¹³ die in 1997 en 1998 in overeenstemming is gebracht met de Overeenkomst inzake Overheidsopdrachten¹⁴, die in WTO-verband tot stand is gekomen. De implementatie van deze richtlijn wordt bekrachtigd in de Raamwet EEG-Voorschriften aanbestedingen en het daaronder hangende Besluit overheidsaanbestedingen.¹⁵ Dit kader bleef van kracht tot de implementatie in 2005 van de gewijzigde Europese richtlijnen overheidsopdrachten uit 2004. Het Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten (Bao) heeft de doorverwijzing naar de richtlijnen 'overgeschreven'. Het Nederlandse aanbestedingsbeleid heeft een impuls gekregen door de

¹⁰ Significant (2010). *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2008*, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.

¹¹ Hof Den Haag (31 januari 2001). *NJ 2001, 412, Mortierepolder*; Hof van Justitie EG (12 juli 2001). *C-399/98/Scala*; Rechtbank Amsterdam (vzr.) (17 oktober 2002); *BR 2003/442, Cete/Aalsmeer*.

¹² Onder meer; Kweszie-Vathorst (ingebrekestelling van 2005; ingetrokken in 2009 nadat de Nederlandse regering een beleidsdocument had vastgesteld omtrent gebiedsontwikkeling dat de goedkeuring van de Europese Commissie kon wegdragen. Inbreukprocedure Gemeente Ede- project Het Nieuwe Landgoed. Inbreukprocedure Gemeente Eindhoven – project Doornakkers Centrum.

¹³ Het gaat om de richtlijn betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, PbEG L 199/54 van 9 augustus 1993 (93/37/EEG).

¹⁴ Ook wel Government Procurement Agreement (GPA) genoemd. Richtlijn 97/52/EG, PbEG 1997 L328 voor wijzigingen in de zogenoemde 'algemene' richtlijnen (werken, leveringen en diensten).

¹⁵ Wet van 31 maart 1993, Stb. 212.

beschuldigingen van kartelvorming in het actualiteitenprogramma Nova van 9 november 2001. Na de Parlementaire Enquête Commissie Bouwnijverheid, heeft de regering in juli 2004 haar ideeën over een nieuw aanbestedingsbeleid ontvouwd onder de titel *Visiedocument Aanbesteden*.¹⁶ In de overgangperiode naar nieuwe wetgeving – die thans dus bijna acht jaar duurt – heeft de regering echter een situatie doen ontstaan die allesbehalve uniform en helder is. Voor de rijksoverheid werd in 2004 een nieuw kader ingevoerd voor nationale en Europese aanbestedingen voor werken. De decentrale overheden bleven aangewezen op toepassing van de Richtlijnen en – voor opdrachten voor de uitvoering van werken – vrijgelaten in de eventuele keuze van onderscheiden reglementen.¹⁷

3.1.2 *Het beleidskader*

De gemeente Roermond heeft zelf beleid ontwikkeld voor de grondexploitatie en voor de aan- en verkoop van onroerende zaken. In het geval van grondexploitatie is specifiek beleid ontwikkeld voor de aanbesteding van werken en, later, tevens voor zogenoemde publiek-private samenwerkingsprojecten. Ook is er beleid ontwikkeld voor de aanbesteding van leveringen en diensten. De gemeente kent hiervoor drie nota's. De eerste nota *Waar voor je geld I* dateert uit 1992 en diende om het oude beleid uit 1984 te herzien. Deze nota betreft het aanbestedingsbeleid van de gemeente Roermond op het terrein van GWW-werken, cultuurtechnische werken en bodemsaneringen. In 1994 komt de tweede nota tot stand: *Waar voor je geld II*. Nadien is in mei 2001 de nota *Waar voor je geld I* herzien. Vervolgens kwam in datzelfde jaar de nota *Waar voor je geld III* over projectontwikkeling tot stand die in 2005 de naam nota *Projectontwikkeling* kreeg, vermoedelijk om misverstanden te voorkomen met de in 2004 tot stand gebrachte nota *Waar voor je geld III, leveringen en diensten*. Zowel in 2008 als in 2011 is een nieuwe nota grondexploitatie vastgesteld.

Enkele voor het onderzoek belangrijke uitgangspunten van de nota's wil de commissie belichten. Een belangrijk basisprincipe is te vinden in punt 5.5 van de nota *Waar voor je geld I* en betreft de openheid en zorgvuldigheid die de relatie aannemer-gemeente moet kenmerken. Onkreukbaarheid, integriteit en objectiviteit in de relatie gemeente-aannemer zijn volgens deze nota belangrijke zaken.¹⁸ Een ander uitgangspunt is dat de gemeente, zo blijkt uit de eerste twee nota's, het van groot belang vindt dat ook opdrachten 'onder de Europese drempels' in competitie en transparantie worden uitgezet. In 2000 dienden op grond van de Europese richtlijnen werken met een drempel hoger dan circa 5 miljoen ecu (in guldens ruim 11 miljoen; in euro's 5.358.153) te worden aanbesteed. De eerste twee nota's van de gemeente bepalen echter dat ook voor werken met een geraamde aanneemsom hoger dan 350.000 gulden (exclusief BTW) de vorm *openbare aanbesteding* en het UAR 1986 van toepassing zijn. Per 1 januari 2002 werd dit bedrag op 230.000 euro gesteld. Verder worden in de nota *Waar voor je geld I* uitzonderingen gemeld om van het beleid af te wijken, namelijk "subsidiewerken en bijzondere of specialistische werken".¹⁹ In de nota wordt verder niet duidelijk gemaakt wat onder deze twee laatste categorieën precies valt. Een voorstel voor een uitzondering dient ter beslissing aan het college van B&W te worden voorgelegd. Bovendien wordt in de nota *Waar voor je geld II* duidelijk gemaakt dat het gezien de negatieve publiciteit rondom de relatie tussen de aanbestedende overheid en het bedrijfsleven van belang is om openbaar aan te besteden in plaats van 'onderhands te gunnen' in de betekenis van 'vergeving van een opdracht in het een-op-een-verkeer'. Zo dienen openheid en

¹⁶ TK 2004-2005, 29 707, nr. 1.

¹⁷ UAR 1986; UAR 2001; UAR-EG 1991; ARW 2004 of ARW 2005. De Vereniging Nederlandse Gemeenten ontraadde haar leden overigens nog sterk het ARW 2004 toe te passen.

¹⁸ Gemeente Roermond (2001). *Waar voor je geld I Aanbestedingsbeleid Gemeente Roermond. Herziening mei 2001*, p. 20.

¹⁹ Idem, pagina 27.

controleerbaarheid te worden geborgd.²⁰ Tot slot verschijnt in de toelichting op een voorstel tot wijziging van de nota op 19 maart 2001 die door het college van B&W is geaccordeerd, een derde uitzonderingsgrond, namelijk “werken die zich lenen voor de geïntegreerde samenwerkingsconcepten”.²¹

3.2 Ontwikkeling Kazernevoortterrein

De commissie heeft in haar onderzoek vier concrete projecten uit de gemeente Roermond betrokken. De eerste drie projecten (projectontwikkeling op het Kazernevoortterrein en op het Jazz City terrein en de herontwikkeling van het Arresthuis) zijn door de commissie geselecteerd naar aanleiding van berichtgeving in de media. Op basis van de gesprekken die de commissie heeft gevoerd ten behoeve van haar onderzoek heeft zij daar ook de aankoop van een kantoorpand op het Kazernevoortterrein als nieuw stadskantoor aan toegevoegd. In dit hoofdstuk werpt de commissie een nadere blik op deze vier projecten. Behalve de vraag of de gemeente bij het (laten) realiseren van deze ontwikkelingen heeft gehandeld volgens het vigerende aanbestedingsrecht en het eigen aanbestedingsbeleid is voor de commissie steeds de vraag aan de orde óf en zo ja in welke mate in het optreden van wethouder Van Rey in de projecten sprake is van (schijn van) belangenverstremgeling en of dit optreden al dan niet in strijd is met de bepalingen in de gedragscode. De commissie bespreekt nu eerst de ontwikkeling van het Kazernevoortterrein.

3.2.1 Selectie van een projectontwikkelaar

3.2.1.1 De feiten

Hier is de vraag relevant of de realisatie van ontwikkelingen op het Kazernevoortterrein aanbestedingsplichtig is. De commissie besteedt daartoe eerst aandacht aan de feitelijke gang van zaken bij de selectie van de projectontwikkelaar. Het college van B&W heeft op 27 juni 2000 besloten referenties op te vragen ten behoeve van de realisatie van het Kazernevoortterrein bij projectontwikkelaars. Na een vervolgoverleg met de portefeuillehouder, wethouder Van Rey, zijn vervolgens op 28 en 31 juli uitnodigingsbrieven verstuurd naar zeven projectontwikkelaars met het verzoek om binnen tien dagen te reageren.²² In de derde week van augustus heeft de gemeente op ambtelijk niveau deze referenties beoordeeld op basis van het beschikbare materiaal en subjectieve criteria van de deelnemende ambtenaren.²³ In het ambtelijk advies worden twee partijen positief beoordeeld, MAB B.V. en HBG Vastgoed B.V. Ook wordt voorgesteld om twee andere bedrijven te vragen een combinatie te vormen: Stienstra bedrijfsontwikkeling B.V. en Muermans-Van Pol Vastgoed B.V. Aangezien ambtelijk de overtuiging aanwezig is dat alleen op basis van deze referenties geen besluit genomen kan worden, is het voorstel in het ambtelijk advies om de twee positief beoordeelde bedrijven en de voorgestelde combinatie van bedrijven uit te nodigen voor een nadere presentatie. Het college van B&W besluit echter op 29 augustus 2000 de selectieprocedure na deze eerste ronde af te breken en te kiezen voor de combinatie van Stienstra en Muermans-Van Pol. Op het betreffende collegebesluit zijn hiervoor drie argumenten aangetekend, te weten: snelheid van

²⁰ Gemeente Roermond (1994). *Waar voor je geld II. Bouwen*, p. 18-19.

²¹ Er wordt geadviseerd in het document *Waar voor je geld I* op pagina 11 van de Herziene versie uit 2001 om deze samenwerkingsconcepten (zoals Design and Construct, Turnkey, Bouwteamconcept) op de zogenoemde “complexe projecten” toe te passen. Opgemerkt dient te worden dat destijds in bredere kring – zij het niet door alle deskundigen- het standpunt werd verdedigd, dat dergelijke projecten beschouwd dienden te worden als werken die vielen onder de uitzonderingscategorie van art 7 lid 2 sub c van Richtlijn 93/37/EG – in buitengewone gevallen, indien het werken betreft waarvan de aard en de onzekere omstandigheden een vaststelling vooraf van de totale prijs onmogelijk maakt). Op grond van die uitzondering was evenwel een onderhandelingsprocedure na een openbare bekendmaking geboden conform genoemd artikel.

²² Gemeente Roermond (2000). *Voorstel aan burgemeester en wethouders. Kazernevoortterrein d.d. 23 augustus 2000*.

²³ Idem.

handelen in relatie tot planning DOC, gebleken professionaliteit bij complexe projecten en bekendheid met het plangebied.²⁴ De combinatie Stienstra en Muermans-Van Pol organiseert zich in een voor de ontwikkeling van het Kazernevoortterrein opgerichte rechtspersoon Casimir Vastgoed B.V. Uit het onderzoek van de commissie komt naar voren dat deze ontwikkelingen plaats hebben gehad in dezelfde periode waarin Muermans en Van Pol hun jarenlange samenwerking beëindigen en uiteindelijk alleen Van Pol in de combinatie met Stienstra doorgaat.

De gemeente Roermond en Casimir Vastgoed B.V. werken vervolgens aan de vaststelling van een (ontwerp)intentieverklaring. Doel van deze verklaring is de samenwerking tussen Casimir Vastgoed B.V. en de gemeente vast te leggen, de ontwikkelingsmogelijkheden van het Kazernevoortterrein te onderzoeken en het te ontwikkelen terrein te begrenzen.²⁵ De duur van de intentieverklaring is verlengd. Deze verklaring en de verlenging zijn unaniem goedgekeurd door de gemeenteraad. Op 13 maart 2006 sluiten de gemeente Roermond en Casimir Vastgoed B.V. een (koop)overeenkomst met betrekking tot de percelen grond ten behoeve van een wooncomplex, bergingen en parkeerplaatsen en commerciële ruimten op het Kazernevoortterrein.

3.2.1.4 Nadere analyse van de keuze van een projectontwikkelaar

Ten aanzien van de keuze voor Casimir Vastgoed B.V. in 2000 voor de realisatie van ontwikkelingen op het Kazernevoortterrein is het relevante criterium of de gemeente als opdrachtgever een opdracht verstrekt om een dienst uit te voeren tegen betaling of andere bezwarende titel. Verder is naast het vaststellen van het soort werkzaamheden, de ‘waarde’ van de werkzaamheden relevant. In deze specifieke casus is belangrijk dat de gemeente op grond van de intentieverklaring voor de uitvoering van de werkzaamheden – het samen onderzoeken hoe het gebied kon worden ontwikkeld – geen prijs hoefde te betalen. Op grond van die verklaring dienden de kosten die partijen zouden maken door de partij te worden gedragen die de kosten gemaakt had of te worden gedeeld. In de intentieverklaring is ook uitdrukkelijk iedere juridische gebondenheid uitgesloten, indien het overleg tussen partijen niet in een samenwerkingsovereenkomst zou resulteren. Hierdoor lijkt ook aan de voorwaarde dat de overeenkomst ‘onder bezwarende titel’ is gesloten, niet te zijn voldaan waardoor het niet mogelijk is om van een overheidsopdracht te spreken.²⁶

De vraag blijft of de gemeente voor een andere handelwijze had kunnen kiezen in plaats van zeven bedrijven uit te nodigen, buiten een openbare procedure om, met de vraag of zij interesse hadden om mee te denken over de ontwikkeling van dit gebied. De gemeente had ook via een aanbesteding (een ‘prijsvraag’ op grond van art. 1 sub g van de richtlijn diensten 92/50/EEG) een partij kunnen selecteren die vanaf het prille begin in het voorjaar 2000 de gemeente had kunnen adviseren. In dit geval zouden de competitie en het transparantie-, objectiviteit- en non-discriminatiebeginsel beter zijn gewaarborgd. Met name de inachtneming van het transparantiebeginsel, dat een verplichte oproep tot mededinging inhoudt, en in het aanbestedingsrecht van fundamenteel belang is, was in die jaren (rond 2000) reeds bekend.²⁷ Over de uitleg van het transparantiebeginsel, één van de

²⁴ Idem.

²⁵ Gemeente Roermond (2000). *Voorstel aan burgemeester en wethouders. Intentieverklaring Kazernevoortterrein d.d. 28 november 2000.*

²⁶ Recent is de eis van de bezwarende titel in de jurisprudentie zo uitgelegd dat daarvan sprake is niet alleen wanneer de overheid een financiële tegenprestatie verricht, maar ook wanneer op een andere wijze de overheid een financieel voordeel verstrekt: HvJ 18 januari 2007 in Auroux/Roanne en 25 maart in Helmut Muller

²⁷ HvJ EG 18 november 1999, Unitron Scandinavia A/S, zaak C-275/98, Jur. 1999, p. I-9291; EG van 7 december 2000, Telaustria, zaak C-324/98, Jur. 2000, p. I-10745. Dit laatste arrest noemt de commissie ook hoewel het pas enkele maanden na de keuze van de projectontwikkelaar is geweest. Het contract wordt immers pas in 2006 gesloten.

aanbestedingsbeginselen, is veel discussie gevoerd. Duidelijk is – en was – dat het transparantiebeginsel niet verlangt dat een echte ‘aanbestedingsprocedure’ moet worden gevolgd maar wel dat een opdracht in transparantie wordt verstrekt. In deze casus kunnen daar vraagtekens bij worden geplaatst.

De nota *Waar voor je geld I* maakt duidelijk dat de eisen voor de selectie van de projectontwikkelaar bekend moeten worden gemaakt in de bekendmaking van de mogelijkheid tot inschrijving en in het bestek. Dit betekent dat deze criteria voorafgaand aan de selectie kenbaar dienen te zijn. Uit de stukken die de commissie in haar bezit heeft, blijkt uit niets dat beide aspecten, de openbare bekendmaking als instrument en de bekendmaking van de van tevoren bepaalde selectie-eisen, zijn gebruikt om de projectontwikkelaar te selecteren in de casus Kazernevoortterrein.

De tweede kwestie waar de commissie naar heeft gekeken is de vraag of de gemeente aanbestedingsplichtig was ten aanzien van de werkzaamheden zoals die zijn opgenomen in de op 13 maart 2006 gesloten overeenkomst met Casimir Vastgoed B.V. Een vraag die niet eenvoudig te beantwoorden is, is de vraag of de onderzoekswerkzaamheden, zoals in de intentieverklaring beschreven, als een onderdeel kunnen worden beschouwd van de in 2006 gesloten overeenkomst. De intentieverklaring heeft uiteindelijk geresulteerd in het sluiten van een contract tussen gemeente en Casimir Vastgoed B.V.. De commissie heeft in het onderzoek gekeken naar de aanbestedingsplicht ten aanzien van de parkeergarage en de stijppunten. Daarbij past het ook om naar het gehele contract te kijken en te bezien welke van de werkzaamheden die in het contract zijn genoemd aanbestedingsplichtig zijn. De vraag is, waarom niet alle werken zijn aanbesteed die de inrichting van het openbaar gebied betroffen en die volgens de eisen van de gemeente uitgevoerd hadden moeten worden, waarbij in het bijzonder het bouw- en woonrijp maken van de grond relevant is.

In 2000 – toen de plannen rondom het Kazernevoortterrein in ontwikkeling waren – bestonden er nog onduidelijkheden rondom de vraag of dit soort ‘samenwerkingsprojecten’ moest worden aanbesteed. Desalniettemin was de richtlijn overheidsopdrachten 93/37/EEG in 2006 toen de overeenkomst met Casimir Vastgoed B.V. werd gesloten, vernieuwd met de nieuwe Richtlijn 2004/18/EG en zijn er verduidelijkingen van de bepalingen geweest door middel van nationale en Europese jurisprudentie. Artikel 1 van de richtlijn 93/37/EEG is niet gewijzigd en bepaalt dat overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel zijn, die zijn gesloten tussen een aannemer (een ‘aannemer’ kan daarbij ook een projectontwikkelaar zijn) en een of meer aanbestedende diensten. Ze hebben betrekking op de uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van werken in het kader van een van de in bijlage II vermelde of onder c bepaalde werkzaamheden in de Richtlijn, dan wel op het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet.²⁸

²⁸ Art. 1, sub a van Richtlijn Werken 93/37/EG; artikel dat overigens niet gewijzigd is door de nieuwe Richtlijn 2004/18/EG: zie art.1, lid 2 sub b. Volgens sub c van lid 1 van art. 1 is een ‘werk’ het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.

Doorslaggevend om te bepalen of en ‘wat’ aanbesteed had moeten worden, is de vraag of de overeenkomst uit 2006 ‘onder bezwarende titel’ is opgesteld. Dit begrip houdt meer in dan het uitvoeren van werkzaamheden tegen remuneratie ofwel tegen een financiële tegenprestatie. Het op een andere manier verstrekken van een financieel voordeel levert ook een bezwarende titel op.²⁹ Van even groot belang voor het antwoord op de vraag of de werkzaamheden, in het contract van 13 maart 2006 vermeld, aanbesteed hadden moeten worden, zijn voorts de bewoordingen uit art. 1 van de richtlijn: “uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet”.³⁰ In de overeenkomst zijn vele punten te lezen die bewijzen dat (tenminste een aantal van) de werkzaamheden door Casimir Vastgoed B.V. volgens de eisen van de gemeente dienden te worden uitgevoerd.

De gemeente verwijst in de gesprekken een aantal malen naar het argument dat de gemeente geen actieve grondpolitiek kent. Sinds 1998 voert het college van B&W een beleid waarin initiatief uit de markt wordt gewaardeerd en zoveel mogelijk gefaciliteerd als het in de ideeën van gemeenteraad en college van B&W past over de ontwikkeling van de stad. Dit is terug te vinden in de Nota grondbeleid en ook in het coalitieakkoord. Bovendien zijn er een Structuurvisie en een Strategische visie waarin de zienswijze van de gemeente op de ontwikkeling van deze gebieden is terug te vinden. De gemeente betaalt dan niet voor de ontwikkeling (c.q. ze ontwikkelt niet zelf), maar schept mogelijkheden voor partijen die iets willen ontwikkelen. De rol van de gemeente in ruimtelijke projecten zou beperkt zijn: 1) de grond wordt aangekocht en gefaseerd budgettair neutraal doorverkocht en 2) de gemeente verzorgt de planologische faciliteiten (o.a. de bestemmingsplanprocedure). De rest van de ontwikkeling is voor rekening van de ontwikkelaar. De gemeenteraad is op de hoogte gehouden van het proces door informatiebrieven, en ook heeft er een werkbezoek plaatsgevonden door de gemeenteraadsc commissie.

Dit mag de facto dan het beleid van de gemeente zijn, de praktijk is anders. De gemeente handelt in het geval van het Kazernevoortterrein niet slechts faciliterend, omdat zij de ontwikkelaar contractueel heeft verplicht het terrein volgens een bepaald ontwerp en volgens bepaalde eisen te bebouwen.

Hierna volgen slechts enkele voorbeelden uit het contract die laten zien waar de gemeente bepaalde eisen aan de ontwikkelaar stelt en die maken dat het hier handelt om een werk dat aan de door de aanbestedende *dienst vastgestelde eisen* moet voldoen:

- Uit artikel 9.2 blijkt dat er ten tijde van het sluiten van de overeenkomst al een bouwplan was ingediend, dat Casimir Vastgoed B.V. verplicht dient uit te voeren.
- Volgens artikel 10.1 dient het bouw- en woonrijp maken van het plangebied te geschieden volgens een specifieke ‘situatietekening’ die door Van Dam en partners Architecten is

²⁹ Op 12 juli besloot het Hof van Justitie van de (destijds nog) EG in de Italiaanse zaak Scala dat een bezwarende titel (ook aanwezig kan zijn wanneer de kosten voor (bijvoorbeeld) de aanleg van openbare voorzieningen indirect worden vergoed, doordat de betrokken overheidsinstantie bij wijze van tegenprestatie afziet van de inning van de op grond van wet- of regelgeving verschuldigde bijdrage in de exploitatiekosten ten behoeve van de openbare voorziening.

³⁰ Richtlijn 2004/18/EG, artikel 1, lid 2, sub b. Dezelfde bewoordingen komen ook in art. 1 sub a van richtlijn 93/37/EG voor. De Europese Commissie merkt in haar Handleiding bij de Richtlijn Werken 93/37/EG (nr. 1.4) het volgende op “dat elke overeenkomst die mede betrekking heeft op de uitvoering van werken op het gebied van algemene bouwnijverheid (...), al dan niet gepaard gaande met andere taken, een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken vormt. Alle nieuwe vormen van overeenkomsten waarbij de aanbestedende dienst er de voorkeur aan geeft een groter of kleiner aantal taken – bijvoorbeeld financiering, aankoop van grond, opstelling van ontwerpen, enz. – aan de aannemer over te laten om aldus zijn traditionele taak bij de uitvoering van openbare werken te verlichten, vallen onder het begrip ‘laten uitvoeren’.”

gemaakt en waarover overeenstemming dient te zijn tussen de gemeente en Casimir Vastgoed B.V. aldus het tweede lid van de bepaling.

- In artikel 10.5 wordt bepaald binnen welke termijn de infrastructurele werken klaar dienen te zijn.
- Het contract specificeert dat het om openbare infrastructuur gaat die voor het publiek toegankelijk wordt.
- In artikel 10.13 wordt aangegeven dat Casimir Vastgoed B.V. na het woonrijp maken en na overdracht van het werk aan de gemeente ook nog de ondergrond van de openbare ruimte voor het bedrag van 1 euro dient over te dragen.
- De gemeente verplicht zich om de vrijstellingen en vergunningen te verlenen die voor de realisatie van het project benodigd zijn.
- Artikel 13 van het contract verplicht de koper, Casimir Vastgoed B.V. de bouwwerkzaamheden aan te vangen binnen een in de overeenkomst bepaalde termijn van 26 weken.
- Artikel 16 geeft ook een termijn waarbinnen (onderdelen van) het project dien(en) te zijn voltooid.
- Artikel 17 geeft aanwijzingen ten aanzien van de overdracht van de parkeergarage.

Verder moet worden bezien of de overeenkomst de Europese drempels overschrijdt. In 2006 waren deze drempels voor overheidsopdrachten voor werken gesteld op ca. 5 miljoen. Uit de overeenkomst is de waarde niet eenvoudig af te leiden, maar deze bedroeg ongetwijfeld meer dan de drempelwaarde. Om te beginnen was de ontwikkelaar bereid om grond te kopen voor een bedrag hoger dan 4 miljoen euro. In het advies van EurAssist wordt gesproken van een bedrag van 6.655.000 euro dat de gemeente alleen al voor de parkeerfaciliteit zou betalen. In het voorstel van het college van B&W d.d. 9 december 2002 waarin besloten wordt wethouder Schreurs in plaats van wethouder Van Rey te machtigen om in het planteam Kazernevoortterrein tot een onderhandelingsresultaat te komen, worden weer andere bedragen genoemd.³¹ De waarde van de voorzieningen ten behoeve van de aansluiting van de garage op de overzijde van de stad zoals het door gemeente te realiseren stijgpunt wordt geschat op circa 3,1 miljoen euro. Dit is exclusief de waarde van de infrastructurele voorzieningen die door de ontwikkelaar worden aangelegd. Daarbij speelt ook mee dat ten tijde van het sluiten van de overeenkomst op 13 maart 2006, de verplichting bestond om ook opdrachten onder de Europese drempels in het openbaar bekend te maken met het doel om competitie in het leven te roepen.³²

Tot slot merkt de commissie nog op dat wanneer de gemeente het eigendom heeft van de grond, *l'effet utile* van de Europese regelgeving voorop dient te staan, in casu: het doel van de richtlijn. Dit brengt mee dat overheden zich van gedragingen behoren te onthouden waardoor door bepaalde constructies te hanteren de richtlijn buiten toepassing wordt gesteld.³³

³¹ Gemeente Roermond (2002). *Voorstel aan burgemeester en wethouders. Ontwikkeling Kazernevoortterrein d.d. 9 december 2002.*

³² Eerder genoemde zaken Unitron Scandinavia en Telaustria, HvJ EG 21 juli 2005, Coname, zaak C-231/03; HvJ EG 13 oktober 2005, Parking Brixen, C-458/03.

³³ Uit de beslissing in de zaak Cetè/Aalsmeer in oktober 2002 volgt dat ook in het geval dat een gemeente geen directe financiële tegenprestatie verricht, omdat de prijs die de gemeente had moeten betalen al op voorhand is verrekend met de grondprijs van de kavels, sprake kan zijn van een bezwarende titel. In de Mortierepolder zaak, waar de grond eigendom was van de gemeente en aan de ontwikkelaar werd verkocht, is ook geoordeeld dat er in strijd is gehandeld met het doel van de richtlijn.

3.2.2 Parkeergarage

3.2.2.1 De feiten

Casimir Vastgoed B.V. is als ontwikkelaar op zoek gegaan naar partijen om de te bouwen parkeergarage te exploiteren. In eerste instantie toonde Q-park zich geïnteresseerd, maar deze haakte af vanwege de omvang die de gemeente voor ogen stond. De aanbieder wilde 200 plaatsen vestigen, maar dit aantal lag ver onder het door de gemeente gewenste aantal (500 á 600). De gemeente besloot vervolgens zelf de garage te exploiteren. De gemeente Roermond hecht veel waarde aan een goede parkeergelegenheid bij het Kazernevoortterrein. Ook in de gemeenteraad is dit geluid te horen. In de desbetreffende raadscommissie vroeg men zich af of de uiteindelijk geraamde 395 plaatsen in de parkeergarage wel voldoende zouden zijn. De keuze van de gemeente om een parkeergarage te ontwikkelen met meer plaatsen dan een commerciële exploitant van parkeergarages op deze locatie voor zijn rekening wil nemen, is dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid van college van B&W en gemeenteraad.

De parkeergarage is gelegen onder andere gebouwen die op maaiveld niveau worden gerealiseerd. De gemeente heeft na consultatie van Loyens & Loeff advocaten gekozen voor het vestigen van een recht van opstal. Een andere mogelijkheid, die van een Vereniging van Eigenaren, is niet gekozen omdat de afnemer van de appartementen van de woontoren die op de parkeergarage staat, het eigenaarschap van de grond wilde behouden.³⁴ De bouw van de parkeergarage is niet openbaar aanbesteed met een beroep op de verwevenheid die er zou bestaan met de andere gebouwen in het gebied. Deze verwevenheid biedt een uitzonderingsgrond op het aanbestedingsrecht.³⁵ Dit besluit om niet aan te besteden is niet ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. De aankoop is wel aan de gemeenteraad voorgelegd.³⁶ De gemeente koopt de parkeergarage voor 6,6 miljoen waarbij het recht op opstal op een bedrag van 1,7 miljoen euro is gewaardeerd. De waardering van het recht op opstal vervangt in deze als het ware de grondwaarde. Het recht op opstal is daarom aanzienlijk duurder dan de oorspronkelijke waarde van het recht op opstal toen de gemeente dit vestigde en de grond daarna aan de ontwikkelaar verkocht.

3.2.2.2 Toetsing aan het vigerende kader

De waarde van de parkeergarage gaat de drempelwaarde die verplicht tot aanbesteden te boven. Het argument dat door de gemeente wordt gebruikt om niet aan te besteden is dat de garage verweven zou zijn met de overige ontwikkelingen op het terrein. Deze uitzonderingsgrond dient met terughoudendheid te worden ingeroepen en wordt streng getoetst, blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie van (destijds) de Europese Gemeenschap. In de beleidsstukken van de gemeente is de toetsing aan deze grond te vinden in een constatering in het advies van EurAssist van 12 maart 2006. Of bij grondiger (technisch) onderzoek inderdaad zou moeten worden aangenomen dat de parkeergarage niet door een ander dan door de aannemer van de andere private opstallen zou kunnen worden gerealiseerd, is onbekend. Afgezien daarvan werd in 2005 aangenomen dat in een dergelijke situatie de conclusie niet is dat het ‘openbare’ deel niet behoeft te worden aanbesteed, maar juist dat het ‘private’ deel mede dient te worden aanbesteed. De aanbestedingsplicht wordt dan van de overheid naar de private ontwikkelaar verlegd. Dit is overigens een hele strikte interpretatie van het

³⁴ Gemeente Roermond (2005). *Voorstel aan burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond. Kredietaanvraag aanleg stijgpunten Pastoorswal en de aankoop van de parkeergarage Kazernevoortterrein d.d. 23 december 2005* [Besluit op 3 januari 2006].

³⁵ Hetgeen een verwijzing is naar (het oude art. 7 lid 3b Richtlijn 93/37/EG resp.) art. 31 lid 1 sub b 2004/18/EG.

³⁶ Raadsvoorstelnummer 2006/8/1 d.d. 22 december 2005. *Aanleg stijgpunten Pastoorswal en aankoop parkeergarage Kazernevoortterrein*.

aanbestedingsrecht. In Nederland is dit geen gangbare praktijk en houdt zelfs de rijksoverheid hierover andere interpretaties erop na.

3.2.3 *Stijgpunt*

3.2.3.1 De feiten

Om de parkeergarage onder het Kazernevoortterrein met de binnenstad van Roermond te verbinden is een constructie van trappen en liften onder de N280 aangelegd, zogenaamde stijgpunten. De ontwikkelaar van het project zou het stijgpunt aan de kant van het Kazernevoortterrein voor zijn rekening nemen. De gemeente was verantwoordelijk voor de verbinding aan de stadszijde. In het ambtelijk voorstel van 26 september 2008 wordt het college van B&W verzocht in te stemmen met 'het aanbesteden van de uitvoering van de nieuwe inrichting van de Ernst Casimir Passage met bijkomende werken, conform het uitgewerkte ontwerp in bouwteamverband, in de vorm van open prijsoverleg met één aannemer zoals het gemeentelijk aanbestedingsbeleid conform art. 6.2 van de nota *Waar voor je geld I* daarvoor de mogelijkheid biedt en vervolgens na overeenstemming over de aanneemsom het werk aan deze aannemer op te dragen'.³⁷ De gemeente heeft dit stijgpunt door dezelfde aannemer laten bouwen die ook de parkeergarage voor de projectontwikkelaar heeft gebouwd. Het project is zonder aanbesteding gewaardeerd voor de prijs van 3,1 miljoen euro door de Roermondse aannemer Louis Scheepers, een dochter van VolkerWessels. VolkerWessels heeft in 2004 het belang van Stienstra in Casimir Vastgoed B.V. overgenomen. De gesprekken die de commissie heeft gevoerd laten zien dat de gemeente voor het niet aanbesteden van dit project als argument gebruikt dat de constructie en de bouw net als bij de parkeergarage een integraal onderdeel van het plan vormen. Ook komt in de gesprekken terug dat er vanwege het materiaalgebruik ook een voorkeur was om met één en dezelfde aannemer te werken. De gemeente heeft zelf met de aannemer over de prijs onderhandeld.

3.2.3.2 Toetsing aan het vigerende kader

Het woord 'aanbesteden' dat in het collegevoorstel wordt gebruikt, kan verwarring wekken. Hier wordt bedoeld dat de werken niet via een open, transparante en objectieve competitieve procedure (aanbesteding) zullen worden gegund, maar uit de hand (c.q. onderhands). Artikel 6.2 van de nota *Waar voor je geld I* bepaalt dat uitzonderingen of voorstellen tot aanbesteding in afwijking van de algemene uitgangspunten (zijnde de openbare aanbesteding voor werken boven de 500.000 gulden³⁸ en open prijsoverleg, ofwel gunning uit de hand, voor werken onder dat bedrag) ter beslissing aan het college van B&W dienen te worden voorgelegd. In lid 1 van deze bepaling worden de uitzonderingen genoemd om van dit beleid af te mogen wijken, namelijk in geval van "subsidiewerken en bijzondere of specialistische werken, of werken die zich lenen voor de geïntegreerde samenwerkingsconcepten".³⁹ Ook in het geval van de stijgpunten geldt dat een precieze waarde voor de werkzaamheden voor het bouwen van de stijgpunten en de passage niet kan worden aangegeven op grond van de stukken. Het bedrag van 3,1 miljoen euro is lager dan de Europese drempel uit de richtlijn 2004/18/EG, maar wel vele malen hoger dan het bedrag dat in het aanbestedingsbeleid van de gemeente Roermond is vastgesteld om voor openbare aanbesteding te kiezen. Dit laatste wordt ook in het ambtelijk voorstel

³⁷ Gemeente Roermond (2008). *Voorstel aan burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond. Nieuwe inrichting Ernst Casimir Passage d.d. 26 september 2008*, pagina 1, punt 3.

³⁸ Per 2002 is dit bedrag 230.000 geworden.

³⁹ Gemeente Roermond (2001). *Waar voor je geld I Aanbestedingsbeleid Gemeente Roermond. Herziening mei 2001*, p. 27.

van januari 2008 aan het college van B&W vermeld, waarbij er tegelijk een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgrond van het eerder genoemde artikel 6.2 lid 1 van de nota *Waar voor je geld I*.⁴⁰

Om te bepalen of deze werkzaamheden wel of niet aanbestedingsplichtig waren, in de zin dat een competitieve vorm van aanbesteding diende te worden toegepast in plaats van de vorm die is gehanteerd, namelijk de gunning uit de hand (één op één), dient te worden gezien of de genoemde uitzondering correct is toegepast. Het argument dat een aanbesteding niet hoefde plaats te hebben, omdat de werkzaamheden verweven zouden zijn met het overige project, is vergelijkbaar met de argumentatie bij de parkeergarage.⁴¹ Ook hier past de opmerking dat deze uitzonderingsgrond met terughoudendheid dient te worden ingeroepen en streng wordt getoetst.⁴² Overigens heeft het college van B&W zich bij de beslissing om de realisatie van het stijgpunt niet aan te besteden in belangrijke mate gesteund geweten door de gemeenteraad. Een motie van Groen Links om het college te verplichten vooraf overleg met de gemeenteraad te voeren indien het college van B&W (gemotiveerd) wenst af te wijken van de procedure voor aanbesteding van het stijgpunt is door de gemeenteraad verworpen.⁴³

3.2.4 Verkoop gronden

De gemeente heeft de grond die zij aan Casimir Vastgoed B.V. wilde verkopen laten taxeren. Voor de taxatie van de grondwaarde voor de kantoorfunctie en de commerciële functies werd een gezamenlijke opdracht verstrekt aan DTZ Zadelhoff en voor de taxatie van de zorgwoningen en de bioscoopfunctie werd door de gemeente een opdracht verstrekt aan Houtringe. Na het besluit dat er alleen huurappartementen worden gebouwd, komt de getaxeerde waarde uit op een bedrag van 3,9 miljoen euro.⁴⁴ In de overeenkomst die de gemeente en Casimir Vastgoed B.V. na hun onderhandelingen afsluiten wordt afgesproken dat de gemeente de grond, kadastraal bekend gemeente Roermond, sectie K, nummer 38, 150 en 165, voor 4,2 miljoen euro aan Casimir Vastgoed B.V. verkoopt.⁴⁵ De gemeente levert de grond niet bouw- en woonrijp op. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt door de projectontwikkelaar. Voor de gemeente betekent de afgesproken prijs dat de grondexploitatie sluitend kan worden gemaakt waarmee het project voor de gemeente budgettair neutraal verloopt.⁴⁶ Het college van B&W besluit op 13 maart 2006 Casimir Vastgoed B.V. toestemming te verlenen de verkochte gronden te verkopen aan Stichting Woonzorg Nederland.⁴⁷ Het verlenen van de toestemming is overeenkomstig met artikel 16, lid 2 van de koopovereenkomst waarin is afgesproken dat de koper,

⁴⁰ Gemeente Roermond (2008). *Voorstel aan burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond. Aanleg Stijpunten Pastoorswal met bijkomende werken d.d. 15 januari 2008* [besluit 22 januari 2008].

⁴¹ Hetgeen een verwijzing is naar art. 31.1 sub b 2004/18/EG.

⁴² De uitspraak van het Hof van Justitie van de EG in de zaak Commissie tegen Frankrijk (zaak C-16/98) van 5 oktober 2000, is in het kader van de invulling van het begrip 'onlosmakelijke verwevenheid' van belang. Vervolgens toont de definitie van een 'werk' volgens art. 1, lid 2, sub b van richtlijn 2004/18/EG aan dat bouwwerken niet kunstmatig kunnen worden gesplitst teneinde aan de toepassing van de aanbestedingsregels te ontsnappen.

⁴³ Groen Links (2006). Motie ten behoeve van raadsvergadering van 26 januari 2006.

⁴⁴ Gemeente Roermond (2006). *Voorstel aan burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond. Verkoop en overdracht Kazernevoortterrein d.d. 26 januari 2006*, p. 3.

⁴⁵ Koopovereenkomst tussen Gemeente Roermond en Casimir Vastgoed B.V. met betrekking tot de percelen grond, t.b.v. een wooncomplex, bergingen en parkeerplaatsen en commerciële ruimten in het project Kazernevoortterrein te Roermond. Getekend op 13 maart 2006.

⁴⁶ Gemeente Roermond (2006). *Voorstel aan burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond. Verkoop en overdracht Kazernevoortterrein d.d. 26 januari 2006*.

⁴⁷ Gemeente Roermond (2006). *Voorstel aan burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond. Doorverkoop deel woontoren Kazernevoortterrein d.d. 13 maart 2006*.

zolang niet is voldaan aan de bouwverplichting de grond niet zonder toestemming van het college van B&W mag ontvreemden.

3.2.5 *Bouwleges*

Casimir Vastgoed B.V. tekent in de zomer van 2006 bezwaar aan tegen de legesnota van 30 april van datzelfde jaar. De belastingheffing zou onredelijk en willekeurig zijn.⁴⁸ De leges zouden niet in verhouding staan tot de redelijkerwijs door de gemeente gemaakte kosten in verband met de behandeling van de bouwaanvraag. Er worden verschillende argumenten gebruikt – behalve de verhouding tussen kosten en baten worden ook genoemd: de verschillen tussen het kostendeckingspercentage van de verschillende diensten, de verhouding tussen de verrichte werkzaamheden en de hoogte van de leges, het ontbreken van een degressief stelsel en het ontbreken van een hardheidsclausule. De gemeente start op basis van dit bezwaar een onderzoek naar de hoogte van de bouwleges in Roermond in algemene zin en naar de bouwleges in dit specifieke geval.⁴⁹

Deze kwestie speelt in een periode waarin het Hof in Arnhem – in februari 2006, een paar maanden voordat Casimir Vastgoed B.V. bezwaar maakt tegen de bouwleges – een uitspraak doet in een vergelijkbare zaak tegen de gemeente Nijkerk. In deze specifieke zaak stelt het Hof, in afwijking van de geldende jurisprudentie, een projectontwikkelaar in het gelijk (de jurisprudentie wees tot dat moment zonder uitzondering vorderingen ten aanzien van als te hoog ervaren bouwleges van de hand). Het Hof gaf aan dat de bouwleges inderdaad buitensporig hoog waren. De gemeente Roermond doet vervolgens een onderzoek naar de bouwkosten voor het Kazernevoortterrein (dat zij laat uitvoeren door een extern bureau) en de bouwleges in meer dan tien andere gemeenten. Hieruit blijkt dat de gemeente Roermond één van de slechts twee gemeenten is zonder degressief stelsel. Bij de andere gemeenten nemen de leges langzamer toe naar mate projecten een aanzienlijker omvang hebben, terwijl in Roermond de leges lineair blijven toenemen. Desondanks bleek bij gebruikmaking van de formules van andere gemeenten, dat Roermond slechts een gemiddeld legesbedrag rekent voor Casimir Vastgoed B.V. in dit project. De gemeente wil de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak van gemeente Nijkerk – die nog jaren op zich kon laten wachten – niet afwachten, hetgeen overigens in het onderzoeksrapport wel werd geadviseerd, en komt met Casimir Vastgoed B.V. tot een compromis: de bouwleges worden verlaagd van € 730.765,90 naar € 620.000,-. De vermindering bedraagt dus € 110.765,90.⁵⁰

Bouwleges zijn bedoeld om administratieve procedures binnen de gemeente kostendekkend te laten verlopen. Zij zijn niet bedoeld om additionele inkomsten te genereren. Uit de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd komt naar voren dat het gevorderde bedrag aan bouwleges inderdaad de kostendekkendheid van het ambtelijke planproces ruim te boven gaat. Zoveel ambtelijke uren zijn er eenvoudigweg niet mee gemoeid. Daarin heeft de gemeente blijkens het door de commissie uitgevoerde onderzoek een legitieme reden gezien om in dit concrete geval nog eens opnieuw naar de leges te kijken.

⁴⁸ Brief Boels Zanders advocaten (2 juni 2006). Pol/leges.

⁴⁹ Gemeente Roermond (28 september 2006). *Plan van aanpak bezwaarschrift leges Kazernevoortterrein*.

⁵⁰ Besluit B&W (17 juli 2007). *Bezwaarschriften bouwleges Casimir Vastgoed BV en Retail Park Roermond BV*.

3.2.6 *Bankgarantie versus concerngarantie*

De gemeente vraagt aanvankelijk een bankgarantie van 2 miljoen euro van Casimir Vastgoed B.V. ten behoeve van het bieden van financiële zekerheid voor de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken van de gronden door de ontwikkelaar. In de onderhandelingen is het bouw- en woonrijp maken begroot op een waarde van 2 miljoen euro en als taak bij de ontwikkelaar belegd. De gevraagde bankgarantie is later vervangen door een concerngarantie van VolkerWessels van 1,175 miljoen, op het moment dat ook de bouwvergunning wordt afgegeven.⁵¹ In het contract tussen de gemeente en Casimir Vastgoed B.V. is overigens uitsluitend sprake van de voornoemde concerngarantie. Van een bankgarantie is alleen sprake geweest in eerdere fasen van het onderhandelingsproces tussen de partijen.

Uit de gesprekken die ten behoeve van het onderzoek door de commissie zijn gevoerd, komt naar voren dat tijdens de laatste fase van de onderhandelingen al enkele werkzaamheden van het bouw- en woonrijp maken zijn uitgevoerd, waardoor de garantie lager kon zijn. Bovendien is de concerngarantie afgegeven door VolkerWessels welke de gemeente als kapitaalcrachtige partij heeft ingeschat. Aangezien VolkerWessels in Casimir Vastgoed B.V. participeert heeft de gemeente met deze garantie genoegen genomen.

3.2.7 *Betrokkenheid wethouder Van Rey*

Uit de documenten die de commissie ten behoeve van haar onderzoek heeft bestudeerd, blijkt dat wethouder Schreurs is gemachtigd om namens de gemeente de onderhandelingen over de grondprijzen met Casimir Vastgoed B.V. in 2002 te voeren.⁵² Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, komt naar voren dat hij die onderhandelingen ook daadwerkelijk heeft gevoerd.

Wethouder Van Rey zit de bijeenkomsten van het planteam Kazernevoortterrein voor. Bij deze bijeenkomsten, waarvan de eerste plaats vindt op 6 december 2000, is Van Pol ook aanwezig in de periode 2000-2006. Daarna is hij nog een enkele keer aanwezig op 16 april 2008.⁵³ In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, komt naar voren dat de onderhandelingen over de grondprijzen niet in het planteam hebben plaatsgevonden. Voor de grondverkooponderhandelingen zijn aparte overleggen belegd. Dit betekent echter niet dat wethouder Van Rey geen invloed op de besluitvorming over andere onderdelen van de vormgeving van het project zou hebben gehad. Hij heeft duidelijk zijn stempel gedrukt op de voorbereiding van de besluitvorming waarmee hij mede richtinggevend is in het project. Dat wethouder Schreurs de onderhandelingen over de grondprijzen heeft gevoerd, doet daaraan niets af.

Besluiten omtrent de ontwikkeling van het Kazernevoortterrein zijn niet genomen in het planteam. Besluiten werden ambtelijk en bestuurlijk voorbereid en in het college van B&W bekrachtigd (of zo nodig in de gemeenteraad vastgesteld). De commissie heeft niet kunnen vaststellen of wethouder Van Rey zich in het college heeft onthouden van deelname aan besluiten omtrent het Kazernevoortterrein.

3.3 **Ontwikkeling Jazz City**

De ontwikkeling van het gebied dat bekend staat als Jazz City is in 2006 verstrekt aan een rechtspersoon (Jazz City B.V.) waarin ook projectontwikkelaar Van Pol participeert. De ontwikkeling

⁵¹ *Voorstel aan burgemeester en wethouders. Verkoop en overdracht Kazernevoortterrein d.d. 26 januari 2006*, p. 5.

⁵² Gemeente Roermond (2002). *Voorstel aan burgemeester en wethouders. Ontwikkeling Kazernevoortterrein d.d. 9 december 2002*.

⁵³ Gebaseerd op de verslagen van het planteam Kazernevoortterrein in de periode 6 december 2000 tot en met 16 juli 2010.

is verstrekt, zo blijkt uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, vanwege de verwevenheid die het plangebied heeft met het Designer Outlet Center (DOC) en het Kazernevoortterrein. De ontwikkeling van het Jazz City terrein is op dit moment nog niet van start gegaan.

De commissie heeft geen documenten aangetroffen die enig licht werpen op de selectieprocedure van een ontwikkelaar bij Jazz City (c.q. de vraag of de ontwikkeling van Jazz City is aanbesteed). Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat geen aanbesteding van de ontwikkeling van het terrein heeft plaatsgevonden. Uit de gesprekken blijkt dat het argument om met Jazz City B.V. in zee te gaan voor de hand lag, omdat de achterliggende partijen ook al betrokken waren bij de realisatie van het Kazernevoortterrein en bovendien in het gebied over grondposities beschikten. Deze partijen zouden, zo wordt beschreven in het collegebesluit van 18 januari 2010, ‘initiatiefnemers’ zijn.⁵⁴

Wanneer Jazz City B.V. moeilijkheden heeft om externe financiers aan te trekken ten behoeve van de aankoop van de resterende gronden in het plangebied, besluit het college van B&W over te gaan tot aankoop van de gronden voor een bedrag van 9 miljoen euro.⁵⁵ Op 11 februari 2010 stemt de gemeenteraad in met deze aankoop. Vervolgens besluit het college van B&W op 14 september 2010 om een koopovereenkomst met Jazz City B.V. aan te gaan. De grond zal gefaseerd worden geleverd. Net als bij de planteamvergaderingen van het Kazernevoortterrein, hanteert wethouder Van Rey de voorzittershamer van de tweemaandelijksse bijeenkomsten. Deze vergaderingen vinden plaats vanaf 28 juni 2006. Tot en met de bijeenkomst in april 2007 is Van Pol, op één uitzondering na, zelf bij de planteamvergaderingen aanwezig.⁵⁶

3.4 Ontwikkeling Arresthuis

Het Arresthuis gelegen aan de Pollartstraat 7 in Roermond was ten tijde van de voorgenomen ontwikkeling eigendom van de dienst Domeinen, onderdeel van de Rijksoverheid. Vanuit de gedachte dat de betrokkenheid van de lokale overheid bij het ontwikkelen van vastgoed in gemeenten meerwaarde voor de toekomstige kwaliteit en bruikbaarheid van de locatie kan hebben, heeft Domeinen de openbare verkoop van het onroerend goed in samenwerking met de gemeente Roermond opgepakt. Deze verkoop heeft volledig onder verantwoordelijkheid van Domeinen plaatsgevonden. De commissie is van mening dat deze verkoop en de daarvoor gehanteerde procedure daarom niet binnen de reikwijdte van haar onderzoek vallen. Bovendien is het verkoopproces reeds geëvalueerd door de interne auditdienst van het Ministerie van Financiën.⁵⁷

Wel wil de commissie ingaan op twee kwesties die in de loop van dit verkoopproces hebben gespeeld: ten eerste de brief van het college van B&W aan de staatssecretaris van Financiën omtrent het in eerste aanleg niet gunnen aan de hoogste inschrijver en het telefoongesprek van wethouder Van Rey met C.J.M. Carlier (directeur Directie Domeinen Zuid) naar aanleiding van het niet gunnen en ten tweede de gang van zaken rondom het voornemen van de gemeente om een aparte bijeenkomst te organiseren nadat het object in eerste aanleg niet was gegund.

⁵⁴ Voorstel aan burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond. Jazz City (ontwikkeling) d.d. 18 januari 2010.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Gebaseerd op de verslagen van het planteam Jazz City in de periode 28 juni 2006 tot en met 22 september 2011.

⁵⁷ Auditdienst Financiën (2008). *Audit Evaluatie Pollartstraat te Roermond door Domeinen. Samen voor Resultaat.*

Op 17 oktober 2007 heeft de bijeenkomst plaats waarbij de vier partijen, waarvan de oorspronkelijke inschrijvingen als beste zijn beoordeeld, nadere plannen presenteren. Ook worden tijdens deze bijeenkomst de biedingen van de verschillende partijen geopend. De geboden bedragen blijken dermate ver van de minimum verkoopprijs van Domeinen af te liggen dat de heer Carlier besluit niet over te gaan tot gunning. Hij geeft de partijen de kans om 'een meer reële bieding te doen'.⁵⁸ Deze mogelijkheid tot niet tot gunning over te gaan, was in het bidboek opgenomen. Uit het rapport van de audit-commissie die de pilot evalueerde, blijkt dat de procedure en de verkoopmethodiek door betrokkenen positief zijn gewaardeerd. Wel kwam het niet gunnen als een verrassing, vond een aantal marktpartijen het betreuenswaardig dat het aantal behaalde punten voor de kwaliteit van het voorstel in de eerste inschrijvingsronde geen rol meer speelde bij de uiteindelijke gunning en werd de door Domeinen gebruikte taxatie voor het vaststellen van de minimale verkoopprijs van het object als ongelukkig omschreven.⁵⁹ In een latere fase heeft Domeinen de taxatie nog eens opnieuw laten bekijken toen bleek dat er te weinig rekening was gehouden met de gevolgen van een ondergrondse parkeergarage.

Op 23 oktober 2007, na de bijeenkomst met de partijen, heeft het college van B&W een brief gestuurd aan de staatssecretaris van Financiën,⁶⁰ waarin de gemeente aangaf het feit dat er niet overgegaan was tot gunning te betreuen, aangezien het Arresthuis al jarenlang het straatbeeld in de gemeente ontsierde en er na eerdere pogingen om het object eind jaren '90 te verkopen ook nu weer de verkoop dreigde te mislukken. In dat licht is ook het telefoongesprek van wethouder Van Rey met de heer Carlier te interpreteren. De wethouder heeft in dat gesprek zijn frustraties over de gang van zaken in niet mis te verstane bewoordingen geuit.

In een poging om partijen te bewegen alsnog een hoger bod uit te brengen en zo de verkoop van het object toch te doen plaatsvinden, heeft de gemeente Roermond het voornemen geuit een bijeenkomst te organiseren voor de vier nog overgebleven partijen om over de ontstane situatie in overleg te treden. De gemeente zag uiteindelijk af van dit voornemen na bezwaren van Domeinen. Een bijeenkomst heeft derhalve niet plaatsgevonden. Uiteindelijk deed alleen Van Pol (die tijdens de bijeenkomst waarin niet werd gegund al de hoogsteieder was) nog een nieuw bod, dat iets hoger lag dan het oorspronkelijke bod. Hij kreeg het object gegund, ook omdat bleek dat de taxatie van Domeinen om de minimale verkoopprijs vast te stellen aan de hoge kant was. In een krantenartikel in Dagblad De Limburger noemt de heer Carlier de poging van de gemeente om een bijeenkomst te organiseren 'samenspanning tegen de Staat'.⁶¹ Naar aanleiding van dit artikel stuurt de burgemeester van Roermond een brief aan de minister van Financiën met een afschrift aan de staatssecretaris waarin de gemeente zich beklagt over de uitspraak van de heer Carlier.⁶² De staatssecretaris laat daarop weten dat hij de uitspraken van de heer Carlier betreurt, maar dat het daarbij om de persoonlijke ervaringen van de ambtenaar gaat. Het interview dat de heer Carlier heeft gegeven aan Dagblad De Limburger is overigens het resultaat van een afspraak tussen het ministerie van Financiën en het dagblad. In ruil voor een 'openhartig interview' zal het dagblad de ingediende Wob verzoeken beschouwen als in

⁵⁸ Domeinen (2007). *Project Pollartstraat Roermond; gepresenteerde plannen en uitgebrachte biedingen. Brief verstuurd op 18 oktober 2007.*

⁵⁹ Auditdienst Financiën (2008). *Audit Evaluatie Pollartstraat te Roermond door Domeinen. Samen voor Resultaat.*

⁶⁰ College van burgemeester en wethouders (23 oktober 2007). *Brief inzake Herbestemming voormalig Gevangeniscomplex c.a. Aan de Pollartstraat te Roermond.*

⁶¹ Goossen & Sniekers, (26 oktober 2011). 'Poging tot samenspanning', *Dagblad De Limburger*. *Idem*, 'Bajesdeal met een bijsmaak'. De commissie heeft van deze beschuldiging, gegeven de zwaarte ervan met enige verbazing kennis genomen.

⁶² De burgemeester van Roermond, H.M.J.M. van Beers (26 oktober 2011). *Brief inzake Voormalig justitiecomplex Pollartstraat te Roermond.*

afdoende mate beantwoord en ziet Media Groep Limburg af van de voortzetting van de behandeling van het bezwaar om meer documenten te verkrijgen.⁶³

3.5 Aankoop stadskantoor

Uit onderzoeken naar het klantcontactcentrum van de gemeente Roermond blijkt dat de inwoners van de stad het klantcontactcentrum waarderen, maar dat de bereikbaarheid te wensen over laat. Dat is de reden voor de gemeente ervoor te kiezen het klantcontactcentrum en een groot deel van het ambtelijk apparaat te verhuizen. Deze wens wordt in 2008 ook door de gemeenteraad geuit. Het stadsbestuur zal in het oude pand op de Markt blijven en de ambtelijke organisatie naar een andere locatie verhuizen. In geval van een verhuizing dienen de vrijkomende gedeelten van het pand aan de Markt te worden herbestemd en een andere (aan detailhandel gerelateerde) invulling te krijgen. Wanneer op een later moment blijkt dat de splitsing van het pand aan de Markt feitelijk geen optie is, door de hoge kosten die daarmee verbonden zijn, wordt besloten hiervan af te zien. In de loop van 2008 adviseert het ambtelijk apparaat om de locatie Stationspark en Roerdelta nader te onderzoeken. Deze locaties worden binnen het apparaat als de meest kansrijke gezien voor herhuisvesting van de ambtelijke organisatie en vormgeving van het klantcontactcentrum. Vanuit het ambtelijk apparaat is ten behoeve van deze advisering gekeken naar de locaties Stadsrand, Stationspark, Kazernevoortterrein, Roerdelta en Buitenop/Aureool/Natalini. Het Kazernevoortterrein wordt niet geschikt geacht, omdat het pand al is gebouwd en de ingang en begane grond eigenlijk te klein zijn voor het klantcontactcentrum. Dat het pand in termen van bereikbaarheid wel goed scoort, is gezien de ondergelegen parkeergarage van de gemeente evident. Overigens dient het pand voor minder valide bezoekers op verschillende punten nog te worden aangepast.

Bij ambtelijk voorstel van 30 juni 2009 is het college van B&W verzocht een standpunt in te nemen inzake het voorstel van Casimir Vastgoed B.V. om ter zake de invulling van de Markt 31 en het kantoorgebouw Kazernevoortterrein een gezamenlijk onderzoek naar de bestemmingsmogelijkheden te starten. Het college van B&W heeft op 7 juli 2009 besloten tot het voeren van (verkennende) gesprekken met Casimir Vastgoed B.V. over mogelijke herinvulling van het kantoorgebouw (waarin ook twee huurders zijn ondergebracht) ten behoeve van de publiekswinkel (c.q. het klantcontactcentrum).

De keuze voor de locatie van het nieuwe stadskantoor wordt gemaakt tijdens de coalitieonderhandelingen in 2010. De VVD is bij de verkiezingen de grootste partij geworden. Van Rey is bij de onderhandelingen voor een nieuwe coalitie als formateur opgetreden. In het coalitieakkoord is te lezen: “De slechte bereikbaarheid van de publiekswinkel noodzaakt tot een nieuwe locatie. Deze is gevonden op het Kazerneplein. Een hoogwaardige detailhandelsinvulling in de huidige publiekswinkel is daarbij een voorwaarde”.⁶⁴ Op 7 juli 2011 stemde de gemeenteraad met een meerderheid van 18 tegen 9 stemmen in met de aankoop van het kantoorpand Kazerneplein, om daar het toekomstige klantcontactcentrum en de gemeentelijke sociale dienst te vestigen. De aanwezige leden van de oppositiepartijen stemden tegen, onder meer vanwege de hoge prijs van het kantoorpand en het gebrek aan onderbouwing van de keuze door het college van B&W.⁶⁵

⁶³ Adelmeijer Hoyn Advocaten (14 juli 2011). *Brief inzake Media Groep Limburg/Minister van Financiën*; 211.028.025.

⁶⁴ Gemeente Roermond (2010). *Coalitieakkoord 2010-2014*, p. 25.

⁶⁵ Openbare raadsvergadering, gehouden op 7 juli 2011, p. 179.

De aankoopprijs voor het kantoorpand is bepaald op basis van taxaties. Casimir Vastgoed B.V. en de gemeente hebben beide een aparte taxatie laten uitvoeren. Op 8 februari 2010 is in opdracht van Casimir Vastgoed BV een taxatierapport uitgebracht door Jack Frenken makelaars en hypotheekadviseurs. Vervolgens verstrekt de gemeente een opdracht aan RPS makelaars om een taxatie op te maken. RPS makelaars heeft op 19 mei 2010 een taxatierapport uitgebracht. Op 17 september 2010 hebben de taxateurs samen overleg gevoerd en getracht overeenstemming te bereiken over de waarde, aangezien er forse verschillen in de waardering zaten. Op basis van dit gesprek hebben Jack Frenken makelaars en hypotheekadviseurs en RSP Makelaars de gemeente een gezamenlijke brief gestuurd met daarin hun bevindingen. Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat dat de gemeente en Casimir Vastgoed B.V. overeenkomen, wordt door de gemeente aan een derde taxateur voorgelegd met de vraag om te beoordelen of dit bedrag marktconform is, hetgeen deze taxateur bevestigt. Deze taxateur geeft aan dat de verkoopprijs van 14 miljoen euro die hem door de gemeente is voorgelegd als een marktconforme prijs mag worden beschouwd. Inmiddels zijn in de vakpers verschillende kritische artikelen verschenen die suggereren dat de gemeente Roermond voor de aankoop van het nieuwe standskantoor aanzienlijk te veel zou hebben betaald.⁶⁶ De commissie heeft in haar rapport alleen de uiteindelijke prijs genoemd, omdat de verschillende taxatierapporten waarvan de commissie op de hoogte is, niet openbaar zijn. De commissie kan bevestigen dat er sprake is geweest van aanzienlijke verschillen in de waardebeoordeling, zeker ook tussen de laagste waardebeoordeling en de uiteindelijke prijs van het pand.

3.6 Beoordeling

De commissie heeft zich op basis van voorgaande feiten een oordeel gevormd over het optreden van het college van B&W en het gedrag van wethouder Van Rey in relatie tot het op verschillende momenten vigerende aanbestedingsrecht en –beleid en de gedragscode van de gemeente Roermond.

3.6.1 Ten aanzien van Kazernevoorterein

3.6.1.1 Selectie van de projectontwikkelaar

Niettegenstaande het feit dat het aanbestedingsrecht in de afgelopen vijftien jaar sterk in ontwikkeling is geweest, een gelaagde structuur kent en weinig samenhang vertoont, is de commissie van oordeel dat er vanuit aanbestedingsrechtelijk oogpunt gezien verschillende gronden zijn om aan te nemen dat de overeenkomst die in 2006 tussen de gemeente en Casimir Vastgoed B.V. gesloten is, in strijd is met de destijds geldende aanbestedingsregels. Het feit dat sprake is van een overeenkomst onder bezwarende titel weegt in dit oordeel zwaar. De oorspronkelijke selectie van de combinatie Stienstra en Muermans-Van Pol om een voorstel te doen voor de ontwikkeling van het Kazernevoorterein is naar het oordeel van de commissie strijdig met het beleid van de gemeente, omdat de selectiecriteria niet vooraf bekend zijn gemaakt. Dit is strijdig met het transparantiebeginsel zoals dat in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid uiteen wordt gezet.

De commissie kan over het afbreken van de selectieprocedure voor een ontwikkelaar geen uitspraken doen in het licht van de gedragscode, omdat de gedragscode destijds (in 2000) nog niet bestond. Hoewel de intentieverklaring de partijen niet bindt, in het geval niet tot een realisatieovereenkomst gekomen kan worden, is de intentie van beide partijen om tot een gezamenlijke ontwikkeling te komen

⁶⁶ R. de Wit (2011). 'Afschrijven op z'n Roermonds'. *Vastgoedmarkt* juni/juli 2011.

<http://www.vastgoedmarkt.nl/opinie/afschrijven-op-zn-roermonds>. <http://www.vastgoedmarkt.nl/opinie/afschrijven-op-zn-roermonds> En; Idem, 'Jos van Rey', *Vastgoedmarkt* oktober 2011. <http://www.vastgoedmarkt.nl/opinie/ruud-de-wit/jos-van-rey>.

vanaf het jaar 2000 wel duidelijk aanwezig. De keuze voor Casimir Vastgoed B.V. in 2006 bij het tekenen van het contract beoordeelt de commissie dan ook niet als een nieuwe keuze. Deze wordt daarom ook niet beoordeeld in het licht van de gedragscode. Dat neemt overigens niet weg dat het ook in 2000 in algemene termen al de bedoeling was in het bestuur (schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. De commissie merkt op dat naar haar mening met de wijze waarop de selectie van de projectontwikkelaar in het jaar 2000 heeft plaatsgevonden in ieder geval niet het uiterste is gedaan om een schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat op dat tijdstip de toen nog met Van Rey bevriende ontwikkelaar Muermans de voornaamste betrokkene was. Na de breuk tussen Muermans en Van Pol nam deze laatste het project Kazernevoortterrein over.

3.6.1.2 Parkeergarage en stijgpunt

De commissie behandelt de parkeergarage en het door de gemeente gerealiseerde stijgpunt gezamenlijk aangezien de kwesties die hieromtrent spelen in belangrijke mate vergelijkbaar zijn.

De commissie heeft in de haar ter beschikking gestelde stukken geen overtuigende argumentatie aangetroffen die laat zien dat bij de bouw van de parkeergarage en het stijgpunt sprake is van een dergelijke technische verwevenheid met andere realisaties in het plangebied dat met recht een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgrond van het aanbestedingsrecht. Bovendien was ook destijds al de algemeen geldende gedachte dat wanneer sprake is van verwevenheid dit niet leidt tot het afzien van aanbesteding, maar juist tot ook aanbesteden van de overige geplande objecten. Overigens merkt de commissie op dat er voor de werkzaamheden een EU-subsidie is ontvangen in het kader van het Interregtraject Revitalisatie Oude Industriehavens (ROI). De EU stelt als voorwaarde voor de uitbetaling van (tranches van) dergelijke subsidies bij projecten die de Europese aanbestedingsdrempels overstijgen, dat er bekendmaking in het PbEG moet hebben plaatsgevonden en dat de aanbestedingsregels worden nageleefd. De commissie stelt vast dat de gemeente Roermond dit nagelaten heeft.⁶⁷

Tegelijk dient te worden opgemerkt dat het standpunt van de gemeente Roermond ook in andere gemeenten in Nederland en zelfs door de Rijksoverheid wordt ingenomen. Roermond is dan ook geen uitzondering en de commissie is van oordeel dat het geen pas geeft de gemeente hierop aan te spreken als ook andere overheden ditzelfde gedrag vertonen. Een nader oordeel omtrent het afwijken van het aanbestedingsrecht in het licht van de gedragscode acht de commissie niet noodzakelijk. Zij heeft geen aanwijzingen gekregen dat de afwijking van het aanbestedingsrecht strekt tot oneigenlijke bevoordeling van enige partij. Bovendien heeft de gemeente in haar beslissing ook vertrouwd op het advies van een externe deskundige. Het inhuren van een externe deskundige getuigt naar het oordeel van de commissie van een bewustzijn van de noodzaak tot terughoudendheid bij het doen van een beroep op de uitzonderingsgrond in het aanbestedingsrecht.

Ten aanzien van de juridische vormgeving van de eigendom van de parkeergarage (door middel van een recht op opstal) oordeelt de commissie dat deze constructie uitlegbaar is. De toekenning van een bepaalde waarde aan het recht op opstal bij de verkoop van de parkeergarage aan de gemeente kan niet zonder meer in relatie worden gebracht met de waardering van het recht op opstal op de kale, onbebouwde grond die de gemeente aan de projectontwikkelaar heeft verkocht. De commissie oordeelt dan ook dat een nadere beoordeling op basis van de gedragscode hier niet nodig is.

⁶⁷ Vergelijk: de mededeling van de Europese Commissie 89/C22/03 van 28 januari 1989.

3.6.1.3 Verkoop gronden

Ten aanzien van de verkoop van de grond door de gemeente aan Casimir Vastgoed B.V. stelt de commissie vast dat de waarde overeenkomstig de taxatie is. Dit kan ook in lijn worden beschouwd met de niet-actieve grondpolitiek van de gemeente Roermond. In Dagblad De Limburger is beweerd dat het deelterrein voor de woontoren door Casimir Vastgoed B.V. voor 2 miljoen euro van de gemeente is gekocht en nog diezelfde dag is doorverkocht voor 8,4 miljoen euro. Hiermee wordt gesuggereerd dat de projectontwikkelaar een wel erg hoge winst op zijn deal met de gemeente gemaakt zou hebben en dat die winst het gevolg zou zijn van de betrokkenheid van wethouder Van Rey. De commissie stelt vast dat Casimir Vastgoed B.V. de grond bouw- en woonrijp heeft gemaakt, en daarom zijn de percelen meer waard geworden. Het is dan ook niet zonder meer mogelijk te veronderstellen dat Casimir Vastgoed B.V. wel erg veel winst heeft gemaakt.

3.6.1.4 Bouwleges

De commissie is van oordeel dat de vermindering van de bouwleges op een doordachte en verantwoorde wijze is gebeurd. De gemeente heeft gedegen onderzoek gedaan naar haar eigen bouwleges en een bestuurlijke afweging gemaakt omtrent de wijze waarmee met de ontstane situatie diende te worden omgegaan. De commissie ziet geen aanleiding deze beslissingen nader te bezien in het licht van de gedragscode van de gemeente Roermond.

3.6.1.5 Bankgarantie versus concerngarantie

De commissie is van oordeel dat de gemeente een bewuste en weloverwogen beslissing heeft genomen ten aanzien van de bankgarantie. De bankgarantie (c.q. concerngarantie) dient om de risico's van de gemeente af te dekken. Het bestuur kan hierin zijn eigen afwegingen maken in het belang van de stad en verantwoordt zich daaromtrent desgewenst in de gemeenteraad.

3.6.1.6 Betrokkenheid wethouder Van Rey

Artikel 2.4 van de gedragscode schrijft voor dat een bestuurder met familie- of persoonlijke betrekkingen met de aanbieder van een opdracht zich onthoudt van deelname aan besluitvorming omtrent die opdracht. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of en zo ja in welke mate wethouder Van Rey zich door de jaren heen heeft onthouden van deelname aan de besluitvorming in het college van B&W omtrent het Kazernevoortterrein. Voor de commissie staat vast dat deelname aan de vergaderingen van het planteam (als voorbereidend en niet besluitvormend orgaan) niet in strijd is met de letter van de gedragscode van de gemeente Roermond. De commissie is tegelijk op basis van haar onderzoek van oordeel dat het onmogelijk is om te beweren dat wethouder Van Rey geen enkele invloed op de ontwikkeling en realisatie van het Kazernevoortterrein heeft gehad. Als portefeuillehouder was hij bij het project betrokken. Artikel 2.2 van de gedragscode richt zich specifiek op het voorkomen van (schijn van) belangenverstrengeling bij publiek-private samenwerkingsrelaties ten behoeve van eerlijke concurrentie. De voorliggende kwestie heeft echter niets te maken met concurrentieverhoudingen, omdat in deze fase geen concurrenten meer aanwezig waren. Wel is de commissie van oordeel dat de betrokkenheid van de wethouder in deze concrete casus op gespannen voet staat met het in de gedragscode geformuleerde beginsel van onafhankelijkheid, dat uitgaat van het voorkomen van (schijn van) belangenverstrengeling op basis van een onafhankelijke opstelling. De commissie is van oordeel dat het niet zou hebben misstaan omgangsnormen te introduceren omtrent wat in een dergelijk geval een onafhankelijke rol van de wethouder is ten einde iedere schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.

3.6.2 Ten aanzien van Jazz City

Het aanbestedingsrecht biedt onvoldoende handvatten om tot een scherp oordeel te komen omtrent de vraag of de ontwikkeling van het Jazz City terrein had moeten worden aanbesteed, ook gezien het evidente verschil van mening dat er tussen de Nederlandse rijksoverheid en de Europese Commissie bestaat omtrent de vraag of een realisatieovereenkomst te kwalificeren is als een overheidsopdracht dan wel een concessie. De gemeentelijke beleidskaders geven echter wel scherp aan dat onkreukbaarheid en objectiviteit in de relatie tussen overheid en markt belangrijk zijn. Bovendien geeft artikel 2.2 van de gedragscode duidelijk aan dat een bestuurder (schijn van) belangenverstremgeling moet zien te voorkomen als het gaat om publiek-private samenwerkingen in het licht van eerlijke concurrentieverhoudingen.

De commissie is van oordeel dat wanneer aanbestedingsplicht niet kan worden vastgesteld en dus geen sprake is van het uitvoeren van een overheidsopdracht of van een concessie, toch in ieder geval sprake is van samenwerking tussen de gemeente Roermond en een private rechtspersoon. Bovendien is de commissie van oordeel dat waar de gedragscode geldt voor alle individuele bestuurders, deze dus ook van toepassing is op het college van B&W als geheel. De commissie is dan ook van oordeel dat het zonder aanbesteding verstrekken van een ontwikkeling door het college van B&W aan een rechtspersoon waarin een ondernemer participeert die goed bevriend is met een van de wethouders niet getuigt van uiterste pogingen om de schijn van belangenverstremgeling te voorkomen. De hierdoor gewekte schijn van belangenverstremgeling treft niet één afzonderlijke wethouder, maar is de verantwoordelijkheid van het voltallige college van B&W aangezien alle leden goed op de hoogte zijn van de betreffende vriendschap. Deze schijn van belangenverstremgeling wordt in de hand gewerkt doordat het college van B&W (met goedkeuring van de gemeenteraad) Jazz City B.V. helpt met het verwerven van gronden ten behoeve van de ontwikkeling. Tot slot tekent de commissie aan dat het argument dat de gemeente Roermond geen actieve grondpolitiek zou voeren in dit dossier geen stand houdt aangezien de aanschaf van gronden ten behoeve van één specifieke ontwikkelende rechtspersoon zonder de ontwikkeling van die grond aan te besteden wel als actieve rol kan worden gekwalificeerd en meer is dan de uitoefening van gebruikelijke publieke verantwoordelijkheden (zoals de planprocedures).

3.6.3 Ten aanzien van het Arresthuis

De commissie is van oordeel dat zich rondom de verkoop en ontwikkeling van het Arresthuis – voor zover zij dat in haar onderzoek heeft kunnen beoordelen – geen kwesties hebben voorgedaan die op gespannen staan met de gedragscode van de gemeente Roermond. Dat in dit project ‘weer’ projectontwikkelaar Van Pol uiteindelijk het object gegund heeft gekregen, beoordeelt de commissie als toeval. De acties van de gemeente (een brief schrijven omtrent het niet gunnen, gefrustreerd bellen met de directeur Domeinen Zuid en het voornemen een bijeenkomst te beleggen) verdienen zeker geen schoonheidsprijs, maar zijn wel uitlegbaar en begrijpelijk in het licht van de belangen van de gemeente Roermond. De commissie ziet geen (schijn van) verstremgeling van belangen.

3.6.4 Ten aanzien van het nieuwe stadskantoor

De keuze voor de locatie van het nieuwe stadskantoor is gemaakt tijdens de coalitieonderhandelingen die onder voorzitterschap van Van Rey hebben plaatsgevonden. De neiging zou kunnen bestaan te veronderstellen dat de gedragscode hier niet van toepassing is aangezien deze onderhandelingen worden gevoerd door vertegenwoordigers van politieke partijen en niet door zittende wethouders. De commissie ziet hier echter een analogie met het rijksniveau en de vorming van regeringscoalities. Met

terugwerkende kracht dragen leden van het kabinet verantwoordelijkheid voor het resultaat dat de uitkomst is van het onderhandelingsproces dat tot de coalitie heeft geleid. Op vergelijkbare wijze is de commissie van oordeel dat ook de uitkomsten van de coalitieonderhandelingen onder de verantwoordelijkheid van het zittende college van B&W vallen. De gedragscode is daarmee naar het oordeel van de commissie wel degelijk van toepassing. Daar komt bij dat Van Rey niet ‘nieuw’ was; hij was reeds als wethouder in het vorige college van B&W betrokken bij de voorbereiding van de besluitvorming. Voor de goede orde tekent de commissie hier aan dat Van Rey als voorzitter van de onderhandelingen een procesbegeleidingsrol heeft en dus ook het collegeakkoord niet ondertekent. In zijn rol als wethouder neemt hij bij zijn installatie echter wel verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het coalitieakkoord zoals ook alle andere wethouders dat doen. De commissie is dan ook van oordeel dat voor de buitenwereld hier in ieder geval de suggestie niet wordt voorkomen dat de belangen verstrengeld kunnen raken.

De commissie is van oordeel dat de handelwijze in het aanwijzen van het Kazernevoortterrein in het coalitieakkoord als de nieuwe locatie voor het stadskantoor in strijd is met artikel 2.4 en het onafhankelijkheidsbeginsel dat in de gedragscode is gedefinieerd. Het college van B&W – handelend tegen ambtelijk vooronderzoek en het bijbehorende advies in – heeft geen transparante en controleerbare afweging gemaakt omtrent de redenen voor de keuze van deze locatie. Het feit dat vanuit de gemeenteraad vele vragen worden gesteld over de redenen van de keuze van deze locatie, die naar de mening van raadsleden van verschillende partijen volledig onduidelijk zijn, bevestigt de commissie in dit oordeel.

Artikel 2.4 van de gedragscode stelt dat bestuurders die zelf belang hebben bij of wier persoonlijke relaties belang hebben bij een bepaalde kwestie zich van besluitvorming over deze kwestie onthouden. Zelfs de ‘neutrale’ rol van procesbegeleider laat deze verantwoordelijkheid van een bestuurder of een raadslid in stand.

Door de locatiekeuze al tijdens de coalitieonderhandelingen te maken onder leiding van Van Rey, is er schijn van belangenverstrengeling en strijd met het onafhankelijkheidsbeginsel in de gedragscode. De commissie is verder van oordeel dat het opnemen van een locatie in het coalitieakkoord nog voordat de onderhandelingen over de aankoopprijs van die locatie zijn begonnen, niet in het belang is van de gemeente. Een dergelijke transparantie omtrent de keuze kan de prijs alleen maar opdrijven.

De commissie vindt het opmerkelijk dat juist dit kantoor op een dergelijke manier is gekozen. Het toekomstige en beoogde college van B&W gaf naar het oordeel van de commissie in ieder geval met dit onderhandelingsresultaat geen blijk van bewustzijn van de gevoeligheid die met de keuze voor dit kantoorpand samengaat, ook gezien de duidelijk afwijkende ambtelijke advisering uit 2008. Daarbij blijkt uit een ambtelijke memo van 28 maart 2011 (nadat tijdens de coalitieonderhandelingen de locatiekeuze is gemaakt) dat er kritische kanttekeningen zijn bij de fysieke haalbaarheid om ook andere producten en diensten buiten de publiekswinkel die in het Aureool gevestigd zijn aan te bieden in het beoogde kantoorpand. Ook wordt het college verzocht om een keuze te maken uit verschillende (financiële) scenario’s aangezien het plan negatieve gevolgen voor de begroting zal hebben.⁶⁸ Hoewel er na deze beide adviezen vanuit het ambtelijk apparaat door het college van B&W nieuwe keuzes zijn gemaakt over de invulling van de huisvesting, is de commissie van oordeel dat met het oog op de schijn van belangenverstrengeling het college van B&W meer aandacht had kunnen besteden aan een

⁶⁸ Management Team (2011). Uitkomsten verkenningen werkgroepen herhuisvesting d.d. 28 maart 2011.

goede motivering van deze keuzes. De goedkeuring door de gemeenteraad was weliswaar niet unaniem en is gepaard gegaan met kritische vragen en opmerkingen, maar de gemeenteraad heeft uiteindelijk wel deze keuze gelegitimeerd. Dit doet overigens niets af aan het oordeel van de commissie over de totstandkoming van de locatiekeuze.

Omdat de kantorenmarkt in Nederland zich kenmerkt door grote leegstand en sprake is van een kopersmarkt is de commissie van oordeel dat de wijze waarop de waarde van het kantoorpand is bepaald geen blijk geeft van pogingen om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Dat deze wijze van waardebeoordeling (door middel van taxaties van beide kanten) heel gebruikelijk is (en er geen juridisch kader bestaat dat de gemeente dwingt hiermee op een bepaalde manier om te gaan), doet daarbij niets af aan de sterke onderhandelingspositie die de gemeente had. De commissie meent dat deze positie onvoldoende is benut, maar heeft in haar onderzoek niet kunnen vaststellen dat dit te kwader trouw zou zijn gebeurd of aanwijsbaar omwille van belangen van projectontwikkelaar Van Pol.

3.6.5 Eindoordeel

De commissie is van oordeel dat ook in de uitvoering van de onderzochte projecten de schijn van belangenverstrengeling aanwezig is. De wijze waarop voor de ontwikkelaar van het Kazernevoortterrein is gekozen is naar het oordeel van deze commissie strijdig met het aanbestedingsrecht en met het gemeentelijk beleid op dit punt. Het feit dat de ontwikkeling van het Kazernevoortterrein als geheel had moeten worden aanbesteed, maakt de vraag naar de aanbestedingsplicht van de parkeergarage en het stijgpunt welhaast overbodig al geldt voor beide dat ook deze hadden moeten worden aanbesteed. De commissie verwacht van de gemeente Roermond echter niet dat zij zich roomser dan de Paus gedraagt. Feit is wel dat uit niets blijkt dat men zich heeft gerealiseerd dat hiermee door de relatie tussen wethouder Van Rey en projectontwikkelaar Van Pol de schijn van belangenverstrengeling gewekt werd. Op het moment van de besluitvorming over het Kazernevoortterrein zijn Muermans en Van Pol nog zakenpartners. Kort daarna beëindigt Van Pol de samenwerking. Hij neemt het betreffende project mee. De commissie heeft op basis van haar onderzoek geen aanwijzingen dat het niet aanbesteden van het Kazernevoortterrein is gebeurd om Van Pol te bevoordelen.

3.7 Enkele punten van reflectie

Het voorgaande oordeel van de commissie geeft aanleiding tot reflectie.

3.6.1 Geen actieve grondpolitiek

Aan het niet zelf ontwikkelen van gronden is het voordeel verbonden dat de gemeente zelf geen financiële risico's loopt. Veel Nederlandse gemeenten die wel een actieve grondpolitiek voeren, hebben forse grondposities die op dit moment niet kunnen worden ontwikkeld en op de begroting drukken. Zonder actieve grondpolitiek heeft Roermond hiervan geen last. Daar staat tegenover dat anderen de risico's dragen en daarmee ook de winst willen maken die bij die risico's hoort. Dat de gemeente wellicht meer betaalt voor de parkeergarage dan wanneer ze die zelf zou hebben ontwikkeld en daarvoor een ontwikkelaar door middel van aanbesteding had aangezocht, is niet op voorhand verkeerd. Het niet kiezen voor een actieve grondpolitiek is een politieke keuze en niet op voorhand goed of fout. Aan de keuze zijn voor- en nadelen verbonden, zoals nu verschillende gemeenten aan den lijve ervaren.

3.6.2. *Aanbestedingsrecht en gemeentelijke beleidsvrijheid*

De commissie hecht eraan vast te stellen dat het aanbestedingsrecht in de periode van onderzoek complex, gelaagd en deels gefragmenteerd is. Overheden acteren niet in alle opzichten consistent op dit terrein, waarvoor wel enig begrip is op te brengen. Dat neemt echter niet weg dat het uitgerekend de overheid is waarop een belangrijk deel van het aanbestedingsrecht zich richt. Dat vergt van haar zijde uiterste zorgvuldigheid, zeker in een markt waar integriteit kwetsbaar is, zoals die van het vastgoed en de projectontwikkeling. De gemeente Roermond heeft niet anders gehandeld dan vele andere overheden in Nederland, namelijk niet altijd even strikt als het om aanbestedingsrechtelijke kwesties. Opmerkelijk is wel het feit dat de gemeente in verschillende nota's zelf een tamelijk strikt beleid op dit punt heeft geformuleerd. Dan is de gemeentelijke beleidsvrijheid kleiner dan de facto door de gemeente Roermond genomen. Dat leidt het oordeel van de commissie.

3.6.3. *Waardebepaling*

Waardebepaling is in de markt van vastgoed en projectontwikkeling een onvermijdelijk arbitraire aangelegenheid. Dat geldt nog meer voor waardetoerekening. Dat maakt ook dat in het spel van (onafhankelijke) taxaties onderhandelingen en objectiviteit elkaar gemakkelijk afwisselen. Bovendien heeft waardetoerekening allerlei gevolgen, niet in de laatste plaats in fiscale zin. De commissie stelt vast dat alleen al daarom oordeelsvorming over belangenverstrengeling en de schijn daarvan gecompliceerd is, omdat ultieme objectiviteit niet bestaat. Daarom heeft zij zich bij haar oordeel vooral laten leiden door de vraag of de schijn van belangenverstrengeling vermijdbaar zou zijn geweest.

3.6.4. *Schijn 'in the eye of the beholder'*

Van schijn van belangenverstrengeling is altijd sprake in de ogen van een waarnemer. Daarom is altijd het risico aanwezig dat tegen de vaststelling of beschuldiging van deze schijn geen afdoende verdediging mogelijk is. Dat is tot op zekere hoogte ook hier het geval. Met de onderkenning daarvan, stelt de commissie wel vast dat *checks and balances* in procedures en besluitvormingsprocessen kunnen worden ingebouwd. Door deze te expliciteren, te formaliseren en openbaar te maken kan over de positie van bestuurders voor wie de schijn van belangenverstrengeling een risico vormt, klaarheid worden geschonken. Bij politieke bestuurders, bekleed met macht zal niet alleen de schijn van belangenverstrengeling gemakkelijker worden vastgesteld, maar zij moeten hiervoor ook extra beducht zijn. Als ambtsdragers vertegenwoordigen zij immers de politieke institutie en beschadigen zij de legitimiteit van deze institutie al snel wanneer er geen afdoende en transparante *checks and balances* worden ingericht. Wethouder Van Rey, maar ook achtereenvolgende colleges van B&W en gemeenteraden hebben dit risico onvoldoende onderkend.

4. Conclusies en aanbevelingen

Aan het eind van dit rapport geeft de commissie antwoord op de vragen die in haar opdracht zijn geformuleerd. De commissie geeft vervolgens een oordeel over het handelen en de positie van de verschillende betrokken partijen: wethouder Van Rey, de burgemeester, het college van B&W en de gemeenteraad. De commissie besluit met een aantal aanbevelingen.

In een recente nota van VNG, IPO, UVW en Ministerie van BZK is belangenverstrengeling als volgt omschreven:

‘Van belangenverstrengeling is sprake als het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang van een politieke ambtsdrager of dat van derden, zoals familieleden of vrienden. Hierdoor is een zuiver besluiten of handelen in het publiek belang niet langer gewaarborgd. Niet alleen feitelijke belangenverstrengeling, maar ook de schijn ervan moet worden vermeden.’⁶⁹

Deze omschrijving is leidend voor het oordeel van de commissie. Van genoemde schijn is sprake als in de ogen van derden het handelen van een ambtsdrager de suggestie van belangenverstrengeling kan wekken.

4.1 De vragen beantwoord

1. Is hetgeen in de pers is gepubliceerd inzake de persoonlijke relaties en daaruit voortvloeiende contacten van een lid van het college van B&W en een in Roermond actieve ondernemer feitelijk correct?

Van Rey is al sedert jaren bevriend met projectontwikkelaar Van Pol en heeft in het verleden ook vriendschappelijke contacten gehad met Muermans. Deze contacten waren en zijn algemeen bekend. Wat in de pers daarover is gepubliceerd is op hoofdlijnen feitelijk correct en was ook bekend bij de achtereenvolgende colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden. De commissie deelt niet alle interpretaties die in de pers aan deze contacten worden gegeven.

2. Is hetgeen in de pers is gepubliceerd over zakelijke activiteiten van voornoemd lid van het college van B&W in relatie tot zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden feitelijk correct?

Wat in de pers is gepubliceerd over de zakelijke activiteiten van Van Rey in relatie tot zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden is gepubliceerd is feitelijk correct. Wat ontbreekt zijn de afspraken die in de respectievelijke colleges van B&W zijn gemaakt omtrent het deelnemen van Van Rey aan besluitvorming die raakt aan zijn relatie met in het bijzonder Van Pol. De suggestie als zou wethouder Van Rey altijd meebeslissen over projecten waarbij projectontwikkelaar Van Pol betrokken is, is dan ook niet juist. De commissie deelt niet alle interpretaties die in de pers hiervan worden gegeven.

⁶⁹ Zie: VNG, IPO, UVW en BZK (2010), *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, pagina 11.

3. Hoe moet in dit verband de rol van het college van B&W, de burgemeester en de raad worden beoordeeld?

De achtereenvolgende colleges van B&W hebben in de onderzochte periode de positie en de activiteiten van Van Rey gesteund. Al in 1998 is afgesproken dat Van Rey melding zou maken van al zijn contacten met Van Pol en hij heeft dit, voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, ook gedaan. Deze meldingen zijn door de achtereenvolgende colleges van B&W voor kennisgeving aangenomen. De collegiale verantwoordelijkheid is steeds onverkort van kracht geweest. Ook de gemeenteraad heeft het beleid en de positie van Van Rey altijd gesteund. Er is niet gesproken over de vraag naar de wenselijkheid van de combinatie van de positie van Van Rey als bezitter van onroerend goed in Roermond en zijn contacten met projectontwikkelaar Van Pol met de portefeuille ruimtelijke ordening en economie. Ook de commissie Benoembaarheid wethouders, die ten behoeve van de laatste collegevorming door de raad was ingesteld, heeft hierin geen bezwaren gezien. De commissie was geheel op de hoogte, althans kon dat zijn, van alle relevante feiten in deze.

De twee burgemeesters die gedurende de onderzochte periode in functie zijn geweest, hebben geen bezwaren geformuleerd in het licht van hun verantwoordelijkheid als portefeuillehouder voor integriteit.

4. Is er sprake van strijdigheid met de door de gemeente gehanteerde gedragscode dan wel – voorafgaand aan de vaststelling van de eerste gedragscode in 2003 – met de in het verleden gehanteerde afspraken die gericht waren op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling?
5. Zo ja, is er dan sprake van (de schijn van) belangenverstremgeling?

In dit kader zijn met name de volgende bepalingen van belang (zie ook paragraaf 1.4.3):

- *Onafhankelijkheid*

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

- *Openheid*

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

- *Artikel 2.2*

Bij publiek-private samenwerkingsrelaties voorkomt de bestuurder (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.

- *Artikel 2.4*

Een bestuurder die familie- of persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de gemeente, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.

Letter en geest van de gedragscode die de gemeente Roermond al vroeg is gaan hanteren, laten geen ruimte voor misverstanden: elke schijn van belangenverstremgeling dient te worden vermeden. Feitelijke belangenverstremgeling is uit den boze.

De commissie is van oordeel dat een vriendschap tussen een wethouder en een ondernemer niet als zodanig als belangenverstremgeling kan worden aangemerkt. Als er echter sprake is van politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden op beleidsterreinen waarop de betreffende ondernemer zakelijk actief is, is de schijn van belangenverstremgeling al snel aanwezig. Dat geldt zeker voor een sector als vastgoed en projectontwikkeling waar kennis van politieke en bestuurlijke beslissingen commercieel van belang is en waar politieke en bestuurlijke beslissingen tot onmiddellijk voordeel voor ondernemers kunnen leiden.

De gedragscode schrijft voor hoe gehandeld moet worden in situaties waarbij (schijn van) belangenverstremgeling kan optreden. Bij uitnodigingen voor reizen, werkbezoeken en dergelijke op kosten van derden, vinden bespreking en besluitvorming plaats in het college. Dat geldt niet voor meldingen van persoonlijke feiten. Daarbij blijven deze meldingen regelmatig onbesproken, hebben andere collegeleden alleen een adviserende rol en is er ook geen gedragslijn afgesproken. Het blijft bij meldingen. Daarmee zijn de persoonlijke feiten bij het college bekend, heeft de raad de mogelijkheid de meldingen in te zien, maar is voor het publiek niet duidelijk hoe wordt omgegaan met persoonlijke feiten zoals ze in dit onderzoek aan de orde zijn.

Er bestaan onvoldoende *checks and balances* in de besluitvorming over integriteitsgevoelige kwesties; er zijn geen arrangementen getroffen om het bestuurlijke en politieke handelen van formele waarborgen tegen (de schijn van) belangenverstremgeling te voorzien.

De commissie is van oordeel dat er een evidente en jarenlange schijn van belangenverstremgeling verbonden is met de vriendschap tussen wethouder Van Rey en projectontwikkelaar Van Pol. Dit heeft in Roermond en daarbuiten het beeld doen ontstaan dat Van Pol voordelen van deze vriendschap geniet in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen. De meest zichtbare manifestatie is het gezamenlijk bezoeken van enkele vastgoedbeurzen, omdat dit andere projectontwikkelaars de indruk van bevoordeling kan geven en dus kan worden opgevat als een verstoring van het *level playing field*. Naar het oordeel van de commissie zijn deze bezoeken in strijd met de gedragscode.

In het selectieproces van partijen voor de ontwikkeling van het Kazernevoortterrein is ook de schijn van belangenverstremgeling gewekt, zeker gelet op de strenge beleidsuitgangspunten inzake aanbesteding van de gemeente, die in deze casus niet volledig zijn nageleefd.⁷⁰ Dit geldt ook voor de procedures inzake Jazz City. De schijn is opnieuw gewekt bij de keuze voor de aankoop van een kantoorpand ten behoeve van de herhuisvesting van het stadskantoor.

Feitelijke belangenverstremgeling tussen wethouder van Rey en projectontwikkelaar Van Pol heeft de commissie niet kunnen vaststellen. Wel is er sprake van feitelijke belangenverstremgeling van wethouder van Rey in twee zaken: de aankoop van het aandeel Roercenter CV en zijn

⁷⁰ Ter relativering merkt de commissie op dat in de praktijk van het aanbestedingsrecht Nederlandse overheden regelmatig opportunistisch met de leer omgaan. Bovendien is de leer complex en niet altijd eenduidig.

vastgoedbezit. Bij de aankoop van het aandeel was zijn oogmerk echter niet primair de eigen winst en inzake het vastgoedbezit is er geen sprake van actieve handel.

6. Welk oordeel dient daar vervolgens over te worden gegeven in het licht van politiek en maatschappelijk aanvaarde normen inzake 'goed bestuur'?

Van Rey heeft zich gehouden aan de letter van de gedragscode, maar het doen van meldingen in het college van B&W neemt de schijn van belangenverstremgeling niet weg. Dat had hij en hadden de achtereenvolgende colleges van B&W en de burgemeesters in hun hoedanigheid van portefeuillehouder integriteit zich moeten realiseren. Dat had aanleiding moeten geven voor het opstellen van een gedragslijn voor de meldingen die worden gedaan in het kader van de gedragscode. De achtereenvolgende colleges van B&W hebben hierin geen verantwoordelijkheid genomen.

Daarnaast zijn er met betrekking tot de relatie tussen wethouder Van Rey en projectontwikkelaar Van Pol geen bijzondere arrangementen ontwikkeld voor het beleids- en besluitvormingsproces rond projecten en ontwikkelingen waar Van Pol een belang in heeft of zou kunnen krijgen. Er zijn geen afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden in formele besluitvormingsprocessen, althans daarvan is niet expliciet melding gemaakt. Er is niet zichtbaar gemaakt dat wethouder Van Rey geen invloed kan hebben op besluitvorming die ten gunste van projectontwikkelaar Van Pol zou kunnen uitvallen.

Thans heeft er geen evaluatie van de gedragscode meer plaats. Het college neemt geen verantwoordelijkheid voor de integriteit van het optreden van een individueel collegelid: individuele wethouders beslissen hoe te handelen, als een melding tot bespreking in het college leidt. Ook de burgemeester heeft geen grote verantwoordelijkheid op dit punt genomen, terwijl dit wel uit zijn portefeuille zou voortvloeien waar het gaat om het beleid voor en toezicht op de gedragscode. De sterke positie van wethouder Van Rey en zijn partij in de Roermondse politiek zouden een grotere rol van het college als geheel en de burgemeester als bestuursorgaan zeker hebben gerechtvaardigd vanuit een gezichtspunt van goed bestuur.

De commissie acht de feitelijke belangenverstremgeling van beperkte politieke betekenis, temeer daar hieromtrent openheid van zaken is gegeven. De aankoop en de verkoop van het aandeel Roercenter CV is, naar de commissie aanneemt, in het college besproken. Wat het beheer van het vastgoed betreft had wethouder Van Rey er wellicht verstandiger aan gedaan voor een meer onafhankelijke constructie te kiezen.

7. Welke gedragsnormen gelden voor lokale politieke bestuurders met inachtneming van het feit dat zij een groot belang hebben bij intensieve maatschappelijke contacten?

Lokale politieke bestuurders dienen, zoals ook in de gedragscode van de gemeente Roermond is vastgelegd, elke (schijn van) belangenverstremgeling te vermijden, juist vanwege het feit dat zij een groot belang hebben bij intensieve maatschappelijke contacten. Niet alleen burgemeester, collega-wethouders en de raad moeten vertrouwen hebben in een goede en integere besluitvorming, dat geldt te meer voor de burgers van de gemeente. Dat brengt met zich dat niet alleen optimale transparantie is vereist binnen het gemeentelijk apparaat (waarbij in dit geval de raad wordt inbegrepen), maar ook naar buiten.

Van het stadsbestuur mogen matiging en terughoudendheid in de uitoefening van macht worden verwacht, zonder dat dit op gespannen voet hoeft te staan met een ondernemende, daadkrachtige bestuursstijl. Ondanks het feit dat de commissie niet als opdracht heeft gehad de bestuursstijl van wethouder Van Rey en de bestuurscultuur in de gemeente Roermond te onderzoeken, veroorlooft zij zich wel een enkele observatie op dit punt. Het hebben van een dominante bestuursstijl is voor een politiek bestuurder niet verboden, maar vraagt om ‘checks and balances’ in de relatie tussen ambtelijk apparaat en college en om deugdzame gedragsnormen in de omgang tussen wethouders en ambtenaren en tussen gemeentelijke functionarissen en burgers. Dat geldt temeer waar de partij van de bestuurder een dominante positie heeft. De commissie stelt vast dat van deze ‘checks and balances’ en gedragsnormen naar het oordeel van verschillende van onze gesprekspartners en van anderen die de commissie hebben benaderd niet altijd sprake is. Dat is niet goed verenigbaar met breed aanvaarde normen voor goed bestuur. Ook daarin kan naar het oordeel van de commissie een deel van de verklaring worden gezocht, waarom de door de commissie onderzochte schijn van belangenverstrengeling zo hardnekkig in de aandacht van publiek en media is blijven staan.

Dit alles laat uiteraard onverlet dat er sprake is van grote verdiensten van wethouder Van Rey voor de ontwikkeling van Roermond.

8. Gelden er nog bijzondere gedragsnormen voor zakelijke contacten en activiteiten?

Voor zakelijke contacten en activiteiten, zeker als het gaat om voor integriteit gevoelige sectoren als vastgoed en projectontwikkeling, is het verstandig bijzondere en extra strikte gedragsnormen te formuleren.

Wethouder Van Rey had voor een andere portefeuille kunnen kiezen of op duidelijke arrangementen kunnen aandringen, die vervolgens geformaliseerd en ook openbaar gemaakt hadden kunnen worden. Dat geldt nog meer voor twee burgemeesters, vier colleges en vier gemeenteraden die de vriendschap tussen wethouder en projectontwikkelaar kennelijk niet hebben gezien als belemmering voor een wethouderschap met de betreffende portefeuille-inhoud, zo stelt de commissie vast. Daarbij tekent de commissie aan dat het maatschappelijke en politieke klimaat weliswaar veranderd is, als het gaat om integriteit en normen voor goed bestuur, maar dat deze verandering al jaren geleden is ingezet.

9. Is er aanleiding om de gedragscode aan te passen, dan wel andere maatregelen te treffen?

Er is geen aanleiding om de gedragscode aan te passen, maar wel om een gedragslijn te ontwikkelen voor de hantering ervan. Periodieke evaluatie van de toepassing van de code ligt eveneens in de rede.

4.2 Aanbevelingen

De commissie doet de volgende aanbevelingen:

1. De raad bepaalt de randvoorwaarden van een gedragslijn waaraan de toepassing van de gedragscode in de praktijk dient te voldoen.
2. Onder verantwoordelijkheid van de burgemeester wordt op basis van de gedragscode en de randvoorwaarden van de raad een gedragslijn ontwikkeld voor de omgang met integriteitsgevoelige zaken.
3. De gedragscode en de gedragslijn worden door de burgemeester periodiek geëvalueerd en op initiatief van de raad in de raad besproken.
4. Het college van B&W ontwikkelt een procedure voor besluitvorming voor situaties waarin commerciële belangen in het geding zijn, zodanig dat persoonlijke en/of zakelijke relaties van bestuurders geen vaststelbare invloed kunnen hebben op die besluitvorming. De gemeenteraad doet dit voor raadsleden. Van het hanteren van deze procedures wordt in het openbaar verslag gedaan.
5. Een commissie uit de gemeenteraad beoordeelt ook in de toekomst de benoembaarheid van wethouders en krijgt hiervoor van alle beoogde wethouders vooraf een dossier met alle relevante informatie over persoonlijke en/of zakelijke relaties en (neven)functies. De commissie stelt een verslag op van haar bevindingen. Na de benoeming van de wethouders evalueert de raad de werkzaamheden van de commissie.
6. Voor de zakelijke belangen van een wethouder die geraakt kunnen worden door besluiten van college van B&W en de gemeenteraad treft de wethouder in overleg met het college een regeling die de onafhankelijkheid van de wethouder borgt. Deze regeling wordt schriftelijk vastgelegd en ter kennis van de raad gebracht.
7. Als ondanks de regeling onder 6 de schijn van belangenverstremgeling toch evident blijft, voorziet het college daarin door een wijziging in de portefeuillevreiding voor te leggen aan de gemeenteraad.

Bijlage 1: overzicht gesprekspartners

De heer	B. Achten	Raadslid VVD en lid Commissie Benoembaarheid wethouders
Mevrouw	P. Beeren	Fractievoorzitter SP en Lid Commissie Benoembaarheid wethouders
De heer	H. van Beers	Burgemeester Roermond
Mevrouw	M. van Beers	Fractievoorzitter RS
De heer	H. Boots	Voormalig wethouder en fractievoorzitter BBR
Mevrouw	L. van den Bongard	Hoofd afdeling Juridische zaken en Eigendommen
Mevrouw	R. van Breugel	Oud-gemeentesecretaris
De heer	J. Breugelmans	Fractievoorzitter CDA
De heer	J. Bronsdijk	Directeur sector Ruimte
De heer	L. Coenen	Fractievoorzitter SPR
De heer	L. Daamen	Fractievoorzitter DS
De heer	P. Heijnen	Raadslid BBR en lid Commissie Benoembaarheid wethouders
De heer	L. Imkamp	Voormalig wethouder D66
De heer	H. Kaiser	Voormalig burgemeester Roermond
De heer	K. Joosten	Voormalig directeur sector Ruimte
De heer`	W. Kemp	Wethouder CDA
Mevrouw	R. Moussaoui	Wethouder VVD
De heer	B. Oostra	Adjunct-hoofdredacteur Dagblad De Limburger
De heer	S. Öztürk	Fractievoorzitter PvdA
Mevrouw	L. Paulussen	Voormalig gemeentesecretaris
De heer	D. Peters	Fractievoorzitter VVD
De heer	F. Pleyte	Fractievoorzitter D66
De heer	P. van Pol	Directeur Van Pol Beheer B.V.
De heer	J. van Rey	Wethouder VVD
De heer	P. Schoenmakers	Voormalig adjunct gemeentesecretaris
De heer	T. Schreurs	Voormalig wethouder VVD
Mevrouw	M. Smitsmans	Fractievoorzitter Groen Links
De heer	T. Thissen	Voormalig wethouder Groen Links
De heer	G. IJff	Wethouder PvdA
Mevrouw	A. Waajen	Raadslid CDA en lid Commissie Benoembaarheid wethouders
De heer	V. Zwijnenberg	Wethouder VVD

Het secretariaat heeft met de volgende personen een gesprek gevoerd:

De heer	M. de Bock	Teamleider sector Ruimte afdeling plannen & projecten
De heer	K. Carlier	Directeur Domeinen Zuid
De heer	L. Heijnders	Directeur Vastgoed Rijksgebouwendienst
Mevrouw	L. van den Bongard	Hoofd afdeling Juridische zaken en Eigendommen
De heer	K. Joosten	Voormalig directeur sector Ruimte
De heer	G. Raeven	Vennoot HLB Kallen Raeven
De heer	J. Toebosch	Juridisch adviseur Juridische Zaken en Eigendommen
Mevrouw	L. de Wild	Project coördinator sector Ruimte

Bijlage 2: de Gemeentewet als toetsingskader

De Gemeentewet

Uit de Gemeentewet zijn voor dit onderzoek de navolgende artikelen relevant:

Artikel 41a

1. Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen de wethouders, in de vergadering van de raad, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) af: “Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot wethouder benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als wethouder naar eer en geweten zal vervullen. Zo waarlijk helpe mij God Almachtig!”. “Dat verklaar en beloof ik!”.

Artikel 41c

1. Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de wethouders.
2. De raad stelt voor de wethouders een gedragscode vast.

Artikel 15

1. Een lid van de raad mag niet:
 - a. als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
 - b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
 - c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:
 - 1e. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;
 - 2e. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;
 - d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:
 - 1e. het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;
 - 2e. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;
 - 3e. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;
 - 4e. het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;
 - 5e. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;
 - 6e. het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;
 - 7e. het onderhands huren of pachten van de gemeente.
2. Van het eerste lid, aanhef en onder d, kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.
3. De raad stelt voor zijn leden een gedragscode vast.

Artikel 170

1. De burgemeester ziet toe op:
 - a. Een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;
 - b. Een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden;
 - c. De kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;

- d. Een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;
- e. Een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.

2. De burgemeester brengt tegelijk met de in art. 197 bedoelde stukken een burgerjaarverslag uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over:

- a. De kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening;
- b. Zijn bevindingen over het eerste lid, onder c.

3. De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.

Bijlage 3: de Algemene Wet Bestuursrecht als toetsingskader

De Algemene Wet Bestuursrecht

Uit de Algemene Wet Bestuursrecht is voor dit onderzoek het navolgende artikel relevant uit hoofdstuk 2 Verkeer tussen burgers en bestuursorganen, afdeling 2.1 Algemene bepalingen:

Artikel 2:4

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.
2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Bijlage 4: de gedragscode als toetsingskader

Gedragscode voor de leden van de raad van de gemeente Roermond en de leden van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond (2007)

Artikel 2 Belangenverstrengeling en aanbesteding

- 2.1 Een bestuurder doet opgave van zijn financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente zakelijke betrekkingen onderhoudt. De opgave is openbaar en door derden te raadplegen.
- 2.2 Bij publiek-private samenwerkingsrelaties voorkomt de bestuurder (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.
- 2.3 Een oud-bestuurder wordt het eerste jaar na de beëindiging van zijn ambtstermijn uitgesloten van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden voor de gemeente
- 2.4 Een bestuurder die familie- of persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de gemeente, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.
- 2.5 Een bestuurder neemt van een aanbieder van diensten aan de gemeente geen faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kan beïnvloeden.

Artikel 3 Nevenfuncties

- 3.1 Een bestuurder vervult geen nevenfuncties waarbij strijdigheid is of kan zijn met het belang van de gemeente.
- 3.2 Een bestuurder maakt melding van al zijn nevenfuncties waarbij tevens wordt aangegeven of de functie wel of niet bezoldigd is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt.
- 3.3 De kosten die een bestuurder maakt in verband met een nevenfunctie uit hoofde van het ambt (q.q. – nevenfunctie), worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend.
- 3.4 Een bestuurder die een nevenfunctie wil vervullen anders dan uit hoofde van het ambt, bespreekt dit voornemen in het college. Daarbij komt tevens aan de orde hoe wordt gehandeld met betrekking tot eventuele vergoedingen en de te maken kosten.

Artikel 4 Informatie

- 4.1 Een bestuurder gaat zorgvuldig om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij verstrekt geen geheime informatie.
- 4.2 Een bestuurder houdt geen informatie achter, tenzij deze geheim of vertrouwelijk is en het niet geven van informatie mogelijk is op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.
- 4.3 Een bestuurder maakt niet ten eigen bate of van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

Artikel 9 Reizen buitenland

- 9.1 Een bestuurder die het voornemen heeft een buitenlandse reis te maken, heeft toestemming nodig van het college. De gemeenteraad wordt van het besluit op de hoogte gesteld.
- 9.2 Een bestuurder die het voornemen van een reis meldt, verschaft informatie over het doel van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap en de geraamde kosten.

9.3 Uitnodigen voor reizen, werkbezoeken en dergelijke op kosten van derden worden altijd besproken in het college en onder meer getoetst op het risico van belangenverstremming. Het gemeentelijk belang van de reis is doorslaggevend voor de besluitvorming.

9.4 Van de reis wordt een verslag opgesteld. Buitenlandse reizen worden vermeld in een jaarverslag.

9.5 Het ten laste van de gemeente meereizen van de partner van een bestuurder is uitsluitend toegestaan wanneer dit gebeurt op uitnodiging van de ontvangende partij en het belang van de gemeente daarmee gediend is. Het meereizen van de partner wordt bij de besluitvorming van het college betrokken.

9.6 Het anderszins meereizen van derden op kosten van de gemeente is niet toegestaan. Het meereizen van derden op eigen kosten is toegestaan en wordt in dat geval bij de besluitvorming van het college betrokken.

9.7 Het verlengen van een buitenlandse dienstreis voor privé-doeleinden is toegestaan, mits dit is betrokken bij de besluitvorming van het college. De extra reis- en verblijfkosten komen volledig voor rekening van de bestuurder.

9.8 De in verband met de buitenlandse dienstreis gedane functionele uitgaven worden vergoed conform de geldende regelingen. Uitgaven worden vergoed voorzover zij redelijk en verantwoord worden geacht.