



Onderzoek naar het project Proosdijschuur in gemeente Meerssen

Januari 2019



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Belang van het onderzoek	5
1.2	Uitwerking	5
1.3	Doel van het onderzoek	5
1.4	Afbakening	6
1.5	Onderzoeksaanpak	6
1.6	Planning en kosten	6
2.	Het onderzoek	7
2.1	De relatie tussen gemeente Meerssen en BAM (2012)	7
2.2	Afboeking van verminderde koopsom en de bedrijfswoning (2015)	8
2.3	De raadzaalfunctie in de Proosdijschuur	9
2.4	De intentieovereenkomst voor de verkoop en verbouwing	11
2.5	De realiseringsovereenkomst tussen de gemeente en exploitant	12
2.6	De koopovereenkomst tussen de gemeente en exploitant (2017)	16
2.7	De presentatie in november 2016 van de nieuwe raadzaalfunctie in de Proosdijschuur	17
2.8	De vergunningaanvraag en –verlening voor het bouwplan en de raadzaal	18
3.	Vragen vanuit de gemeenteraad	22
3.1	De aanloop tot maart 2015	22
3.2	De koopovereenkomst en realiseringsovereenkomst	23
3.3	De bouwaanvraag inclusief afwikkeling	25
3.4	De provinciale subsidie	27
3.5	De uitvoering	28
3.6	Algemeen	32
4.	Slotwoord van de commissie	36
Bijlagen:		
1.	Lijst met geïnterviewde personen	40
2.	De rekenkamercommissie	41





1 Inleiding

Aanleiding voor onderzoeksrapport betreft de unaniem door de gemeenteraad aangenomen motie op 25 april 2018, die luidt om de rekenkamercommissie in zo breed mogelijke zin onderzoek te laten doen naar de procesgang rondom de verkoop en verbouwing van de Proosdijschuur in Meerssen.

1.1 Belang van het onderzoek

De rekenkamercommissie (verder “de commissie”) beschouwt de op 25 april 2018 aangenomen motie, en de naar aanleiding daarvan op 28 juni 2018 geformuleerde onderzoeksopdracht, als formeel gemotiveerd verzoek als bedoeld in artikel 5f van het Reglement van Orde voor de Rekenkamercommissie Zuid-Limburg juncto de Verordening op de Rekenkamercommissie Meerssen.

De commissie heeft samen met de raad geconstateerd dat het aangedragen onderwerp geschikt is voor onderzoek en een zekere urgentie heeft omwille van de maatschappelijk ontstane onrust. Derhalve heeft de commissie in haar vergadering op 24 augustus 2018 besloten voornoemd verzoek te omarmen en zodoende het project Proosdijschuur *als onderwerp* te onderzoeken. Vooropgesteld wordt dat zij vanuit haar wettelijke functie de vrijheid heeft om zelf haar keuze voor een onderzoeksonderwerp en de daarbij behorende vraagstelling te kunnen formuleren.

De commissie wenst duidelijk te zijn ten aanzien van de volstrekt onafhankelijke en onbevangen positie jegens de gemeente en dit dossier. Dit houdt concreet in dat de commissie *kennis heeft genomen* van de door de raad opgestelde deelvragen voor dit onderzoek, maar dat deze niet als imperatief (verplicht) of limitatief (uitputtend) worden beschouwd. De commissie heeft zelf in het rapport (deel)vraagstellingen geformuleerd en daarop een structuur aangebracht. Om tegemoet te komen aan het voorwerk van de raad heeft de commissie aan het einde van dit rapport alsnog een zo concrete mogelijk antwoord geformuleerd op de gestelde vragen. Het rapport bevat daarmee een beschrijvend oordeel van de aspecten die in de casus als meest relevant kunnen worden beschouwd.

1.2 Uitwerking

Het onderzoek strekt zich uit over de periode vanaf het moment waarop door de BAM werd verzocht om beëindiging van diens contractpositie met de gemeente ten aanzien van de laatste fase “Proosdijschuur” binnen het project Centrumplan Markt Meerssen, tot en met voornoemde datum van 25 april 2018. Deze afbakening vloeit voort uit de bespreking met het presidium op 17 september 2018.

1.3 Doel van het onderzoek

De commissie heeft beoogd inzicht te krijgen in de wijze waarop dit project concrete gestalte heeft gekregen, waarbij is ingezoomd op de intenties van partijen en de wijze van feitelijke uitvoering van het projectplan. Dit plan luidde kort gezegd: een nieuwe raadszaalfunctie in de Proosdij. Het doel van dit onderzoek is enerzijds het identificeren van zaken die uit oogpunt van doeltreffendheid en rechtmatigheid mogelijk niet goed zijn verlopen, en anderzijds ook nadrukkelijk om te komen tot aanbevelingen ten aanzien van projectmatig werken in de toekomst.



1.4 Afbakening

De centrale vraagstelling luidt:

Hoe doeltreffend en rechtmatig is de procesgang verlopen rondom de verkoop en verbouwing van de Proosdijschuur in Meerssen, overwegende dat deze zodanig had moeten worden gerealiseerd dat deze geschikt zou zijn voor het houden van de raadsvergaderingen, en welke lering kunnen we hieruit trekken voor toekomstige projecten? De schuldvraag staat niet centraal, maar het proces.

1.5 Onderzoeksaanpak

De commissie is te werk gegaan middels een verdiepend onderzoek door dossieranalyse en interviews met de betrokken ambtenaren en bestuurder(s) van de gemeentelijke organisatie, en met externe personen (zoals adviseurs en de exploitant) die een relevante rol hebben gespeeld in dit project Proosdijschuur.

Op basis van de feiten, overwegingen en conclusies zullen aanbevelingen worden gedaan, die betrekking hebben op het proces én op gemaakte keuzes binnen de organisatie als geheel. Daarbij worden helder eenieders eigen rol en taak in ogenschouw genomen.

1.6 Planning en kosten

Het onderzoek is door de commissie zelf uitgevoerd. In de onderzoeksopzet werd uitgegaan van 150 onderzoeksuren. Inmiddels heeft de commissie een signaal afgegeven aan de griffier dat meer uren noodzakelijk zijn. Rekening moet worden gehouden met 200 uur in plaats van de aanvankelijk geraamde 150 uur. Dit aantal komt voort uit een lange tijdlijn (vanaf 2012) en het daarmee samenhangende grote aantal geïnterviewde betrokkenen en relevante documenten. Met de griffier is afgesproken dat zij dit signaal voorlegt aan de raad/presidium/fractievoorzitters.

De deadline voor de eerste conceptrapportage is gelegen op 1 maart 2019 en is daarmee ruimschoots gehaald.

Voor het onderzoek heeft de commissie de medewerking gekregen van één contactpersoon binnen de gemeente voor de verschaffing van de nodige documenten, het maken van afspraken met geïnterviewden en bewaken van de tijdigheid hiervan. De commissie bedankt de contactpersonen bij de griffie en de lijnorganisatie voor de prettige samenwerking in dit onderzoek.



2 Het onderzoek

De commissie beschrijft in dit hoofdstuk puntsgewijs de diverse aspecten die in het project Proosdijschuur de revue hebben gepasseerd. De beschrijving van elk aspect is opgebouwd uit een weergave van de feiten, overwegingen, conclusies en aanbevelingen. Maar allereerst wordt een korte beschrijving gegeven van dit project en de inhoudelijke aanleiding voor dit onderzoek:

Het doel was om het Rijksmonument De Proosdij in Meerssen te verbouwen en er een hoogwaardige invulling aan te geven waarbij een combinatie van kwaliteitshoreca en een raadszaal voor de gemeente Meerssen voor een multifunctionele invulling moesten zorgen.

Begin 2018 blijkt echter dat de indeling van de zaal en de beschikbare ruimte afwijken van de eerdere schetsen die eind 2016 zijn opgesteld en met zowel de exploitant als de raadsleden is afgesproken. Dit valt te lezen in een brief die het college van burgemeester en wethouders op 10 april 2018 aan de gemeenteraad heeft gestuurd.

Ook over het gebruik van het terras van de Proosdij bestaat onduidelijkheid. Een deel van dit terras van de binnenplaats is dagelijks vanaf 10:00 uur in gebruik, en dit is als zodanig ook opgenomen in de realiseringsovereenkomst. Dit is echter niet in overeenstemming met het collegebesluit van 13 februari 2017. Daarin is besloten dat het terras op werkdagen vanaf 18:00 uur gebruikt zou mogen worden. Al deze aspecten zijn door de media opgepikt en hebben de nodige onrust veroorzaakt.

De verantwoordelijke wethouder heeft naar aanleiding hiervan op 21 april 2018 zijn ontslag ingediend.

2.1 De relatie tussen Gemeente Meerssen en BAM (2012)

Feiten:

BAM en de gemeente hebben op 28 maart 2012 een realiseringsovereenkomst (hierna: ROK) gesloten met als insteek het realiseren van een horecagedeelte met raadzaalfunctie in de voormalige Proosdijschuur. Het object zou dan door de gemeente verkocht worden aan de BAM voor 425.000 euro. BAM heeft op 15 oktober 2015 aan de gemeente verzocht om deze overeenkomst voor de Proosdijschuur te beëindigen omdat niet binnen 3 jaar een belegger/exploitant gevonden werd.

Overwegingen:

In de realiseringsovereenkomst staat in artikel 6.1 juncto artikel 10 lid 3 een bepaling op basis waarvan de BAM bij onvoldoende afzetmogelijkheden de ROK mag beëindigen. Blijkens ingewonnen extern advies bij Paulussen Advocaten d.d. 2 september 2015 heeft deze beëindiging door BAM op goede juridische gronden plaatsgevonden.

Conclusie:

De commissie schaaft zich achter het advies van Paulussen Advocaten en concludeert dat na de beëindiging van de overeenkomst met BAM er een nieuwe situatie is ontstaan, waarbij het de gemeente vrij stond om met andere partijen afspraken te maken. De redactie van de overeenkomstbepalingen strookte daarmee mogelijk niet met de fundamentele intentie van de gemeente voor wat betreft het gedeelte van de Proosdijschuur. De commissie is van mening dat in de contractvorming betere garanties voor de gemeente opgenomen hadden kunnen worden waarmee voorkomen had kunnen worden dat BAM zich relatief eenvoudig heeft kunnen onttrekken aan diens verplichting om het object exploiteerbaar te maken.



Aanbeveling:

De commissie is van mening dat het altijd aanbeveling verdient dat dergelijke belangrijke contracten voorafgaand aan het sluiten getoetst worden door een externe jurist, zeker wanneer de gemeente in kwestie niet beschikt over de benodigde expertise op het terrein van exploitatie- of overeenkomstenrecht. Hiermee is niet gezegd dat de bedoelde expertise in het geval van Gemeente Meerssen ontbreekt, maar het gegeven dat achteraf extern advies is ingewonnen over de beëindiging van de overeenkomst ondersteunt de genoemde aanbeveling van de commissie.

2.2 Afboeking van verminderde koopsom van 425.000 euro naar 200.000 euro en de bedrijfswoning (2015)

Feiten:

Na beëindiging van de realiseringsovereenkomst tussen de gemeente en BAM ontstond er een lagere koopsom van 200.000 euro die door de gemeenteraad wordt afgeboekt op voorstel van het college. Als uitgangspunt werd toen opgenomen dat de Proosdijschuur zou moeten gaan functioneren als raadszaal voor de gemeente en dat deze door de nieuwe exploitant 15x per jaar gratis beschikbaar gesteld moet worden.

Als basis voor de taxatie heeft Boek & Offermans op 2 november 2015 het object gewaardeerd rekening houdend met het bouwplan. Daarbij is blijkens paragraaf E bij “onderbouwing van het waardeoordeel” in het rapport uitdrukkelijk het onderdeel van de bedrijfswoning in het bouwplan niet meegerekend. In het interview met de taxateur is deze handelswijze bevestigd. De taxateur geeft aan dat wanneer dit wel zou zijn gebeurd dat dan de taxatiewaarde van 200.000 euro voor de Proosdijschuur beduidend hoger zou zijn uitgevallen. Uit een emailbericht d.d. 6 januari 2016 van de taxateur aan de projectleider wordt een afzonderlijke waarde voor een dergelijke bedrijfswoning genoemd van 240.000 euro tot 250.000 euro.

In onderdeel E onder punt 3 van het taxatierapport staat vermeld dat er ook een correctie heeft plaatsgevonden van 162.000 euro restauratiesubsidie, die is meegerekend om te komen tot een residuele waardebeoordeling. Blijkens de bijlagen is de taxateur uitgegaan van een bouwplan waarbij het podium verwijderd zou worden (die overeenkomt met bouwaanvraagshets HVN Architecten).

Uit een in opdracht van de gemeente opgestelde calculatie door firma Bremen komt een plaatje van 325.473 euro inclusief btw stichtingskosten naar voren voor de bedrijfswoning. De projectleider neemt deze calculatie over in zijn advisering richting college en raad door te stellen dat realisatie van de bedrijfswoning meer kost dan de waarde die daarmee wordt gecreëerd.

Bij besluit van 7 januari 2016 heeft de gemeenteraad ingestemd met deze afboeking van 225.000 euro vanwege de verminderde verkoopopbrengst (van 425.000 euro naar 200.000 euro). Dit besluit was niet unaniem.

Overwegingen:

De commissie stelt voorop het logischer te hebben gevonden wanneer de volledige planologische mogelijkheden van het te verkopen object zouden zijn meegenomen in de taxatieopdracht, dus ook de bedrijfswoning. De bedrijfswoning die is geregeld met toepassing van een buitenplanse ontheffing vertegenwoordigt immers een bepaalde economische waarde, net als de horeca- en vergaderfuncties in het gebouw. Uitgaande van de door de taxateur gegeven indicatieve waarde van 240.000 euro tot 250.000 euro had deze bedrijfswoning onderdeel moeten uitmaken van het taxatierapport.



Als is het alleen al omwille van de transparantie en volledigheid.

De commissie zet bovendien grote vraagtekens bij de hoogte van de calculatie groot 325.473 euro aan stichtingskosten om de zolderverdieping van de Proosdijschuur te verbouwen tot bedrijfswoning. Deze kosten worden aan de hoge kant geacht in relatie tot de werkzaamheden die verricht moesten worden, en daarbij stelt de commissie ook de vraag of alle geraamde werkzaamheden wel absoluut noodzakelijk waren om de zolderverdieping bewoonbaar te maken. De commissie heeft weliswaar geen contra-expertise laten verrichten, maar maakt zelf de inschatting dat de reële kosten in elk geval minder dan 240.000 euro (de geïndiceerde waarde van de woning na verbouwing) zullen bedragen.

Conclusie:

Bovenstaande overwegingen leiden tot de conclusie dat de taxatiewaarde van de Proosdijschuur, uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden na realisatie van het bouwplan, dus met inbegrip van de mogelijkheden van een bedrijfswoning, in alle redelijkheid hoger had moeten zijn dan 200.000 euro. Verder is het zo dat bij de residuele waarde methode rekenschap is gehouden met de te maken kosten door de koper van het object. In zekere zin zijn de geschatte kosten voor het verwijderen van het podium in die berekening meegenomen. Naar het oordeel van de commissie is dit onterecht gebleken, omdat het podium uiteindelijk niet is gesloopt. De taxatiewaarde is daardoor te laag.

Aanbeveling:

Transparant en volledig zijn bij het taxeren van de door de gemeente te verkopen objecten, zeker wanneer deze beeldbepalend zijn, waarbij alle planologische mogelijkheden worden meegenomen. Stichtingskosten beter niet verrekenen met de verkoopprijs, maar middels een meer transparante constructie verdisconteren in het onderhandelingsresultaat. De gewenste verbouwingskosten, dus ook de uiteindelijke omvang en risico's daarvan, zouden niet bij de gemeente maar bij de koper dienen te liggen. Dan is het ook zuiverder om deze kostencomponent niet in relatie te brengen tot de bepaling van de taxatiewaarde en daarmee de verkoopprijs. Hetzelfde geldt voor de restauratiesubsidie die in het vooruitzicht werd gesteld; deze zou geen rol van betekenis mogen spelen bij het zuiver taxeren van een object. Wanneer verbouwingskosten worden meegerekend, dan zou naar het oordeel van de commissie ook de waarde ná verbouwing en eventuele toekomstige winstberekeningen uit de horeca-exploitatie mee moeten wegen.

2.3 De raadszaalfunctie in de Proosdijschuur

Feiten:

In het collegebesluit d.d. 28 januari 2015 is als uitgangspunt opgenomen dat de proosdijschuur zou moeten gaan functioneren als raadszaal voor de gemeente en dat deze door de nieuwe exploitant 15x per jaar gratis beschikbaar gesteld moet worden.

Hoe vaak en op welke momenten is de gemeenteraad daadwerkelijk in stelling gebracht door het college bij het bepalen c.q. sturen op de inrichting en voortgang ten aanzien van de raadszaalfunctie?

- In het raadsbesluit d.d. 3 maart 2016 wordt de raad weliswaar geïnformeerd, maar uit het dictum valt te lezen dat er geen besluit wordt gevraagd, maar slechts “in kennis stellen” van de raadzaalinrichting met tekening. Dit betreft het inrichtingsvoorstel d.d. 8 januari 2016 van HVNArchitecten, waarop een gelijkvloerse raadszaal zonder podium is ingetekend.
- In een bijeenkomst op 17 november 2016 hebben de projectleider en de exploitant Pinckaerts een presentatie gegeven van de inrichting van de raadszaal in de Proosdij aan de gemeenteraad.



Blijkens het verslag van die bijeenkomst waren de belangrijkste opmerkingen vanuit de raad: liever een hoefijzer opstelling in plaats van een haakse opstelling, en het wijzigen van de vergaderdag van de donderdag naar de maandag. Tevens is besproken of een publieke tribune op de verdieping wel nodig is, omdat de begane grond plek zou bieden aan 40-50 bezoekers.

- a. De projectleider heeft blijkens het verslag van deze bijeenkomst het model getoond van de inrichting van de raadszaal door de architect, alsmede de overige voorzieningen zoals vergaderruimtes en ruimtes voor het publiek.
 - b. De exploitant heeft de raadsleden gevraagd naar hun meningen zodat zij verder kan met de uitwerking van het inrichtingsmodel. Zij toont een opstelling met 2 spreekgestoeltes en de zitopstelling voor alle deelnemers. Het model is uitgereikt. Afgesproken is dat bij de contractbesprekingen afspraken met de exploitant zouden worden vastgelegd over de inrichting. Het presidium zou 5 december 2016 het nieuwe model met de aandachtspunten bespreken.
- Op 5 december 2016 heeft het presidium ingestemd met het verslag van de bijeenkomst d.d. 17 november 2016 en de afspraken die daarin zijn gemaakt. Opgemerkt wordt bijzondere aandacht te hebben voor de opstelling (hoefijzer) en de gevraagde verplaatsing van donderdag naar maandag als vergaderdag voor de nieuwe raad ingaande maart 2018. Deze afspraken zijn per emailbericht van 9 december 2016 door de plaatsvervangend griffier toegezonden aan de projectleider. De projectleider schrijft in zijn collegevoorstel d.d. 21 maart 2017 dat voornoemde uitgangspunten voor de inrichting door middel van het verslag zijn gecommuniceerd naar de exploitant en als zodanig zijn verwoord in de realiseringsovereenkomst in artikel 4 lid 2.

Overwegingen:

Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan was er ten tijde van deze besluitvorming in 2015 geen programma van eisen opgesteld waaraan de gewenste raadszaalfunctie concreet moest voldoen. Concrete eisen zijn pas later benoemd.

Ten aanzien van het door de projectleider in diens collegeadvies d.d. 21 maart 2017 gestelde dat de inrichtingsafspraken zijn verankerd in artikel 4 lid 2 van de realiseringsovereenkomst constateert de commissie dat dit slechts gedeeltelijk is gebeurd. De door de raad gewenste “hoefijzer-opstelling” in plaats van een “U-opstelling” wordt in de overeenkomst niet specifiek genoemd, maar er staat dat “partijen werken samen bij het plaatsen van de opstelling”. Voorts staat er “de gemeenteraad doet over het verplaatsen van de vergadering naar maandag in mei 2018 een definitieve uitspraak”. Deze omschrijving van beide afspraken bevat naar het oordeel van de commissie te onduidelijke bewoordingen om te kunnen spreken van juridisch afdwingbare verbintenissen. Het verschil tussen een afspraak en een verbintenis tussen partijen zit hem in de bewoordingen. Een verbintenis had als volgt kunnen luiden: “De gemeenteraad beslist op welke dag zij het recht heeft om vergaderingen te houden in het betreffende zaalgedeelte. De exploitant geeft dit beslissingsrecht aan het gemeentebestuur en zal zich naar dat besluit schikken”. De commissie zou het verstandig hebben gevonden dat er in deze formulering tevens een clause zou staan dat de gemeente eenzijdig de vergaderdag in de toekomst weer kan wijzigen. Met betrekking tot de opstelling had er een bepaling kunnen staan in de trant van “uitgangspunt voor de raadsvergadering is dat er een hoefijzer-opstelling wordt geplaatst door de exploitant. Het gemeentebestuur bepaalt de exacte opstelling en de exploitant schikt zich naar dat besluit”. Ook hier verdiende het naar het oordeel van de commissie aanbeveling om een clause op te nemen dat de gemeente de opstelling eenzijdig mag wijzigen. Kortom, dergelijke juridische artikelen dienen om als afdwingbare verbintenissen te kunnen worden gekwalificeerd *voldoende bepaalbaar* (duidelijk) te zijn.



De commissie heeft de indruk dat de onderhavige overeenkomst is opgesteld door de projectleider, en niet (is gecontroleerd) door een jurist. Hoewel de projectleider (als steller) verantwoordelijk is voor de aanlevering van stukken ziet de commissie hierin voor de juridische afdeling bij de gemeente uitdrukkelijk een taak en verantwoordelijkheid om juist op dit aspect van bepaalbaarheid toe te zien, zeker gezien het feit dat de juristen een formele rol hebben bij het toetsen van alle college- en raadsvoorstellen.

Conclusie:

De op 17 november 2016 (informatieavond inrichting raadszaal) en 5 december 2016 (bekrachtiging door het presidium) gemaakte afspraken zijn niet voldoende duidelijk in de realiseringsovereenkomst terecht gekomen, ondanks dat dit door de projectleider wel werd gesuggereerd in diens collegevoorstel van 21 maart 2017. De juridische werking van de overeenkomst komt daardoor niet overeen met de bedoelingen van de gemeenteraad ten aanzien van de inrichting en opstelling van de raadszaal.

Aanbeveling:

- Nauwkeurigere formulering bij contractvorming nastreven door de steller van overeenkomsten.
- Effectievere wijze van juridische check nastreven alvorens contracten ter vaststelling aangeboden worden aan het college en aan de gemeenteraad. Dit aspect formeel inbedden in de control-cyclus.
- Zo nodig externe expertise of voorbeeldcontracten uit de praktijk aanwenden om dit proces te verbeteren.

2.4 De intentieovereenkomst d.d. 26 februari 2015 voor de aankoop en verbouwing door Pinckaerts

Feiten:

Deze overeenkomst heeft blijkens artikel 1 tot doel om te komen tot een realisatieovereenkomst voor restauratie en functieverandering van de Proosdijschuur. Artikel 1.2 spreekt over (exact) 15 dagen per jaar gebruik van de zaal door de gemeente, terwijl in artikel 3.1 sub d wordt gesproken over tenminste 15 dagen. Artikel 3.1 sub a bevat de verplichting voor de exploitant om het project integraal voor eigen rekening en risico te realiseren, met uitzondering van de in artikel 3.3 genoemde kosten voor infrastructurele voorzieningen vanuit het gemeentelijke plan “Markt & Omgeving”. Binnen dat plan valt overigens niet de nieuwe noodzakelijke riolaansluiting voor de Proosdijschuur, waar nadien discussie over is ontstaan. Artikel 3.1 sub b bevat de afspraak dat de koopovereenkomst gebaseerd zou worden op o.a. het taxatierapport van de koper.

Overwegingen:

In artikel 5.3 staat het voorbehoud van een raadsbesluit voor de werking van de intentieovereenkomst, namelijk dat de gemeenteraad de (toen nog op te stellen) realiseringsovereenkomst moest goedkeuren. In de considerans bij de realiseringsovereenkomst d.d. 11 april 2017 staat dat de intentieovereenkomst is ingetrokken op het moment van het sluiten van de ROK en de koopovereenkomst. De gemeenteraad heeft echter nooit de realiseringsovereenkomst goedgekeurd, want deze overeenkomst is (samen met de koopovereenkomst) door de projectleider uitsluitend voorgelegd aan het college op 21 maart 2017, en niet aan de raad. Formeel juridisch betekent dit dat zowel de realiseringsovereenkomst als de intentieovereenkomst ingevolge artikel 5.3 tot op heden opgeschort zijn geweest, nu immers een raadsbesluit ontbreekt en in feite derhalve nooit werking hebben gehad. Evenmin is de intentieovereenkomst ooit ontbonden, waartoe o.a. de artikelen 5.3 en 5.4 de mogelijkheid bieden.



Ten aanzien van artikel 3.1 sub b stelt de commissie zich op het standpunt dat het hoogst ongebruikelijk is dat de koper van een object zelf de regie krijgt bij het laten waarderen van het aan te kopen object. De gemeente zou zelf de regie moeten houden bij de opdrachtformulering richting een door haar te kiezen taxateur, en vervolgens daar zelf de verkoopprijs op dienen te baseren. Zoals het nu in artikel 3.1 staat opgenomen ligt het risico van de slager die zijn eigen vlees keurt op de loer.

Conclusie:

De verwijzing in de intentieovereenkomst naar het raadsbesluit van 15 maart 2012 is onjuist, omdat blijkens de tekst in de overeenkomst op diverse onderdelen wordt afgeweken van dat raadsbesluit. De juridische verwijzing “ter uitvoering van” klopt bijvoorbeeld niet waar het de toevoeging betreft van de bedrijfswoning, iets dat in 2012 nog helemaal niet aan de orde was. Ondanks dat dit raadsbesluit uit 2012 niet meer integraal werd opgevolgd, staat het partijen vrij om datgene overeen te komen naar keuze. Evenwel dient er aan de zijde van de gemeente altijd een onderliggend formeel besluit aanwezig te zijn dat die lading van de overeenkomst dekt en waar naar dient te worden verwezen. In de onderhavige situatie dekt het besluit waar naar wordt verwezen niet de lading van de overeenkomst.

Aanbeveling:

- Bij het sluiten van een (intentie)overeenkomst moet een formeel besluit de lading dekken.
- De opvolging van een intentieovereenkomst naar een realiseringsovereenkomst en koopovereenkomst moet juridisch sluitend, logisch, en bepaalbaar zijn.
- Verbintenissen in overeenkomsten tussen partijen moeten over en weer duidelijk omschreven zijn.

2.5 De realiseringsovereenkomst d.d. 11 april 2017 tussen de gemeente en exploitant Pinckaerts

Feiten:

In de realiseringsovereenkomst staat in artikel 4 lid 2 dat “de gemeente 15x per jaar het zaal-gedeelte op de begane grond (...) mag benutten”.

In de overeenkomst staat in artikel 4 lid 4 dat de exploitant de hele week vanaf 10:00 uur het buitenterrein kosteloos mag gebruiken. In het betreffende collegevoorstel staat het tijdstip vanaf 18:00 uur in plaats van 10:00 uur, hetgeen ook de wens van het college was zodat er gedurende werkuren geen overlast van het terras zou ontstaan. Dit is een discrepantie.

De realiseringsovereenkomst bevat géén tekening met een inrichting die geschikt is als raadszaal. Evenmin vermeldt de overeenkomst de bepaling dat de exploitant het podium moet slopen om plaats te maken voor een volledig functionele vergaderruimte. In artikel 1 lid 2 van de overeenkomst wordt niet vermeld dat het project mede is gericht op het inrichten van een raadszaalfunctie voor de gemeente. In de overeenkomst staat géén bepaling opgenomen waarin duidelijk staat dat het de verantwoordelijkheid is van de exploitant om de raadszaalfunctie te realiseren zoals was afgesproken, en er staat ook geen boeteclausule die in werking treedt wanneer de exploitant haar verbintenissen niet zou nakomen.

Overwegingen:

De Gemeentewet bepaalt de bevoegdheidsverdeling tussen het college en de gemeenteraad. Artikel 160, eerste lid, aanhef en onder e, van de Gemeentewet regelt dat het college namens de gemeente bevoegd is te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Uit de Gemeentewet volgt geen verplichte instemming door de gemeenteraad.



Vanuit de wet is voor het college dus niet per definitie een raadsbesluit noodzakelijk om met een marktpartij een (realiserings)overeenkomst te kunnen sluiten. De intentie van het gemeentebestuur was in het onderhavige project echter om wèl te werken met een raadsbesluit, waarvan de commissie heeft geconstateerd dat zodanig besluit ontbreekt (aangezien het besluit van 15 maart 2012 niet de lading dekt). In de uiteindelijke realiseringsovereenkomst is de voorwaarde van instemming door de gemeenteraad niet opgenomen. Hieruit volgt dat die overeenkomst, ondanks het uitblijven van een raadsbesluit, rechtsgeldig is genomen en als het ware in de plaats is getreden van de destijds opgestelde intentieovereenkomst (die geacht wordt de gehele periode opgeschort te zijn gebleven).

De commissie constateert voorts dat in het collegevoorstel behorende bij de realiseringsovereenkomst door de projectleider met geen woord wordt gerept over de intentieovereenkomst tussen de exploitant en de gemeente uit 2015. Ook zit deze niet bij de relevante bijlagen, terwijl die intentieovereenkomst een beeld schetst van de oorspronkelijke bedoelingen van de partijen, en in die zin op dat moment het meest wezenlijke document betrof met enige juridische status. De intentieovereenkomst laat een aantal afspraken zien die een concretere verbintenis voor de exploitant inhielden dan de bewoordingen in de realiseringsovereenkomst. Als voorbeeld noemt de commissie het feit dat de eisen waaraan de raadszaal moest voldoen in de intentieovereenkomst (artikel 1.3 mét plantekening) veel duidelijker (als juridische verbintenis) zijn bepaald dan in de realiseringsovereenkomst (artikel 4 lid 2 zónder tekening).

De feiten schetsen dat het collegebesluit en de realiseringsovereenkomst niet identiek zijn voor wat betreft de openingstijden, dat dit gunstig is voor de exploitant en ongunstig is voor de gemeente. De commissie acht het daarom van belang om in te zoomen op een aantal concrete aspecten:

A. Het proces met checks van een collegevoorstel

De projectleider heeft (als steller) het betreffende collegevoorstel aangeboden en is naar de mening van de commissie daarmee primair verantwoordelijk voor het gegeven dat de overeenkomst (als bijlage) niet strookt met de tekst in dat besluit. De steller bepaalt immers welke documenten er worden ingediend en welke tekst precies aan het college wordt voorgelegd. Echter, binnen de gemeentelijke procedure tot aanlevering van collegevoorstellen is een systeem van checks ingebouwd, want diverse personen kijken daar naar, zoals de afdelingsmanager, de gemeentesecretaris, de portefeuillehouder maar ook enkele medewerkers van de afdeling bedrijfsvoering (juridisch en financieel). Zo blijkt ook uit de opbouw van het sjabloon en de digitale accordering door al deze personen alvorens voorstellen daadwerkelijk het college bereiken. Dit impliceert dat de genoemde medewerkers een *formele* rol hebben om collegevoorstellen te toetsen op kwaliteit c.q. juistheid alvorens deze verder behandeld kunnen worden. De vraag is hoe ver dat toetsingsbereik precies is, nu dit nergens schriftelijk is vastgelegd of omschreven (bijvoorbeeld in een werkproces, beleidsnota of protocol). Naar het oordeel van de commissie ligt er dus ook bij deze personen een gedeeltelijke verantwoordelijkheid voor de ontstane discrepantie (fout) in dit dossier. Omdat er voor deze check geen werkprotocol geldt is de commissie van mening dat van deze functionarissen in de ketting niet verwacht mag worden dat deze een specifieke taak hebben om erop toe te zien dat de tekst van het collegevoorstel en de tekst in de overeenkomst hetzelfde moesten zijn. Zoals reeds eerder beargumenteerd is de commissie wel van mening dat de juristen een taak hebben om de redactie van de contracten te controleren op onder andere het aspect van voldoende bepaalbaarheid en het voorkomen van bepalingen die in strijd zijn met de wet.



B. De rol van de projectleider

De discrepantie tussen 10:00 uur (contract) en 18:00 uur (besluit) heeft een discussie teweeg gebracht tussen de gemeente en de exploitant, zo blijkt niet alleen uit de documentatie maar ook uit de gehouden interviews. Het is de commissie (uit de interviews) bovendien duidelijk geworden dat de projectleider op de dag van de formele ondertekening van de realiseringsovereenkomst daaraan voorafgaand de discrepantie heeft opgemerkt en deze heeft besproken met de exploitant. De exploitant heeft daarop te kennen gegeven voet bij stuk te willen houden en niet wilde dat de fout in het tijdstip nog vlak voor de ondertekening hersteld zou worden. Gevolg is geweest dat de projectleider er kennelijk voor heeft gekozen de ondertekening doorgang te laten vinden, zonder herstel van de fout, dit tot tevredenheid van de exploitant die daardoor een ruimere terrasmogelijkheid heeft gekregen dan waartoe door het college was besloten. De commissie heeft niet kunnen achterhalen of de wethouder vlak voorafgaand aan of tijdens het ondertekenen van de overeenkomst op de hoogte was van deze fout. Voor de commissie staat buiten kijf dat zowel de exploitant als de projectleider in elk geval wel daarvan op de hoogte waren. En dat beiden geen overeenstemming konden krijgen om deze omissie last minute te herstellen. Hoe kwalificeert de commissie deze gang van zaken? Vanzelfsprekend zou het niet de schoonheidsprijs verdienen wanneer een contract vlak voor het moment van formele ondertekening nog zou worden aangepast, of dat zelfs het ondertekening moment daardoor had moeten worden uitgesteld. Echter, de commissie is van mening dat de projectleider met die wetenschap het contract wel degelijk had moeten aanpassen conform de intentie van het collegebesluit. Hij had daartoe nog de mogelijkheid, ook al had dit bij de exploitant of bij de wethouder tot vraagtekens of uitstel kunnen leiden ten aanzien van het geplande ondertekening moment.

De ambtenaar die een ambtseed of –belofte heeft afgelegd behoort naar eer en geweten te handelen bij de dagelijkse uitvoering van zijn werkzaamheden. In de onderhavige casus is niet alleen sprake van een evidente fout, maar van een situatie waarbij de ambtenaar in kwestie *willens en wetens* ervoor heeft gekozen om deze fout niet te herstellen terwijl dit nog kon. Hij heeft daarmee de gemeente, zijn werkgever, in een juridisch nadeligere positie gebracht en daarmee schade berokkend. Het gegeven dat de gemeente tot op heden over deze fout probeert om alsnog tot werkbare afspraken te komen met de exploitant, en dit traject zeer moeizaam verloopt, geeft de pijnlijke gevolgen van deze handelswijze weer.

C. De rol van de exploitant

De commissie twijfelt er niet aan dat de exploitant wist dat het tijdstip van de openingstijden 18:00 uur had moeten zijn, en niet 10:00 uur. De exploitant heeft in het interview zelf duidelijk toegelicht nog een discussie over deze discrepantie te hebben gevoerd met de projectleider, op de dag zelf enkele uren voorafgaand aan de formele ondertekening van de realiseringsovereenkomst door haar en de wethouder. Zij heeft in die discussie voet bij stuk gehouden, en dat is een bewuste keuze, om haar exploitatiebelang te maximaliseren. De exploitant heeft in de visie van de commissie daardoor uitgebreidere exploitatiemogelijkheden afgedwongen dan waar zij op basis van het gemeentelijke *besluit* recht op had (nu dit besluit luidde ná 18:00 uur). De commissie spreekt geen waardeoordeel uit over deze handelswijze van de exploitant, maar laat deze feiten voor zich spreken. Het is immers niet de exploitant die gehouden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in tegenstelling tot de gemeentelijke functionarissen die dat naar de mening van de commissie wel zijn.



Conclusie:

- De commissie acht de projectleider als steller van het collegevoorstel primair verantwoordelijk voor de in het contract ontstane fout.
- De commissie acht de overige functionarissen in mindere mate verantwoordelijk, er van uit gaande dat de realiseringsovereenkomst daadwerkelijk onderdeel uitmaakte van de door de steller aangeboden documenten.
- De commissie acht de projectleider volledig verantwoordelijk voor het niet ingrijpen voorafgaand aan de formele ondertekening door de wethouder. De projectleider wist op de bewuste dag dat het tijdstip in het te ondertekenen contract niet klopte en heeft de keuze gemaakt die nadelig voor de gemeente heeft uitgepakt.
- De commissie is van mening dat het de wethouder niet te verwijten valt dat hij een contract heeft ondertekend met de foutieve openingstijden erin. Omdat bij een dergelijk formeel moment het hoogst ongebruikelijk is dat een der partijen het document nogmaals integraal gaat nalezen. Dit is iets wat ruim op voorhand door partijen dient te gebeuren. De wethouder moet er op kunnen vertrouwen dat zijn ambtenaren aan hem en de exploitant het juiste tekencontract voorleggen.
- Deze zelfde gedachtegang geldt voor het oordeel van de commissie over de behandeling van het besluitvoorstel en het contract tijdens de collegevergadering. Ook op dat moment heeft niet alleen de wethouder, maar in feite alle aanwezigen, zich redelijkerwijs puur mogen baseren op de openingstijden die door de steller (projectleider) in het *collegevoorstel* waren vermeld. De omstandigheid of de realiseringsovereenkomst nu wel of niet bij die stukken zat maakt dit naar het oordeel van de commissie niet anders, omdat collegeleden geen controlefunctie hebben dat deze documenten allemaal met elkaar corresponderen. Die controlefunctie zit in de visie van de commissie uitdrukkelijk ingebouwd in het voortraject, en behoort dus gedaan te worden door alle functionarissen binnen die ambtelijke ketting. Het college moet daarop kunnen vertrouwen.
- De commissie is gelet op het voorgaande de mening toegedaan dat al deze ambtelijke functionarissen elk voor hun eigen checkmoment verantwoordelijk zijn voor de ingesloten fout. De commissie vindt het alarmerend dat geen enkele van deze functionarissen de fout heeft opgemerkt. Meerdere functionarissen hebben tijdens de interviews aangegeven dat met de betreffende steller (projectleider) extra vaak discussies gevoerd werden over de redactie van diens collegevoorstellen. Gesteld is dat voorstellen vanuit deze projectleider wel vaker aanpassingen nodig hadden alvorens ze doorgeleid werden naar het College. Er lag dus al een vergrootglas op de betreffende medewerker, zo blijkt uit meerdere interviews. Mede in dit licht acht de commissie de ontstane fout verbijsterend.
- De commissie heeft voorts geconcludeerd dat de bepaling van 15 keer vergaderen strikter is dan de oorspronkelijk bepaling die luidde dat “de gemeente *minimaal* 15 keer” de vergaderruimte als raadszaal mag gebruiken. De regeling van exact 15 keer valt gunstiger uit voor de exploitant.
- Ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte is in artikel 2.3 van de realiseringsovereenkomst bepaald dat de gemeente de kosten daarvan draagt, terwijl de omvang van deze kosten en de concrete uitwerking niet zijn gedefinieerd en evenmin van dekking zijn voorzien.
- In het zesde bolletje van de overeenkomst wordt ten onrechte verwezen naar een besluit door het presidium, terwijl formeel alleen de gemeenteraad of het college besluiten kan nemen.
- Tot slot heeft de commissie geconstateerd dat in de realisatieovereenkomst geen bepaling is opgenomen met betrekking van een faillissement. Dit brengt een zeker risico met zich voor de gemeente, in de zin van bepaalde waarborgen bij de curator bij faillissement van de contractspartij.



Aanbeveling:

- In een werkproces/protocol duidelijke afspraken vastleggen welke aspecten door de diverse functionarissen in de ketting gecontroleerd moeten worden. Deze afspraken zouden in een formeel document een plek moeten krijgen, zodat functionarissen aangesproken kunnen worden op fouten of onduidelijkheden, en in voorkomende gevallen verantwoordelijk gehouden kunnen worden.
- Een controlemoment inbouwen bij de ondertekening van formele documenten (zoals overeenkomsten), waarbij niet alleen de opsteller daarvan maar ook andere functionarissen de inhoud nogmaals checken op juistheid (het 4-ogen principe). Contracten zijn té belangrijk voor gemeenten om dergelijke fouten in de te maken, en de kwetsbaarheid kan gereduceerd worden door meerdere functionarissen elkaar te laten controleren. Niet uit gebrek aan vertrouwen, maar uit zorgvuldigheid.
- In contracten zouden geen verbintenissen moeten worden aangegaan waarvoor nog niet voldoende zicht is op een financiële dekking (zoals bijvoorbeeld het geval was bij de kosten voor de openbare ruimte).
- In contracten zouden tekening moeten worden bijgevoegd met de concrete uitwerking van ruimtelijke elementen waarop het contract van toepassing is, zoals de omvang en situering van het terras. Dit om verwachtingen over en weer formeel vast te leggen en om discussies achteraf te voorkomen.
- In de realiseringsovereenkomst had duidelijker de verbintenis moeten worden opgenomen dat de exploitant het bestaande podium moet slopen om plaats te maken voor een raadszaalfunctie.
- In overeenkomsten geen beslissingen opnemen die zijn genomen door gremia zonder juridische status, zoals het presidium, omdat alleen het college en de gemeenteraad als bevoegd gezag partij kunnen zijn en besluiten kunnen nemen.
- Algemeen: in alle vergaderingen, gesprekken, bijeenkomsten én schriftelijke correspondentie met burgers en (onderhandelings)partijen duidelijk stipuleren dat er altijd bepaalde formele besluiten nodig zijn voordat die partijen rechten kunnen doen gelden aan uitspraken vanuit de gemeente. Ambtenaren kunnen weliswaar gemandateerd zijn om bepaalde besluiten te nemen, maar de specifieke omstandigheden van het geval bepalen of derden redelijkerwijs dergelijke uitspraken mogen beschouwen als besluiten waar de gemeente juridisch aan gehouden kan worden.
- Houd bij het sluiten van overeenkomsten de bevoegdheidsverdeling goed in de gaten. De gemeente is als rechtspersoon contractspartij. Het college is bevoegd te besluiten tot het aangaan van de overeenkomst en de burgemeester ondertekent deze (hij vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte). De bevoegdheid van de gemeenteraad met betrekking tot overeenkomsten is beperkt tot de gevallen in artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet.

2.6 De koopovereenkomst d.d. 11 april 2017 tussen de gemeente en exploitant Pinckaerts (2017)

Feiten:

De realiseringsovereenkomst bevat als titel het collegebesluit d.d. 21 maart 2017.

In het collegevoorstel wordt door de projectleider gesteld dat deze overeenkomst is opgesteld op basis van het model-koopovereenkomst Bedrijfs-Onroerendgoed van de Nederlandse Vereniging van Makelaars.



Overwegingen:

Volgens artikel 160 van de Gemeentewet is de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente gelegen bij het college van burgemeester en wethouders, en tot het daadwerkelijk ondertekenen daarvan is gelegen bij de Burgemeester. Gelet hierop stelt de commissie zich op het standpunt dat het in de koopovereenkomst aangehaalde raadsbesluit d.d. 15 maart 2012 overbodig is, nu de verkoop als juridische titel reeds het eveneens vermelde collegebesluit d.d. 21 maart 2017 kent. Wel kan dit een symbolische functie hebben door te duiden op gedragenheid van een besluit bij de gemeenteraad.

De commissie stelt vast dat niet alle in de overeenkomst opgenomen artikelen relevantie hebben in de onderhavige transactie, nu bijvoorbeeld blijkt artikel 5 de bankgarantie is komen te vervallen terwijl hiernaar wel wordt verwezen in artikel 11.5. Dergelijke verwijzingen liggen op de loer wanneer gebruik wordt gemaakt van standaard-overeenkomsten, ten aanzien waarvan de commissie opmerkt dat verwarring kan ontstaan wanneer voor partijen het toepassingsbereik niet duidelijk is.

In het collegebesluit d.d. 21 maart 2017 staat dat ten aanzien van het risico op faillissement nog een passende passage in de koop- en realiseringsovereenkomst zou worden opgenomen. De commissie heeft geconstateerd dat in beide overeenkomsten geen bepaling is opgenomen met betrekking tot een faillissement. Hierdoor is geen uitvoering gegeven aan het collegebesluit en het ontbreken daarvan brengt bovendien een zeker risico met zich voor de gemeente. Namelijk de hypothetische situatie waarin exploitant failliet verklaard had kunnen worden en dat de gemeente dan nog steeds gehouden zou zijn geweest tot verkoop van de Proosdij aan die partij. Ook ontbreekt in het contract een vervreemdings- en kettingbeding, waardoor het de exploitant vrij stond om het object (direct) door te verkopen aan een andere partij zonder dat daaraan de realiseringsverplichtingen zijn verbonden die door de gemeente waren opgelegd. De gemeente zou in dergelijke scenario's geen garantie hebben gehad dat de nieuwe eigenaar van de proosdij de beoogde raadszaalfunctie ook daadwerkelijk zou realiseren zoals de bedoeling was.

Conclusie:

Niet alle bepalingen waartoe door het college is besloten zijn opgenomen in het uiteindelijke contract, en in het contract ontbreken enkele zinvolle artikelen die de gemeente garanties geven.

Aanbeveling:

- De juiste juridische titel (formele besluit van het bevoegde gezag) vermelden als contractgrondslag.
- Kritisch beoordelen welke bepalingen uit een model-vereenkomst van toepassing zijn.
- Zorgvuldig controleren of alle garanties en waarborgen, zoals de beoogde bepaling met betrekking tot het risico van faillissement, in de definitieve koopovereenkomst zijn opgenomen.
- Niet alleen rechten voor de koper, maar meer zorgvuldig garanties voor de gemeente in het koopcontract opnemen, zoals een recht van terugkoop, vervreemdingsbeding en kettingbeding.

2.7 De presentatie op 17 november 2016 van de nieuwe raadszaalfunctie in de Proosdijschuur

Feiten:

Blijkens de agenda voor de bewuste informatieavond hebben zowel de projectleider als de exploitant een presentatie gegeven over de voortgang in het bouwplan voor de Proosdij, met inbegrip van de raadszaalfunctie. De bijeenkomst was bedoeld om “input bij de raadsleden ophalen inzake inrichting en gebruik van de nieuwe raadszaal in de Proosdijschuur”. Blijkens het verslag heeft de exploitant de meningen van de raad opgehaald zodat zij verder kon met de uitwerking.



De tekeningen bij deze presentatie toonden een vergaderruimte waarin het (van oudsher aanwezige) podium afgebroken zou worden om plaats te maken voor een gelijkvloerse raadszaalopstelling. Op de door de exploitant gepresenteerde 3D schetsen is het podium verwijderd en staat er meubilair.

Diverse raadsleden hebben vragen gesteld en suggesties gedaan, en enkele suggesties zijn al aandachtspunten genoteerd om door de exploitant te gebruiken bij de nadere uitwerking van de verbouwing. Concreet zijn de volgende aandachtspunten meegegeven:

- vergaderdag wijzigen van de donderdag naar de maandag
- voorkeur voor een hoefijzeropstelling i.p.v. een u-vorm
- publieke tribune hoeft niet op de verdieping
- ergonomische stoelen
- adviesvergaderingen kunnen in de bedrijfskantine blijven in plaats van in de Proosdijschuur
- voldoende verlichting en stopcontacten voor apparatuur, wifi, ventilatie en akoestiek
- vergaderruimte moet ook geschikt zijn voor representatie door de gemeente
- afspraken maken over welke partij de zaal inricht en afbreekt als er raadsvergaderingen zijn.

Overwegingen:

Over het aspect of het podium wel of niet afgebroken zou worden werd tijdens de presentatie niet gesproken, omdat dit een vanzelfsprekendheid was vanuit de oorsprong van het plan. De exploitant heeft zelf het inrichtingsplan toegelicht, waarop evident was dat het podium gesloopt zou worden.

De tijdens de meeting door de exploitant getoonde inrichtingstekeningen ondersteunt dat gegeven.

Conclusie:

Uit de gepresenteerde inrichtingstekeningen blijkt dat het podium afgebroken zou worden om plaats te maken voor de nieuwe raadszaal. Ondanks dat dit in de overeenkomsten tussen de gemeente en de exploitant niet expliciet staat opgenomen, heeft de exploitant naar de mening van de commissie onder andere vanwege deze presentatie op 17 november 2016 bevestigd dat dit wel degelijk de bedoeling van partijen was, en dat zij daar zorg voor zou dragen. Alle betrokkenen waren er mee bekend, en het er over eens, dat handhaving van het podium zou leiden tot onvoldoende ruimte voor een fatsoenlijk functionerende raadszaalfunctie.

Aanbeveling:

De constatering is dat van de bijeenkomst op 17 november 2016 een verslag is gemaakt, waarin de afspraken zijn vastgelegd. De commissie doet de aanbeveling dat dergelijke afspraken door de gemeente formeel schriftelijk aan de contractpartij toegezonden zouden moeten worden, zodat deze een stevigere juridische status krijgen. Nog beter zou het zijn om deze als addendum aan een reeds gesloten realiseringsovereenkomst toe te voegen, omdat dit cruciale keuzes in de uitwerking betreft.

2.8 De vergunningaanvraag en vergunningverlening voor het bouwplan en de raadszaal

Feiten:

De vergunningaanvraag voor verbouw van de Proosdijschuur dateert van 8 augustus 2016.

In de bij deze aanvraag behorende tekeningen van HVN Architecten valt duidelijk af te lezen dat het podium gesloopt zal worden. Op tekening 09-1608TO001 d.d. 24 mei 2016 staat ter plaatse van het podium:

“nieuwe verlaagde betonvloer volgens opgave constructeur” en “parketvloer bijleggen conform bestaand”.



Het podium zou dus verwijderd worden en op die plek moest op dezelfde hoogte als de rest van de zaal een nieuwe betonvloer gestort worden en bijgelegde vloerafwerking.

Het vergunning besluit dateert van 20 juli 2017. Op de bij deze verlening behorende (gewijzigde) tekening 09-1608TO001 d.d. 10 juli 2017 staat dat *niet* dat het podium verwijderd zal worden. De vergunningverlening is derhalve niet in overeenstemming met de vergunning die is aangevraagd. Tevens valt op dat deze vergunning is verleend onder mandaat, en niet via een collegevoorstel.

Overwegingen:

De commissie constateert dat er een lange periode overheen is gegaan tussen de vergunningaanvraag en het moment van de daadwerkelijke vergunningverlening. De tekeningen zijn voorafgaand en in die tussentijdse periode meermalen gewijzigd, zo blijkt uit het historisch verloop van de datums op de diverse schetsen van HVN Architecten. Terwijl het tijdens de aanvraag op 8 augustus 2016 nog de bedoeling was om het podium te slopen, was dit niet meer de wens van de exploitant ten tijde van de verlening van de vergunning op 20 juli 2017, zo blijkt uit de definitieve vergunde tekening. De exploitant heeft in haar presentatie op 17 november 2016 richting de gemeenteraadsleden echter nog een situatie geschetst waarbij het podium gesloopt zou worden.

De gemeenteraad mocht dus uitgaan van die situatie, die achteraf essentieel blijkt te zijn voor het op een passende manier inrichten van de raadszaal. De exploitant heeft tijdens het interview dienaangaande toegelicht dat zij inderdaad er op een gegeven moment voor heeft gekozen om het podium te willen laten zitten, omwille van het kostenaspect. Naar eigen zeggen heeft de exploitant deze wens in de loop van 2017 aan de projectleider medegedeeld. Op de vraag of het podium mocht blijven zitten is volgens de exploitant een positieve bevestiging gekomen vanuit de projectleider. De commissie heeft niet kunnen verifiëren of die bevestiging klopt, maar feit blijft dat de gemeente door middel van de verleende vergunning daarna heeft besloten dat het podium mocht blijven zitten.

De commissie is op basis van het vorenstaande van mening dat zowel de vergunningverlener als de projectleider een signaalfunctie hadden om erop toe te zien dat in de vergunning moest worden uitgegaan van de sloop van het podium, omdat dit de afspraak was tussen de gemeente(raad) en de exploitant om te kunnen komen tot een deugdelijke raadszaalindeling. De projectleider heeft de vergunningaanvraag met de bouwtekeningen ter hand gesteld aan de vergunningverlener. Bij zo'n opdracht vanuit de projectleider aan de vergunningverlener is sprake geweest van een moment van bespreking van het dossier. Dit beeld is bij de commissie bevestigd in de interviews met beide functionarissen, en wordt ondersteund door het gegeven dat de vergunningverlener heeft aangegeven ook betrokken te zijn geweest bij de beoordeling van het principeverzoek en altijd "als eenheid" met de projectleider te werk gaat. Deze informele (intensieve) samenwerking vormt voor de commissie voldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat de vergunningverlener wel degelijk op de hoogte was van het feit dat het podium gesloopt moest worden en derhalve niet in de vergunning opgenomen moest worden. Geconstateerd is dat in de vergunning niet de voorwaarde is opgenomen dat de exploitant het podium moest verwijderen.

Conclusie:

De op 20 juli 2017 verleende vergunning bevat niet de voorwaarde om het podium te slopen. Kijkend naar de intentie van partijen, naar de gepresenteerde inrichtingstekeningen van de exploitant én naar diens verklaring tijdens het interview had die voorwaarde om het podium te slopen wél in de vergunning opgenomen moeten zijn. Zodat de exploitant op basis van de vergunning gehouden zou zijn geweest om het podium daadwerkelijk te slopen.



In de interviews wordt een beeld geschetst dat de juridische positie van de gemeente zwak is vanwege deze omissie, en dat de exploitant niet gehouden kan worden aan het verwijderen van het podium, om de vergaderzaal alsnog geschikt te maken voor de raadszaalfunctie. Onverlet blijft dat zowel de gemeente als de exploitant de nieuwe raadszaal hebben aangeduid als hoofddoel van de verbouwing van de zaal. Die doelstelling is bovendien (gezamenlijk én afzonderlijk) gepresenteerd én gecommuniceerd aan de hand van concrete tekeningen en uitlatingen.

De projectleider heeft blijkens de interviews, door een bezoek aan de projectlocatie, in augustus 2017 zelf geconstateerd dat het podium niet gesloopt zou worden. Vervolgens is het projectleiderschap omstreeks oktober 2017 overgedragen aan een andere functionaris, omdat de oorspronkelijke projectleider een fietsongeluk heeft gehad. Zijn vervanger is gestart met het maken van een inventarisatielijst van alle aspecten die nog moesten worden afgehandeld. Uit die inventarisatie werd duidelijk dat er onvoldoende budget bij de gemeente was om de nog openstaande werken aan met name de openbare ruimte te kunnen bekostigen. De plaatsvervangende projectleider is naar eigen zeggen zelf pas in januari 2018 ter plaatse van de Proosdijzaal gaan kijken. Voorts wordt in de interviews gesteld dat hij in de overdracht vanuit de oorspronkelijke projectleider omstreeks oktober 2017 nooit geweest is op het blijvende podium, en dat hij dit pas in januari bemerkte bij een bezoek ter plaatse. De commissie heeft niet met zekerheid kunnen achterhalen of die weergave klopt, maar heeft daar sterke twijfels over. Immers, de beide projectleiders kennen samen een historie van nauwe samenwerking waardoor het volstrekt logisch is dat het cruciale feit rondom het podium het eerste is dat bij die overdracht tussen beiden zal zijn genoemd. Daarnaast is het zo dat de plaatsvervangende projectleider zich bij het opstellen van voornoemde inventarisatielijst heeft laten informeren door een groot aantal actoren, waaronder de exploitant en diens bouwkundige adviseur, maar ook door de vergunningverlener van wie de commissie reeds uitvoerig heeft beredeneerd dat deze volledig op de hoogte moet zijn geweest van de bouwsituatie ter plaatse. Uit de interviews is bovendien naar voren gekomen dat de exploitant aan de gemeente heeft toegelicht waarom zij het podium toch heeft laten zitten, en het is gelet op de bouwfase zeer aannemelijk dat dit zeer zeker ook gecommuniceerd is in de periode van de plaatsvervangende projectleider tussen oktober 2017 en januari 2018.

Feitelijk maakt het ook niet uit, want voorop staat dat de projectleider zich in die hoedanigheid primair er van moeten vergewissen of er geen belemmeringen voor de raadszaalfunctie waren.

Aanbeveling:

- Bij vergunningverlening meer integraal en doelmatig zorgdragen voor de juiste juridische en inhoudelijke lading.
- Een dermate belangrijke vergunning zou eigenlijk niet via mandaat door de vergunningverlener zelf moeten worden verstrekt, maar via een collegebesluit. Gelet op de omvang van het project in kwestie zou extra zorgvuldige controle en afstemming tussen de vergunningverlener en de projectleider raadzaam zijn geweest.
- Meer betrokkenheid en controle door de projectleider op de gemeentelijke projectdoelstellingen.
- De commissie ziet in bovengenoemde omstandigheden voldoende aanknopingspunten voor de gemeente om de exploitant alsnog juridisch in gebreke te kunnen stellen via de realiseringsovereenkomst, aldus privaatrechtelijk al dan niet met toepassing van de boeteclausule. De mogelijkheid voor deze juridische handelswijze kan bovendien ook worden betrokken in lopende onderhandelingen met de exploitant over de nog openstaande aspecten waarvoor partijen elkaar over en weer nodig hebben.



Waaronder: de aansluiting en kostenverdeling van de riolering en de inrichting en het gebruik van de buitenruimte die mede is bedoeld voor extra terras van de horeca.



3 Vragen vanuit de gemeenteraad

De commissie heeft met dit rapport gekozen voor de structuur waarbij eerst de relevante deelaspecten worden behandeld, zo veel mogelijk chronologisch, maar wil daarnaast recht doen aan de vraagstellingen vanuit de gemeenteraad. Volledigheidshalve vermeldt de commissie daarom ook nog de antwoorden op de deelvragen die door de raad als *leidraad* zijn geformuleerd:

3.1 De aanloop tot maart 2015

- Het bod van 425.000 euro van de BAM: wat waren de condities en hoe was de omschrijving van dit onderdeel van de bieding (welk deel van het onroerend goed, bebouwd en onbebouwd, welke buitenruimte, welke gebruiksmogelijkheden etc.)?

De condities voor de BAM waren blijkens de gesloten realiseringsovereenkomst in 2012 onder meer dat er in 3 jaar tijd een partij gevonden moest worden met voldoende afzetmogelijkheden, en dat dit zou leiden tot een realiseerbaar verkooppercentage van minimaal 80%. De omschrijving was vergelijkbaar met de condities die naderhand in de ROK met de uiteindelijke exploitant zijn opgenomen. Verschilpunt is dat in de overeenkomst met BAM een vergoeding stond opgenomen voor het gebruik door de gemeente van de zaal, terwijl die vergoeding in de ROK met de exploitant is komen te vervallen. Echter is ook de prijs verlaagd, van 425.000 euro naar 200.000 euro, ten aanzien waarvan door de projectleider in het betreffende besluitvoorstel werd gesteld dat er maar één kandidaat voor koop was en dat nieuwbouw van een raadszaal vele malen duurder zou uitpakken.

- Zijn er vóór het verstrijken van de termijn, dat BAM de Proodijshuur verkocht zou hebben, al gesprekken door de gemeente (door wie) gevoerd die later hebben geleid tot de uiteindelijke koopsom?

De commissie heeft het antwoord op deze vraag niet kunnen achterhalen op basis van de interviews, maar meent in de documenten het aanknopingspunt te kunnen vinden dat reeds een voorstel werd gedaan nog vóórdat de termijn van de BAM was verstreken. Het betreft het collegevoorstel d.d. 28 januari 2015, waarin wordt beschreven dat voortijdig al door de gemeente bilaterale afspraken zijn gemaakt met de toekomstige exploitant. De datum van 10 februari 2015 van de intentieovereenkomst tussen de gemeente en de exploitant, die is gelegen vóór het verstrijken van de fatale termijn met BAM (dit is 28 maart 2015), bevestigt dit beeld. Hieruit leidt de commissie af dat de gemeente rechtstreeks contact heeft gelegd met de exploitant, waarin de uiteindelijk lagere koopsom vermoedelijk prominent aan bod is gekomen (omdat deze cruciaal is voor de haalbaarheid).

- Heeft de gemeente de BAM daarover geïnformeerd?

De commissie heeft dit niet kunnen achterhalen. In het dossier is geen brief van de gemeente aan de BAM aangetroffen met de strekking dat de gemeente instemt met de door BAM op 15 oktober 2015 voorgestelde beëindigingsovereenkomst.



De commissie veronderstelt overigens, gelet op het raadsbesluit met de strekking tot afboeking, dat een dergelijke brief en beëindigingsovereenkomst er wel zullen zijn. In het raadsbesluit d.d. 3 maart 2016 wordt dit verzoek van BAM benoemd en er wordt geadviseerd om in te stemmen met de lagere opbrengst hierdoor. Er ontbreekt daarin een expliciet besluitpunt voor de raad om formeel in te stemmen met de beëindiging van de overeenkomsten met BAM. Dit is opvallend, omdat de raad wel bij het aangaan van die overeenkomst een besluit heeft genomen, en toen dus kennelijk bevoegd gezag was. Waarom dan daarna niet ook bij de beëindiging? Opvallend detail vindt de commissie bovendien dat het externe advies omtrent die beëindiging van Paulussen Advocaten dateert van 2 september 2015, terwijl pas een dikke maand later door BAM formeel om die beëindiging werd verzocht.

3.2 De koopovereenkomst en realiseringsovereenkomst

- Voldoet de onderbouwing van de later veel lagere koopsom aan redelijke eisen van kwaliteit? De vraagprijs was gebaseerd op de taxatie van Boek & Offermans. Wat was de tekst van de opdracht voor de taxatie in die fase en wat was de waarderingsgrondslag?

Uw vraag of de onderbouwing van de later veel lagere koopsom voldoet aan de redelijke eisen van kwaliteit is een aspect dat door de commissie niet kan worden beantwoord. De tekst voor de opdracht is te vinden in de door de projectleider op 30 mei 2015 ondertekende opdrachtverstrekking aan de taxateur en in het taxatierapport. De specifieke opdracht luidde om een taxatierapport op te stellen voor verkoopdoeleinden, op basis van de marktwaarde per opnamedatum 2-11-2015. Uit de interviews en documenten is het volgende naar voren gekomen: "Gekozen is voor de residuele waardemethodiek vanwege de matige tot slechte courantheid van het toenmalige object, waarvan het qua inrichting en uitvoering uitsluitend geschikt was voor een maatschappelijke functie. Met inachtneming van het begrip "marktwaarde" was (en is) vanuit de markt geen of nauwelijks vraag naar dit soort objecten. De beoogde horecafunctie was wel marktconform doch daarvoor was wel een investering noodzakelijk." De commissie heeft de stellingname omtrent de courantheid, en de toegepaste residuele waarderingsmethodiek, in twijfel getrokken bij onderdeel 2.2.

- Zijn nadat de koopsom met de huidige eigenaar was vastgesteld nadien nog nadere condities overeengekomen (zoals een woning in het pand, terrasgebruik in en buiten de binnenplaats en de ruimte tot aan de keermuur, de bijdrage in de trap, parkeerbijdrage)?

De woning in het pand was al bekend toen de taxatie werd verricht, maar maakte expliciet geen onderdeel daarvan uit (zie "E" in het taxatierapport). Het terrasgebruik, de bijdrage in de trap en de parkeerbijdrage maken blijkens de tekst geen uitdrukkelijk onderdeel uit van het taxatierapport. Met uitzondering van het perceel grond vóór de foyer. Als planologisch kader zijn de mogelijkheden binnen de bestemmingen "Centrum" en "Horeca 3" in de taxatie verdisconteerd. Het terras staat niet op de tekeningen die door de taxateur zijn meegenomen, en evenmin in het rapport.



Anders gezegd: zijn na de taxatie van het object de exploitatiemogelijkheden verder uitgebreid?
Is er toen opnieuw een taxatie gemaakt met bijbehorende nieuwe waarderingsgrondslag?

Nee, de commissie heeft in het dossier en uit de interviews (o.a. met de taxateur) geen hernieuwde taxatie kunnen afleiden. Wél is door de projectleider aan de taxateur op informele wijze een waarde toekenning gevraagd voor de nieuw te creëren bedrijfswoning. De taxateur heeft per email een indicatie gegeven aan de projectleider, die hierin vanwege de overtreffende stichtingskosten hierin kennelijk geen aanleiding heeft gezien om de verkoopprijs van het object aan te passen. Deze gang van zaken is door de commissie reeds in dit rapport toegelicht bij onderdeel 2.2.

- Waarom is het object toen niet opnieuw in de markt gezet?

De commissie vermoedt omdat reeds vóór het bereiken van de fatale termijn van BAM er concrete onderhandelingen liepen met de huidige exploitant, waardoor geen noodzaak bestond om opnieuw de markt op te gaan.

- Hebben er zich ondanks dat dit niet is gebeurd toch nieuwe kandidaten gemeld en wilden deze meer betalen? Hoe is men met eventuele nieuwe kandidaten omgegaan?

De commissie heeft het antwoord op deze vragen niet kunnen achterhalen uit de interviews. Uit de interviews kwam naar voren dat aansluitend aan de beëindiging van het contract met de BAM er door de gemeente werd onderhandeld met de exploitant. Uit de stukken blijkt daarentegen dat al vóór het bereiken van de fatale termijn door het college is onderhandeld met de huidige exploitant.

- En als dit zo is waarom zou dan een nieuwe kandidaat, die meer wil betalen, geweigerd worden?

De commissie heeft uit de interviews vernomen dat er nog minimaal één andere kandidaat zou zijn geweest, maar dat deze door de gemeente is geblokkeerd. De commissie kan zich voorstellen dat de reden hiervoor is dat het college de concrete onderhandelingen met de huidige exploitant niet heeft willen afbreken. Met andere woorden: dat gekozen is voor zekerheid en snelheid, in plaats van het opstarten van een nieuwe aanbesteding. Deze verklaring berust op vermoedens, en niet op feiten.

- Wat zijn - naast de koopsom - afwijkende condities in de koopovereenkomst met de BAM en de uiteindelijke koopovereenkomst met de huidige eigenaar, zoals de te verkopen buitenruimtes?

In de beantwoording door het college van deze artikel 40 vraag wordt toegegeven dat na beëindiging van de contracten met de BAM het speelveld is aangepast, onder de noemer “verbetering van de uitgangspunten”. Concrete voorbeelden daarvan zijn de toegevoegde bedrijfswoning en het vervallen van de betaling aan de exploitant voor de 15 vergaderavonden. De commissie is het met de indieners van deze artikel 4 vraag eens dat de condities uit de ROK met de BAM d.d. 2012 in de uiteindelijke contracten met de huidige exploitant op bepaalde punten zijn verlaten.



- Als die afwijkingen er zijn, is er een globale financiële waarde te geven aan de afwijkingen?

De mogelijkheid tot het vestigen van een bedrijfswoning wordt blijkens de indicatie van de taxateur gecalculerd op 240.000 euro tot 250.000 euro. tegelijkertijd wordt gewezen op een raming van kosten die deze waardecreatie zouden overtreffen. De commissie heeft dit aspect reeds toegelicht in onderdeel 2.2. Blijkens de huidige website van Eterij Proosdij kost een vergaderavond van 4 uur circa 20 euro per persoon (inclusief drank). Uitgaande van 20 personen met een groepskorting voor de 15 benodigde raadsavonden schat de commissie de inkomstenderving hiervan voor de exploitant in op circa 6.000 euro per jaar (20 euro x 20) x 15. Het gratis mogen vergaderen leidt dus tot inkomstenderving.

- Heeft het college de in het presidium van 5 december 2016 vastgelegde inrichting/indeling voldoende verankerd in de koop- en realiseringsovereenkomst?

Nee, dit heeft de commissie reeds benoemd in onderdeel 2.5. De indeling had contractueel juridisch hard geformuleerd moeten worden.

- Zijn er door de gemeente verplichtingen gesteld aan de eigenaar betreffende de verbouwing van de Proosdijshuur op het gebied van ontwerp en vormgeving, materiaalkeuze, e.d.? Zo ja, wat was daarvan de motivering?

De commissie leidt uit de stukken en de interviews af dat het van meet af aan de intentie van partijen was dat de Proosdijshuur moest voldoen aan een raadszaalfunctie. In de aanloop naar de verbouwing van de vergaderruimte door de exploitant is op diverse momenten door partijen overleg gepleegd over de vraag of die ruimte geschikt gemaakt kon worden voor die functie. Er zijn concrete aandachtspunten meegegeven, maar het uitgangspunt was altijd dat het bestaande podium gesloopt moest worden omdat anders een raadsopstelling haast onmogelijk zou worden. Aspecten van vormgeving en materiaalkeuze zijn getoetst door de Welstand en maken onderdeel uit van de vergunning. Reeds is opgemerkt dat de sloopverplichting van het podium niet als juridisch harde verbintenis in de ROK, koopovereenkomst of vergunning is opgenomen. Er is ook geen bepaling in deze documenten aangetroffen die een gelijklopende verbintenis voor de exploitant inhoudt. Dus het antwoord op deze vraag luidt naar de mening van de commissie: ja, er zijn wel verplichtingen gesteld, maar deze zijn niet allemaal op juridisch correcte wijze verankerd in de stukken.

3.3 De bouwaanvraag inclusief afwikkeling

- Heeft het college c.q. de portefeuillehouder de vergunningverlener (de gemandateerde ambtenaar) uitdrukkelijk gevraagd om hen/ hem te informeren als de vergunningaanvraag zou zijn binnengekomen?

Nee, de commissie heeft uit de stukken zeker niet, en uit het interview evenmin kunnen afleiden dat de portefeuillehouder die vraag destijds aan de vergunningverlener heeft gesteld.



Hierbij tekent de commissie aan dat een dergelijk uitdrukkelijk verzoek van een wethouder aan een ambtenaar ook tamelijk ongebruikelijk is, omdat van ambtenaren verwacht mag worden dat zij “gevoelige” vergunningen proactief met de wethouder (en projectleider) bespreken alvorens het besluit op basis van mandaat genomen wordt. En bij twijfel zegt de mandaatregeling dat níet middels mandaat moet worden besloten, maar dat het bevoegd gezag zélf het besluit zou moeten nemen.

- Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning van een renovatie als de Proosdijschuur hoort een rioleringsplan te worden overlegd waarin door de aanvrager duidelijk wordt gemaakt hoe de afvoer van het pand wordt gerealiseerd. Derhalve onze vraag of de aanvraag voor een omgevingsvergunning was voorzien in een rioleringsplan en zo ja, of dat getoetst is door de gemeente. De kosten van deze extra noodzakelijke riolering zouden volgens gemeentelijke informatie geheel voor de aanvragerster zijn, maar van die zijde is andere informatie verstrekt, namelijk dat de gemeente daar een bijdrage in zou doen? Wat is daarvan vastgelegd?

In de intentieovereenkomst, de realiseringsovereenkomst en de koopovereenkomst zijn geen expliciete afspraken vastgelegd tussen de gemeente en de exploitant ten aanzien van een rioleringsplan. Uit de stukken is naar voren gekomen dat de gemeente pas enige tijd na de opening van de brasserie (in 2018) in onderhandeling is getreden met de exploitant om een oplossing overeen te komen voor de rioolaanpassingen. Wél staat in artikel 2 lid 3 van de ROK een verbintenis voor de gemeente om “in het gebied rond de markt 34-36 (Proosdijschuur) de openbare ruimte aan te passen”. Zonder dat daarbij tekstueel, middels een tekening of kostenvermelding is uitgewerkt welke aanpassingen dat zouden moeten zijn. In de gemeentepraktijk is het gangbaar dat initiatiefnemers zelf de kosten voor hun rioleringsplan dragen, nu het immers niet de gemeente is die een bepaalde ontwikkeling voor ogen heeft en het een particulier is die daar belang bij heeft (de exploitant in kwestie). Gemeenten hebben hierin doorgaans een bepaalde adviesfunctie over de wijze waarop de riolering aangesloten kan worden, en dienen toestemming te geven voor de opdracht aan de nutsbedrijven door de exploitant. Idealiter dient zodanig rioleringsplan door de exploitant gelijktijdig met het behandelen van de omgevingsvergunning ingediend te worden. Bij de Proosdijschuur dient voor het pompgemaal en de persleiding een zakelijk recht gevestigd te worden. Het college stelt zich blijkens haar besluit d.d. 10 april 2018 op het standpunt dat de exploitant de kosten moet dragen voor: de riolering, rioolaansluiting, legeskosten, onderhoudskosten en notariskosten. De commissie is daarnaast een handgeschreven document met een bepaalde verdeelsleutel (van 5/18^e deel en 13/18^e deel) onder ogen gekomen, dat tot de nodige discussies heeft geleid. Die verdeelsleutel is door de plaatsvervangend projectleider en de vergunningverlener namelijk als oplossing aangeboden aan de exploitant. Knelpunt is dat beide functionarissen formeel niet bevoegd zijn om namens het college een dergelijke bindende oplossing met de exploitant overeen te komen. Daar is immers interne afstemming én een collegebesluit voor nodig, en dit ontbreekt. De commissie spreekt bij deze gang van zaken verontwaardiging uit over de betrokkenheid van de vergunningverlener, omdat deze vanuit diens functie niet geacht wordt een taak of verantwoordelijkheid te hebben bij de minnelijke regeling van de rioolaansluiting. Ten aanzien van de mate waarin de gemeente kan worden gehouden aan de ondertekende handgeschreven verdeelsleutel van de kosten voor rioolaansluiting schat de commissie in dat dit document geen juridische waarde heeft.



Redengevend hiervoor is de omstandigheid dat, zoals gezegd beide functionarissen geen bevoegdheid hebben om eigenstandig dergelijke afspraken met particulieren te maken en de exploitant in redelijkheid geacht kan worden bekend te zijn met het feit dat het college te allen tijde een dergelijke afspraak in een formeel besluit dient te bekrachtigen. Hierbij speelt mee dat ook uit de interviews genoegzaam is benoemd dat de exploitant precies weet hoe het gemeentelijke besluitvormingsproces functioneert. Want onder andere haar eigen presentatie aan het gemeentebestuur in november 2016 én haar herhaaldelijke communicatie en navraag bij de projectleiders omtrent de besluitvorming door het college levert bewijs op voor dit uitgangspunt. Een noodzakelijk besluit ontbreekt, en de strekking c.q. inhoud van zodanige verdeelsleutel vindt geen grondslag in eerdere besluitvorming of overeenkomsten. De commissie stelt zich daarom op het standpunt dat de exploitant aan het handgeschreven document geen rechten kan ontlenen.

3.4 De Provinciaal subsidie

De subsidiebeschikking van de provincie d.d. 19 juni 2012 geeft als motivering aan: *"er zal 500 m2 herbestemd worden tot bestuurscentrum (inclusief horeca) en 250 m2 zal gebruikt worden als natuurhistorisch museum" en "door de herbestemming als raadzaal... wordt een actieve burgerparticipatie bevorderd" en tenslotte "De cascorestauratie is urgent, niet vanuit bouwkundige toestand maar... omdat het zo spoedig mogelijk als raadzaal moet worden benut".*

Deze motivering van G.S. leidt tot de volgende vragen voor de commissie:

- Is de splitsing van het totale provinciale subsidiebedrag van 422.007 euro waaruit voor de eigenaar een bedrag van 165.000 euro resulteerde, ergens op gebaseerd en is die basis voldoende onderbouwd?

Gedeputeerde Staten heeft bij beschikking van 25 juni 2012 een subsidiebijdrage verleend voor een duurzame herbestemming van de Proosdijschuur. De gemeente heeft blijkens de considerans van de realiseringsovereenkomst zelf het bedrag van 165.000 euro hiervan afgezonderd ten behoeve van de functieverandering voor het horecadeel van de schuur. In de beantwoording van artikel 40 vragen stelt het college dat het bedrag van 165.000 euro als zodanig in het betreffende raadsbesluit is opgenomen, en gebaseerd is op een taxatierapport met een contante waarde voor dit deel van 157.888 euro. De commissie heeft ten aanzien van deze stellingname geconstateerd dat in het taxatierapport van Boek & Offermans inderdaad voornoemde contante waarde is genoemd in de bijlage "cijfermatige waarde-onderbouwing" onder de noemer "overige baten". De marktwaarde is in die onderbouwing afgerond van 204.347 euro naar 200.000 euro. Bij onderdeel E onder punt 3 van het rapport staat de restauratiesubsidie vermeld met als bedrag 162.000 euro. Op basis van deze stukken heeft de commissie niet eenduidig kunnen verifiëren hoe uiteindelijk gekomen is tot het bedrag van 165.000 euro. Dit lijkt een afgerond bedrag te zijn dat feitelijk nog over was van de reeds bestede middelen aan de overige projectonderdelen binnen die totaalsubsidie van 422.007 euro.

- Heeft het college in de correspondentie met de eigenaar voldoende aangegeven dat de subsidie gehonoreerd is vanwege deze voor de provincie aansprekende redenen?



Ja, onder andere in de intentieovereenkomst tussen de gemeente en de exploitant staat (bijvoorbeeld in artikel 3.1 sub c) de link tussen de Provinciale subsidie met de restauratieplicht conform het vastgestelde plan. Soortgelijke bepalingen zijn ook verankerd in (o.a. artikel 3 van) de realiseringsovereenkomst tussen partijen, dus de exploitant wordt verondersteld er door de gemeente genoegzaam op te zijn gewezen om welke redenen de provinciale subsidie in dit plan verleend wordt én welke verplichtingen er gelden.

- Is de subsidiebeschikking en zijn de verlengingsbesluiten van Gedeputeerde Staten zodanig nageleefd, dat gesteld kan worden dat aan alle voorwaarden is voldaan?

Ja. Uit de brief van GS aan de gemeente leidt de commissie af dat zij (meermaals) hebben ingestemd met uitstel vanwege de “onvoorziene tegenvaller die wordt veroorzaakt door marktomstandigheden”. Ook in de interview is bevestigd dat de subsidievaststelling door de provincie vooralsnog niet tot problemen leidt.

- Is door het College, nadat bekend werd dat er een afwijkende verbouwing heeft plaatsgevonden, het college van Gedeputeerde Staten geïnformeerd en heeft het college de eigenaar ook gewezen op de mogelijke consequenties?

Dit aspect heeft de commissie niet uit de stukken kunnen achterhalen. Mogelijk dat het college dit aspect in haar reactie op onderhavig onderzoeksrapport alsnog kan toelichten.

3.5 De uitvoering

- Welke afspraken zijn er intern binnen de gemeente gemaakt over het volgen van het gehele bouwproces?

Dit aspect heeft de commissie niet gedetailleerd kunnen achterhalen. De commissie heeft niet de indruk dat er specifieke afspraken waren over het bouwproces in dit dossier, althans deze zijn niet schriftelijk vastgelegd. Hetgeen betekent dat in algemene zin de projectleider (tot op zekere hoogte samen met een bouwkundige collega) toezicht heeft dienen te houden op de correcte voortgang van de bouw. Zeker in het onderhavige project, waarin de gemeente als prioriteit had dat de verbouwing zou resulteren in een geschikte functie als raadszaal voor de gemeenteraad. Uit de interviews is ten aanzien van dat bouwtoezicht gebleken dat tot aan augustus 2017 de projectleider de voorbereidingswerkzaamheden volgde, en dat dit in de (daadwerkelijk gestarte bouw)periode daarna is overgenomen door diens plaatsvervanger en de vergunningverlener gezamenlijk. Concluderend heeft de vergunningverlener ook in het voortraject een actieve rol gehad, want deze opereerde naar eigen zeggen met beide projectleiders op synergetische wijze en als één eenheid.

- Zijn er afspraken gemaakt over controles tijdens de bouw (niet alleen uit publiekrechtelijk belang maar ook m.b.t. naleving van hetgeen privaatrechtelijk was overeengekomen)?

Zie vorig antwoord.



- Wie heeft de afspraken met de horeca ondernemer gemaakt (ambtelijk of bestuurlijk)? Dit geldt voor alle zaken die na ondertekening van het contract hebben plaats gevonden. Welke financiële middelen zijn hier tegenover geplaatst?

De commissie heeft het beeld dat de contacten met de exploitant primair zijn verlopen via de projectleider, althans tot en met augustus 2017. In de periode daarna heeft de plaatsvervangend projectleider die rol overgenomen, samen met de vergunningverlener, tot om en nabij eind februari 2018 toen het probleem met het podium publiekelijk bekend is geworden. Sindsdien heeft de ambtelijke organisatie de bewuste keuze gemaakt om ook de plaatsvervangend projectleider eveneens van het project af te halen, waarna een nieuwe projectleider is aangewezen die als taak heeft de nog openstaande aspecten (en met name de raadszaalfunctie) tot een goed einde te brengen. De commissie heeft geen aanwijzingen om te concluderen dat er rechtstreeks afspraken zijn gemaakt tussen de exploitant en bestuurders. In formeel opzicht gelden alléén die afspraken (ook financieel) welke zijn vastgelegd in de contracten tussen de gemeente en de exploitant, die voor het overgrote deel gedekt worden door college- en raadsbesluiten.

- Hoe vaak is er tijdens de verbouwactiviteiten contact geweest tussen de eigenaar en vertegenwoordigers van de gemeente?

Deze vraag heeft de commissie ook gesteld tijdens de interviews. Er zijn geen bouwverslagen aanwezig, maar uit de interviews komt naar voren dat met name de oorspronkelijke projectleider (en in mindere mate de vergunningverlener) veelvuldig contact had met de exploitant in de fase voorafgaand aan de bouw. Hij heeft ook minimaal een aantal keren bouwvergaderingen bijgewoond, tot het moment dat hij vanwege een ongeval (tijdelijk) niet kon werken. Vanaf het moment van dat ongeval heeft de plaatsvervangend projectleider het project overgenomen. De commissie heeft reeds betoogt dat deze plaatsvervanger op locatie zich had moeten vergewissen van de (problematische) situatie rondom het podium. In die perceptie maakt het ook niet uit of deze nu wel of niet door de (oorspronkelijke) projectleider op de hoogte is gebracht van diens bevinding in augustus 2017 dat het podium niet gesloopt was en ook niet zou worden. Afgezien van de vraag of dit bij de overdracht tussen beiden als knelpunt ter sprake is gekomen, is de commissie van mening dat hiervoor altijd bij de actuele projectleider een inherente verantwoordelijkheid ligt. Los van een groot aantal andere zaken die nog geregeld moesten worden was het evident dat de raadszaalfunctie, en dus het probleem dat het podium daarmee veroorzaakte, topprioriteit moest krijgen om op te lossen.

- In de brief van het college van 1 mei 2018 schrijft het college, dat het dossier in het periodiek overleg tussen afdeling ruimte en portefeuillehouder aan de orde is geweest. Na de vergunningverlening in juni 2017 en voor het moment van de constatering van het niet-wegnemen van het podium zal het onderwerp toch wel eens aan de orde zijn geweest. Hoe vaak en met welke informatie is dat in die 7 maanden besproken met de portefeuillehouder?

De commissie heeft in haar eerdere beantwoording uiteengezet dat de bedoelde constatering weliswaar pas omstreeks februari 2018 plaatsvond maar dat de projectleider al veel eerder daarvan op de hoogte was, namelijk in augustus 2017. De projectleider heeft echter kort daarna het fietsongeval gehad, waardoor er tijdelijk geen portefeuillehoudersoverleggen zijn geweest.



Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat hij zijn ontdekking op dat moment direct met de wethouder heeft gedeeld. De plaatsvervangende projectleider heeft evenmin de wethouder ingelicht.

- Op welke momenten is er tijdens de verbouwingsactiviteiten contact, c.q. overleg geweest tussen de eigenaar en functionarissen van de gemeente (ambtenaren en/of collegeleden) personen? Welke functionarissen waren daarbij aanwezig? Waarover ging dat/die overleg(gen)? Welke afspraken werden er tijdens dat/ die overleg(gen) gemaakt en wat is daarvan vastgelegd?

Niet geregistreerd zijn de contactmomenten, en evenmin is er verslaglegging gedaan. Uit de interviews is enkel naar voren gekomen dat diverse functionarissen gedurende het gehele proces, in meer of mindere mate, overleg hebben gehad met de exploitant. Primair zijn dit de projectleider, de vergunningverlener en de plaatsvervangend projectleider. Pas veel later ook andere functionarissen die sectoraal bepaalde details dienden af te wikkelen. De commissie heeft het beeld dat behalve de portefeuillehouder geen andere collegeleden werkinhoudelijk contact hebben gehad, afgezien van de officiële plenaire raadsbijeenkomst waarop de exploitant haar plannen heeft gepresenteerd. Echter heeft de commissie de indruk dat de enkele contactmomenten van de wethouder vooral beperkt zijn tot het begin van het traject, en niet zozeer handelden over inhoudelijke keuzes of het proces, maar meer over de globale doelstelling en de overall-scope van de projecten rondom het marktgebied in Meerssen.

- Heeft de projectleider kennis gehad van de afwijking van de privaatrechtelijke afspraken in de uitvoering van het zaalgedeelte voordat of nadat de eigenaar aan de verbouwing is begonnen? Zo ja: wanneer heeft hij dat gerapporteerd aan de portefeuillehouder?

Deze vraag begrijpt de commissie niet volledig. De projectleider kan pas een discrepantie tussen contract en uitvoering daarvan constateren wanneer daadwerkelijk aan de verbouwing is begonnen. Men moet eerst starten met werk voordat afwijkingen met het contract kunnen ontstaan.

De realiseringsovereenkomst dateert van 11 april 2017 en op dat moment was de verbouwing nog niet begonnen. Op basis van de beschikbare informatie is de commissie er van overtuigd dat de projectleider in elk geval in augustus 2017 kennis had van het feit dat het podium niet verwijderd was en dat de exploitant ook niet voornemens was dit alsnog te gaan verwijderen. De vraag die de commissie in dit verband al eerder aan de orde heeft gesteld is of in de contracten wel duidelijk genoeg staat opgenomen dat concreet het podium moest worden gesloopt omdat er anders geen plaats zou zijn voor een geschikte raadszaalfunctie. De commissie beantwoordt die vraag met de constatering dat in de contracten niet concreet is bepaald dat het podium verwijderd moet worden, en evenmin dat de exploitant bouwkundige aanpassingen moet verrichten om de zaal functioneel geschikt te maken voor raadsvergaderingen. Dit is contactueel niet strikt beschreven, maar volgt hooguit uit de als zodanig beschreven intenties van partijen (o.a. verwoord in de considerans en artikel 4 lid 2). Er staat ten aanzien van de raadszaal bijvoorbeeld geen verwijzing naar de bouwtekeningen zoals dat wel is gedaan met betrekking tot de woonfunctie in artikel 2 lid 1 van de ROK.



De commissie is daarom van mening dat de privaatrechtelijke afspraken juridisch niet duidelijk genoeg zijn verwoord, zowel ten aanzien van de intentie van partijen (o.a. artikel 1 lid 2 had explicieter de term “functionele raadszaal” moeten bevatten) maar zeer zeker ook de concreet verbintenis van de exploitant om het zaalgedeelte fysiek geschikt te maken voor dat doel. De projectleider had naar het oordeel van de commissie deze omissies moeten voorkomen en oplossen.

- Hoe en door wie is de omvang van de buiten-terrasruimte, met name aan de voorzijde van De Proosdij, bepaald? In welke vergunning en wanneer is dat vastgelegd?

In eerste instantie is het gebruik van de buitenruimte afgesproken tussen de projectleider en de exploitant, waarbij is verzuimd om een duidelijke afbakening c.q. begrenzing te maken. In de intentieovereenkomst staat hier niets over opgenomen. In het 3^e en 4^e lid van artikel 4 van de ROK zijn afspraken vastgelegd over het doordeweekse gebruik van een afgepaald deel van de binnenplaats (vanaf 10:00 uur) en in het weekend en op feestdagen de gehele binnenplaats. De exploitant mag het hele jaar door het gebruik maken van het gebied aan de zuidzijde van Markt 34-36 tot aan de keermuur, maar mag dit niet afbakenen. Dit is besloten in het bijbehorende collegebesluit d.d. 21 maart 2017 (met dien verstande dat een discrepantie bestaat in relatie tot de door het college beoogde openingstijd van 18:00 uur). De vergunning, voor de buitenterrasruimte, voor zover die er is, maakt geen onderdeel uit van het dossier van de commissie.

- Voor wiens rekening is de aanleg van het buiten-terrasruimte, zowel aan de voorzijde van De Proosdij als aan de zijkant (zijde van het KCC), gekomen: de gemeente of de eigenaar? Indien voor de gemeente: wat is de omvang van de kosten van die aanleg?

De overeenkomsten bieden geen antwoord op deze vraag, want daarin is hieromtrent niets geregeld. Al tijdens de RAV-vergadering van 3 december 2015 is door raadsleden gevraagd naar duidelijke afspraken en tekeningen met maatvoering voor het buitenterras. Het college beantwoordt die vraag door er op te wijzen dat op dat moment nog geen definitief was plan voor de reconstructie van de marktomgeving. Dat de kosten voor infrastructurele voorzieningen (en niet terrassen!) voor rekening komen van de gemeente is met zoveel woorden opgenomen in artikel 3.3 van de intentieovereenkomst en artikel 2 lid 3 van de ROK. Tijdens de interviews is bevestigd dat de gemeente geen kosten heeft gemaakt voor het specifiek aanleggen van terrasruimte ten behoeve van de exploitatie van de Proosdij, maar alleen kosten wegens aanleg van algemene (openbare) infrastructuur rondom de markt.

- Wat is de rol geweest van de architect die het ontwerp van de verbouwing van De Proosdij heeft gemaakt? Hoe heeft zich die rol verhouden tot het gegeven dat deze architect een min of meer vaste relatie heeft met de gemeente?

Dit aspect is niet nader onderzocht, zo heeft er met de architect ook geen interview plaatsgevonden, omdat dit naar het oordeel van de commissie gelet op de bovenliggende problematiek in dit dossier een (potentiële) rol van ondergeschikte betekenis speelt.



- Zijn er bij de afgifte van de horecaverunning ook bijzonderheden geconstateerd onder andere op het punt van de drie terrasmogelijkheden aan de voorzijde en beide zijkanten?

De commissie heeft dit aspect niet onderzocht omdat zij niet beschikt over de horecaverunning.

3.6 Algemeen

- Is de informatie tijdens het gehele proces naar de gemeenteraad al dan niet tekortgeschoten (gelet op de artikelen in art 169 Gemeentewet 1 t/m 5)?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de commissie alle contactmomenten met de gemeenteraad in dit proces op een rijtje gezet:

- *De gemeenteraad heeft op 15 maart 2012 besloten tot het aangaan van een realiseringsovereenkomst met BAM omtrent de herbestemming van Proosdij.*
- *Het college van burgemeester en wethouders heeft op 10 februari 2015 besloten de intentieovereenkomst met de exploitant te accorderen en om de gemeenteraad te daarover informeren middels een themabijeenkomst.*
- *BAM heeft op 15 oktober 2015 aan de gemeente verzocht om de realiseringsovereenkomst voor de Proosdijshuur te beëindigen. Het college heeft dit vertaald in een raadsvoorstel in december 2015.*
- *De gemeenteraad heeft in haar vergaderingen van 17 december 2015 en 3 maart 2016 besloten de 225.000 euro lagere opbrengst uit de verkoop van de Proosdijshuur te dekken uit de reserve grondexploitatie, en kennis te nemen van het plantontwerp voor de raadszaal met toegang vanuit KCC/Erfgoedhuis. Op de daarbij gevoegde tekening 09-160801 wordt overigens gesuggereerd dat het podium gesloopt zou worden. Impliciet heeft de gemeenteraad middels dit besluit ook goedkeuring verleend aan het beëindigen van de realiseringsovereenkomst met BAM en het transformeren van de al gesloten intentieovereenkomst met de exploitant tot een realiseringsovereenkomst.*

De commissie vindt dat een expliciet besluitpunt dienaangaande beter zou zijn geweest omdat de raad destijds ook besloten heeft tot het aangaan van die overeenkomst. Met deze beëindiging is BAM als het ware juridisch als schakel er tussen uit gevallen (van A-B-C naar een A-B constructie). In het betreffende raadsvoorstel staat dat “met de enige kandidaat voor koop” een intentieovereenkomst is gesloten, hetgeen impliceert dat er geen potentiële andere gegadigde partijen waren na de beëindiging van het contract met de BAM. Uit de interviews is echter naar voren gekomen dat er omstreeks die periode wel degelijk minimaal één andere gegadigde partij was, die zelfs bereid was een hoger bod dan 200.000 euro te betalen voor de aankoop van de Proosdijshuur, maar naar eigen zeggen werd geblokkeerd door de projectleider. De commissie vindt dienaangaande dat die gegadigde zich in tweede instantie had kunnen melden bij het gemeentebestuur in plaats van bij de projectleider, maar heeft geen aanwijzingen dat die stap is ondernomen. De vraag of na beëindiging met de BAM opnieuw een formele aanbesteding had moeten plaatsvinden beantwoordt de commissie op basis van de summier informatie hieromtrent als negatief, omdat de exploitant reeds in dat voortraject een contract positie had. Die positie is alleen maar gewijzigd van A-B-C naar A-B.



- *De gemeenteraad heeft op 17 november 2016 een presentatie gekregen van de exploitant en de projectleider, waarin draagvlak is besproken voor het actuele model bij de diverse fracties. De door de fracties genoemde (en in het presidium van 5 december 2016 bevestigde) aandachtspunten zijn door de exploitant en projectleider nader uitgewerkt in het bouwplan. De raad is toen goed meegenomen.*
- *De realiseringsovereenkomst met de exploitant van 11 april 2017 vindt zijn grondslag in een collegebesluit d.d. 21 maart 2017. In die overeenkomst wordt verwezen naar onder andere het eerdere raadsbesluit van 15 maart 2012. De gemeenteraad is door het college per brief geïnformeerd over voornoemd besluit d.d. 21 maart 2017. Omdat de contractspartij en enkele uitgangspunten inmiddels waren gewijzigd is de commissie van mening dat de gemeenteraad middels een separaat voorstel opnieuw in stelling had moeten worden gebracht om iets te besluiten omtrent deze nieuwe situatie. Hoewel dit impliciet wel is ondervangen in het raadsvoorstel (niet het besluit) d.d. 3 maart 2016 is de beslissing d.d. 5 december 2016 van het presidium ten aanzien van de raadszaalinrichting in formeel opzicht niet voldoende. Ook het aspect van de bedrijfswoning vormde een nieuw element, waarover de raad in haar eerdere besluitvorming (2012 én 2015) geen uitspraak heeft gedaan.*
- *De exploitant heeft in de loop van 2017 aan de projectleider medegedeeld dat het podium niet zou worden verwijderd. De vergunningverlener heeft de vergunning op 20 juli 2017 verleend met een tekening waarop het podium er nog zit. De projectleider was daarvan op de hoogte, maar heeft toen niet het college en de gemeenteraad daarvan in kennis gesteld. Hierin zit een tekortkoming.*
- *De gemeenteraad is door middel van een informatiebrief d.d. 10 april 2018 door het college van burgemeester en wethouders geïnformeerd over de problematiek van de inrichting van de nieuwe raadszaal in de Proosdijschuur. Daarmee heeft het college voldaan aan haar informatieplicht. In die brief staat echter de volgende passage die de commissie opvallend vindt, en die is overgenomen door de media:
“Verwijderen van het podium zou een flinke ingreep betekenen in de verbouwing, waarbij de vloer in het souterrain met een meter verlaagd zou moeten worden. De exploitant heeft deze aanpassing meegenomen in de aanvraag van de omgevingsvergunning. Die werd door de gemeente op 20 juli 2017 verleend.”
 De commissie heeft in hoofdstuk 2.8 juist betoogd dat op de tekeningen bij de aanvraag het podium juist verwijderd zou worden, maar dat dit bij de verlening is veranderd. Zie deze herhaalde passage:
“Op de bij deze aanvraag behorende tekeningen van HVN Architecten valt duidelijk af te lezen dat het podium gesloopt zal worden. Op tekening 09-1608TO001 d.d. 24 mei 2016 staat ter plaatse van het podium: “nieuwe verlaagde betonvloer volgens opgave constructeur” en “parketvloer bijleggen conform bestaand”. Het podium zou dus verwijderd worden en op die plek moest op dezelfde hoogte als de rest van de zaal een nieuwe betonvloer gestort worden en bijgelegde vloerafwerking.”
 Het college van burgemeester en wethouders heeft de gemeenteraad naar het oordeel van de commissie op dit punt dan ook niet volledig ingelicht. De oorspronkelijke vergunningaanvraag is immers correct, maar de verleende vergunning bevat gewijzigde tekeningen. De exploitant heeft als het ware de strekking van de vergunning gedurende de procedure middels nieuwe tekeningen gemanipuleerd door het slopen van het podium te schrappen.*



Kortom: in grote lijnen heeft het college de raad in voldoende mate meegenomen op belangrijke beslismomenten in dit project. Begrijpelijk is dat het college na het afhaken van BAM snel en zonder inmenging van de raad nieuwe afspraken overeenkomt met de exploitant, maar enkele aspecten zoals de koop prijsreductie, potentiële andere gegadigden en enkele randvoorwaarden (waaronder de bedrijfswoning, de trapbijdrage, het terras en de riolering) zijn daarbij onzorgvuldig behandeld.

- Hoe is de griffier betrokken geweest in het proces en hoe is daarmee de Raad al of niet adequaat in positie geweest om haar controlerende taak uit te kunnen voeren? Heeft de Raad in alle fasen zelf wel adequaat gereageerd op de ingebrachte raadsstukken?

Uit de stukken heeft de commissie afgeleid dat de griffier, net als de afdeling facilitaire zaken, heeft vertrouwd op de afspraken die projectleider heeft gemaakt met de exploitant. Van deze actoren kan naar het oordeel van de commissie niet verwacht worden dat zij hierop tot in detail controle uitoefenen.

- De bevoegdhedenstructuur tijdens het gehele proces, zoals gemeenteraad, college, portefeuillehouder, medewerker(s) en dergelijke. Zijn alle besluiten op basis van de verkregen bevoegdheid genomen?

Gedeeltelijk, namelijk als volgt:

Ja:

- *de afboeking*
- *de realiseringsovereenkomst d.d. 15 maart 2012 tussen de gemeente en BAM*
- *de intentieovereenkomst d.d. 26 februari 2015 tussen de gemeente en de exploitant*
- *de buitenplanse ontheffing (principebesluit) op 15 maart 2016 voor de wintertuin en bedrijfswoning*
- *de realiseringsovereenkomst d.d. 11 april 2017 tussen de gemeente en de exploitant*
- *de koopovereenkomst d.d. 11 april 2017 tussen de gemeente en de exploitant*
- *de verlening van de omgevingsvergunning d.d. 20 juli 2017 door de vergunningverlener namens het college van burgemeester en wethouders is mogelijk op basis van de vigerende Mandaatregeling 2017.*

Nee:

- *de tekst van het principebesluit door het college van burgemeester en wethouders is onjuist, nu daarmee wordt gesuggereerd dat al op basis van de WABO een afwijkingsbesluit wordt genomen. Een afwijkingsbesluit kan echter nooit in een principebesluit (met informele, beperkt werking) worden vermeld, maar uitsluitend onderdeel zijn van een (formeel) omgevingsvergunning. Aan de projectleider is deze omissie voorgelegd tijdens de interviews, waarop het antwoord kwam dat een principeverzoek slechts interne werking heeft. De commissie acht die stelling onjuist, nu een principeverzoek juist bedoeld is om de initiatiefnemer enige richting te geven over de kansen dat de gemeente aan een formeel verzoek in de toekomst medewerking zal verlenen. Een principebesluit heeft dus per definitie externe werking, ook al is dit altijd met de nodige voorbehouden omkleed.*



- *de formele aanvraag tot het aanleggen van een rioolaansluiting met documentnummer 333475 is aangevraagd door de plaatsvervangend projectleider van de gemeente, maar ondertekend door de exploitant. Dit levert een niet-ontvankelijke c.q. onrechtmatige aanvraag op, op basis waarvan geen besluit genomen had mogen worden. Bovendien vindt de daarin beschreven verdeelsleutel voor de aansluitkosten géén rechtsgrond, aangezien het betreffende onder mandaat genomen besluit d.d. 31 januari 2018 (door een “medewerker ruimte”) niet is toegestaan op basis van de geldende Mandaatregeling, en een formeel collegebesluit ontbreekt. Mandaatbevoegdheid mag ingevolge artikel 6 lid 5 van die regeling namelijk niet worden gebruikt wanneer dit zal leiden tot strijdigheid c.q. afwijking van het beleid (...), wettelijke en/of interne voorschriften. Ook artikel 8 geeft een handreiking dat besluiten moeten worden voorgelegd aan het college wanneer deze zullen leiden tot bestuurlijk-politieke of andere belangrijke consequenties dan wel precedentwerking. De commissie is van oordeel dat gelet op de gevoeligheid binnen dit dossier, en het feit dat de gemeente in een “mediationtraject” verkeert met deze exploitant, dergelijke besluiten niet op basis van mandaat eigenstandig op het niveau van een medewerker genomen zouden moeten worden. Het college moet in zulke gevallen expliciet in stelling worden gebracht en dat kan alleen middels een collegevoorstel.*
- Is er een "ingebrekestelling" gedaan bij de koper vanwege het niet naleven van de koopovereenkomst"? In hoeverre is er een verband tussen de behandeling van het (mislukte) hotelinitiatief door de gemeente en de behandeling van het dossier Proosdij/Raadszaal?

Dit laatste aspect is niet nader onderzocht, omdat dit naar het oordeel van de commissie buiten de onderzoeksoopdracht valt, en over een dergelijke vergelijking geen uitspraken gedaan kunnen worden zonder uitvoerig ook kennis te nemen van de documenten en stakeholders van dat hotelinitiatief.



4 Slotwoord van de commissie

De raad is middels een RIB op 10 april 2018 geïnformeerd over de ongeschikte raadszaalfunctie in de Proosdij. Het presidium heeft op 19 maart 2018 daar al kennis van genomen, vlak nadat de Burgemeester na een terloopse bezichtiging na de bouw het euvel heeft waargenomen. Uit de interviews kwam naar voren dat de toenmalige wethouder gedurende de bouw niet naar de raadszaal is gaan kijken en ook niet op basis van een andere informatiebron op de hoogte zou zijn geraakt van het probleem. De oorspronkelijke projectleider heeft in de interviews te kennen gegeven al omstreeks augustus 2017 op de hoogte te zijn geweest van het feit dat het podium zou blijven zitten en dat dit de raadszaalfunctie zou blokkeren. De commissie stelt zich op het standpunt dat diens plaatsvervangende projectleider redelijkerwijs op de hoogte moet zijn geweest van dit euvel, omdat er tussen beide een bestendige, nauwe samenwerking was en diverse overdrachtsmomenten hebben plaatsgevonden. De plaatsvervangende projectleider heeft het project getrokken tussen oktober 2017 en eind februari 2018. De commissie is van mening dat deze beide functionarissen vanuit hun rol verantwoordelijk dienen te worden gehouden voor de gemaakte fouten in dit dossier.

De commissie stelt zich, anders dan het college, op het standpunt dat de vergunningverlener wel degelijk een bepaalde verantwoordelijkheid heeft voor de omissie dat het podium in de vergunning gesloopt moest worden. In diens interview heeft hij zelf aangegeven o.a. het principeverzoek van de exploitant samen met de projectleider te hebben beoordeeld. De intentie en het belang van de raadszaal was derhalve helder. De commissie is van mening dat dit los staat van het (inderdaad) imperatief limitatieve juridische toetsingskader waaraan de vergunningverlener gehouden is bij diens vergunningverlening. Een vergunningverlener heeft echter te allen tijde een signaalfunctie richting een projectleider wanneer duidelijk is dat de bouwaanvraag niet overeenkomt met het projectdoel. Los dus van de vraag of een vergunning in een dergelijke fase formeel geweigerd kan worden had door de vergunningverlener in elk geval een melding gedaan moeten worden richting de projectleider, zodat deze de discrepantie had kunnen bespreken met de exploitant. Zowel uit de stukken en uit de interviews is op geen enkele wijze gebleken dat de vergunningverlener zodanig signaal heeft afgegeven. Dat betekent naar het oordeel van de commissie dat de vergunningverlener een te weinig kritische c.q. alerte houding heeft aangenomen, maar dit kan ook betekenen dat de vergunningverlener de discrepantie wél heeft opgemerkt, maar deze zonder iets te melden desondanks gewoon heeft vergund (al dan niet op verzoek van de projectleider). Voor de commissie staat vast dat de vergunningverlener op het moment van verlening wist dat de vergunning niet zou stroken met de intenties van partijen. De omstandigheid dat hij daar niets over heeft gemeld of geregistreerd acht de commissie verwijtbaar, omdat door zulk handelen in strijd wordt gehandeld met het algemeen c.q. gemeentelijk belang dat door ambtenaren zou moeten worden nagestreefd.

In het onderhavige project geeft het college aan dat sinds constatering van de gemaakte fouten eind februari 2018 er een andere projectleider is aangesteld om het project af te ronden, en een interne groep is geformeerd om het proces beter in te richten. De commissie spreekt de wens uit dat dit alsnog zal resulteren in een sluitende oplossing voor de nog openstaande punten.

Het college stelt onder andere in haar beantwoording op artikel 40 vragen door een fractie d.d. 18 april 2018 het volgende zelf als verbeterpunt te willen invoeren:



Projecten moeten voortaan nog meer projectmatig opgepakt worden met een duidelijke projectomschrijving en projectplanning. Om ervoor te zorgen dat intern en extern de juiste personen/instellingen aanschuiven, wordt dit in een projectstartup vastgelegd en ter goedkeuring aan het MT voorgelegd.

De commissie juicht het toe dat het college verbeterpunten in gang heeft gezet, maar wijst er op dat enkel het opleggen van een werkprotocol of structuur geen garanties biedt voor betere kwaliteit of zorgvuldigheid. Het blijft mensenwerk, dus de commissie onderstreept haar uitspraak dat “vertrouwen goed is, maar controle nog beter is”.

Ten aanzien van de organisatiestructuur merkt de commissie nog het volgende op. De ambtelijke organisatie bij Gemeente Meerssen bevat een aantal topfunctionarissen die zelf ooit leidinggevende zijn geweest, maar na een reshuffling terecht zijn gekomen in senior (projectleiders)functies. Dergelijke functionarissen zijn vanuit hun oude rol gewend om een bepaald gezag en bevoegdheden te hebben, en hanteren dikwijls hun eigen werkwijze en stijl. De wijze en omvang waarin zij als voormalige leidinggevendenden gewend zijn verantwoording af te leggen strookt naar het oordeel van de commissie niet altijd met hun nieuwe rol als medewerker c.q. projectleider. We zien dat dit facet in het onderhavige dossier tot spanningen heeft geleid. De commissie baseert dit op het signaal uit de interviews dat met name de twee voornaamste projectleiders (uit de periode 2012 tot en met 2017) niet altijd integraal afstemden met hun collega's, niet altijd de portefeuillehouder proactief meenamen in het proces, zo summier mogelijk verantwoording aflegden aan de (nieuwe) leidinggevendenden, creatief waren met de aanwending van budgetten om tegenvallers in de projectbegroting te dekken, informele lijntjes hanteerden met de buitenwacht, en uiteindelijk een grote stempel drukten op de inhoud en daarmee het projectresultaat. Dit leidde soms tot klachten vanuit het maatschappelijk veld of vanuit interne collega's op het “solistische” optreden door deze projectleiders. Een dergelijke eigengereide werkwijze toont in het project rondom de Proosdijschuur aan dat hierin risico's liggen ten aanzien van bijvoorbeeld het draagvlak, de gemeentelijke garanties, de rechtmatigheid of het eindresultaat.

Wanneer voormalige leidinggevendenden na een reorganisatie de rol van medewerker of projectleider krijgen, dan geeft de commissie daarom in overweging om met deze functionarissen extra duidelijke afspraken te maken over de concrete aanpak en reikwijdte van hun taakomschrijving. Er moet een cultuur van “checks and balances” zijn, die zodanig functioneert dat dergelijke projectleiders niet kunnen “freewheelen” zonder verantwoording te hoeven afleggen. De commissie merkt in dit licht op dat de organisatie alleen maar de beoogde professionaliseringsslag kan gaan maken (zoals beschreven in het Berenschot Rapport) als aan dit soort randvoorwaarden wordt voldaan. Hierin is een taak gelegen voor het management, maar ook voor het bestuur. Beide actoren zouden de gelederen moeten sluiten als het gaat om deze checks and balances, en indien nodig naar aanleiding daarvan het specifiek ter verantwoording roepen en maatregelen nemen richting de projectleiders.

Voor wat betreft de attitude van het college richting de exploitant in kwestie is de commissie van mening dat een formelere, meer juridische opstelling in dit dossier zeker op zijn plaats was geweest. De commissie kan zich voorstellen dat de hele gang van zaken ongetwijfeld voor de exploitant ook een moeizaam proces is geweest, met gebrouilleerde verhoudingen tot gevolg. Constateerend echter dat de ingeslopen fouten c.q. omissies toch hoofdzakelijk hebben geresulteerd in voordelen voor de exploitatiemogelijkheden van de exploitant, meent de commissie dat vanuit de gemeente meer aangedrongen had kunnen worden op haar contractuele verplichtingen tot nakoming van de gemaakte fundamentele afspraken.



Zeker wanneer de exploitant voor de eindafwikkeling van een aantal openstaande aspecten in een zekere afhankelijkheidspositie van de gemeente verkeert, en er dus ruimte lijkt te bestaan om te kunnen komen tot een meer gelijkwaardige minnelijke regeling. Juist waar het gaat om het voor de gemeente meest wezenlijke onderdeel van de raadszaal meent de commissie in de documenten voldoende handvatten te zien waarmee de gemeente juridisch nakoming kan vorderen van de exploitant. Mogelijk dat het college hierop nog een reactie geeft.

De commissie spreekt tot slot nogmaals dank uit voor alle personen die door middel van de interviews informatie hebben verstrekt om deze toch wel uitgebreide puzzel te kunnen leggen.

De commissie benadrukt dat het niet de bedoeling is geweest om de schuldvraag neer te leggen bij personen, maar wel om uitspraken te doen over gemaakte (proces)fouten en de verantwoordelijkheid daarvoor binnen de diverse actoren en geledingen. De commissie doet immers onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van overheidshandelen. In dat kader is het nu eenmaal nodig om omissies concreet te benoemen zodat daaruit lering kan worden getrokken en deze kunnen resulteren in bruikbare aanbevelingen voor de toekomst. De commissie meent met dit rapport op een constructieve wijze aan deze taak invulling te hebben gegeven.



Bijlagen



Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

- Afdelingshoofd Ruimte
- Vergunningverlener
- Afdelingshoofd Bedrijfsvoering (destijds van Ruimte)
- Medewerker Financiën
- Medewerker Facilitaire Zaken
- Raadslid fractie BRUG-M
- Raadslid fractie Lokaal DNA
- Waarnemend Afdelingshoofd Ruimte (destijds tijdelijk)
- Burgemeester
- Gemeentesecretaris
- Wethouder (met o.a. portefeuille huisvesting raadszaal)
- Projectleider (de “oorspronkelijke” projectleider van 2012 – medio 2017)
- Plaatsvervangende projectleider (van medio 2017 - begin 2018)
- Huidige projectleider (vanaf begin 2018)
- Exploitant van Eterij de Proosdij
- Gegadigde partij voor de exploitatie van Proosdijschuur (die zichzelf nadien heeft gemeld)
- Voormalig wethouder met o.a. als portefeuille de huisvesting van de raadszaal
- Voormalig hoofd afdeling Ruimte
- Interim- hoofd afdeling ruimte
- Externe taxateur onroerende zaken
- 2 raadsleden.



Bijlage 2 De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

drs. R.J.H. (René) van den Akker RA, lid

drs. S.H. (Bas) Braakhuis RC, voorzitter

mr. M.H.J. (Thijs) Klaassen, lid

M.G.A. (Maurice) Cobben, secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.