1 Inleiding

Op 5 november 2012 heeft de raad van de gemeente Koggenland een voorstel aangenomen om de rekenkamercommissie te vragen onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van het proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport.
Aanleiding van dit verzoek is de behoefte van de raad om antwoord te krijgen op de vraag of het hele proces, vanaf de initiatiefase tot aan de besluitvorming, rondom het bestemmingsplan Distriport verlopen is volgende de geldende wet en regelgeving.

De rekenkamercommissie heeft op 9 november 2012 het verzoek van de raad besproken. Hierbij is vooral gekeken naar de uiteindelijke "vraag achter de vraag". Immers een onderzoek naar de rechtmatigheid van het proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport is op velerlei manieren uitlegbaar. Zo'n onderzoek kan variëren in enkel het beoordelen de rechtmatigheid van de vaststelling van het bestemmingsplan (is alles conform wet en regelgeving verlopen) tot waarheidsvinding in het hele proces dat heeft geleid tot de vaststelling van het bestemmingplan (bijvoorbeeld: heeft de raad haar besluit gebaseerd op volledige en juiste informatie).

Teneinde meer inzicht te krijgen in wat de raad nu eigenlijk wilde met haar verzoek aan de rekenkamercommissie en waarom eerder in de raadsvergadering van 5 november een voorstel tot het instellen van een enquêtecommissie naar de gang van zaken rond Distriport werd afgewezen heeft er op 19 november 2012 nader overleg plaatsgevonden met alle fractievoorzitters.
De uitkomst van dat overleg was tweeledig

1. De rekenkamercommissie ziet mogelijkheden om binnen een aantal randvoorwaarden (waaronder het wettelijke kader) aan het verzoek van de raad om een onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van het proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport te voldoen;
2. De rekenkamercommissie zal hiervoor een onderzoeksopzet uitwerken en deze op 3 december 2012 bespreken met de fractievoorzitters. De uitkomst van dat overleg is bepalend voor het al dan niet opstarten van het bedoelde onderzoek.

2 Leeswijzer

Dit document beschrijft de onderzoeksopzet voor het uitvoeren van een onderzoek naar de rechtmatigheid van het proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport.
Als eerste gaan we in hoofdstuk 3 in op wat een rechtmatigheidsonderzoek door een rekenkamercommissie eigenlijk inhoudt. Deze toelichting is van belang om de volgende hoofdstukken goed te kunnen kaderen.
Hoofdstuk 4 beschrijft het doel van het onderzoek en van daaruit zijn in hoofdstuk 5 de onderzoeksvragen geformuleerd.
Hoofdstuk 6 gaat in op het normenkader maar beperkt zich tot een aanvulling op wat in hoofdstuk 3 hierover is toegelicht.
Hoofdstuk 7 en 8 tenslotte gaan in op aanpak en uitvoering van het onderzoek.

3 Rechtmatigheidsonderzoek

Alvorens in te gaan op alle aspecten van het rekenkameronderzoek zelf willen we kort toelichten wat een rechtmatigheidsonderzoek door een rekenkamercommissie eigenlijk inhoudt. Wat behelst een dergelijk onderzoek?; wat is de taak en reikwijdte van rechtmatigheidsonderzoek door rekenkamers?; wat zijn de normenkaders die gebruikt worden?; etc.

Voor een nadere duiding van de begrippen in deze notitie is gebruik gemaakt van de conceptnotitie "handreiking rechtmatigheidsonderzoek" van de NVRR uit 2009.

3.1 Het begrip rechtmatigheid

Rechtmatigheid betekent in zijn letterlijke vorm "in overeenstemming met of volgens het recht, de regels".
De letterlijke betekenis van rechtmatigheid is wettigheid. Rechtmatig handelen wil dus zeggen dat de geldende wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Bij het naleven van wet- en regelgeving zijn drie belangrijke spelers betrokken:

- De opsteller. Dit kan de wetgever zijn maar ook een ander overheidslichaam, zoals een gemeente of een provincie;
- De nalever. Degene op wie de regels van toepassing zijn. Hij moet de regels naleven;
- De toezichthouder. Hij controleert of de wet- en regelgeving wel wordt nageleefd. Hij moet zich daarbij houden aan de wettelijke beschrijving van zijn taken.

De nalever van regels heeft vaak met meerdere opstellers van wet- en regelgeving te maken. Daarnaast zijn er in praktijk meerdere toezichthouders die controleren op naleving van deze wet- en regelgeving. Voor elk van deze toezichthouders zijn andere wetten en regels relevant. Zo zal een rekenkamer niet controleren op de naleving van de wegenverkeerswet of de vreemdelingenwet. En een accountant niet op wetten en regels die helemaal niets met financiën te maken hebben. Er worden door de verschillende toezichthouders dus verschillende normenkaders voor rechtmatigheidsonderzoek gebruikt. Op welke wet- en regelgeving een toezichthouder moet controleren, hangt af van de wettelijke beschrijving van de taak van de toezichthouder

3.2 Rechtmatigheid in artikel 182 GW

In artikel 182 van de Gemeentewet staat: "de rekenkamer onderzoekt de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur".
Het gemeentebestuur is hierbij de nalever van wet- en regelgeving. Het gemeentebestuur omvat alle bevoegde organen van de gemeente, dus zowel de raad, het college, de burgemeester als de commissies.
De wet- en regelgeving die door deze bevoegde organen moet worden nageleefd bij het uitoefenen van hun functie vormt de bron van het normenkader voor het rechtmatigheidsonderzoek van de rekenkamer. Daarbij zijn alleen die wetten en regels van belang die betrekking hebben op het specifieke deel van het gemeentebestuur dat door de rekenkamer wordt onderzocht en die tot het terrein van de rekenkamer behoren.

Dat leidt tot de volgende definitie van een rechtmatigheidsonderzoek door een rekenkamer:

> *Een onderzoek naar rechtmatigheid van de rekenkamer betreft niet alle geldende wet- en regelgeving, maar alleen die (rechts)regels die gegeven de situatie en omstandigheden relevant zijn.*

3.3 Normenkader

Het normenkader waaraan gevoerd bestuur zal worden getoetst beslaat de geldende wet- en regelgeving waar een gemeentebestuur bij het uitvoeren van haar taak mee te maken krijgt:

- publiekrechtelijke regels tussen nationale overheden;
- publiekrechtelijke regels tussen overheidslichamen;
- interne regels van een overheidslichaam, waaraan op publiekrechtelijke wijze vorm is gegeven;
- publiekrechtelijke regels tussen overheidslichamen en private huishoudingen, respectievelijk natuurlijke personen;
- privaatrechtelijke regels tussen huishoudingen;
- interne regels van huishoudingen die het functioneren van die huishoudingen betreffen.

Dat betekent dat in het geval van een onderzoek naar de rechtmatigheid van het proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport we dus moeten kijken naar toepasselijk set van (rechts)regels. Deze set van regels vormt het normenkader voor het onderzoek.

3.4 Reikwijdte rechtmatigheidsonderzoek rekenkamer

Hoewel er geen specifieke voorschriften in de wet zijn opgenomen over de invulling van rechtmatigheidsonderzoek, kunnen er wel vijf mogelijke onderzoekobjecten uit artikel 182 GW en toelichtingen daarop worden afgeleid:

1. Het toetsen van de rechtmatigheid van de kaders die door de gemeenteraad worden gesteld.
   In de toelichting op de Gemeentewet staat dat de rekenkamer het beheer van de gemeentelijke organisatie kan onderzoeken. De organisatie van het beheer van de gemeente begint met de kaders die daarvoor door de gemeenteraad worden gesteld;
2. De verantwoording die wordt afgelegd door het college van burgemeester en wethouders.
   De controle van de jaarrekening maakt expliciet geen deel uit van het rechtmatigheidsonderzoek van de rekenkamer. Uit de wettekst en de toelichting volgen geen verdere beperkingen voor rechtmatigheidsonderzoek naar de verantwoording over het gevoerde bestuur;
3. De uitvoering door het gemeentebestuur
   Een voorbeeld van rechtmatigheidsonderzoek naar de uitvoering die in de toelichting op de Gemeentewet wordt genoemd, is een onderzoek naar het financiële beheer van de gemeentelijke organisatie;
4. De accountantscontrole.
   Ook de accountantscontrole kan het object zijn van een rechtmatigheidsonderzoek. De rekenkamer voert dan door middel van een review een rechtmatigheidsonderzoek uit op de accountantscontrole. Heeft de accountant getoetst aan alle relevante wet- en regelgeving?;
5. De reguliere toets op de rechtmatigheid zoals deze door het gemeentebestuur wordt uitgevoerd
   De eerste verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het bestuur ligt volgens de toelichting op de wet bij het gemeentebestuur zelf. Hiervoor dient het bestuur toetsen uit te voeren. De rekenkamer heeft daarbij de positie van externe onafhankelijke controleur ten behoeve van de gemeenteraad. Een rekenkamer kan de uitvoering van de reguliere rechtmatigheidstoetsen van het bestuur in een onderzoek beoordelen.

3.5 Typen rechtmatigheidsonderzoek

Het blijkt dat rekenkamers op het gebied van rechtmatigheidsonderzoek inhoudelijk vele kanten uit kunnen. Afhankelijk van de keuze van het onderzoeksobject zijn er drie verschillende typen onderzoek te onderscheiden.

1. Regulier rechtmatigheidsonderzoek.
   Het doel van dit type rechtmatigheidsonderzoek is het geven van informatie aan de volksvertegenwoordiging over het gevoerde financiële beheer en het toetsen van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.
   Het regulier rechtmatigheidsonderzoek beperkt zich tot één mogelijk onderzoeksobject: de verantwoording over het gevoerde financiële beheer. Door deze focus op de gemeentelijke financiën wordt dit type onderzoek ook wel aangeduid als een onderzoek naar de 'financiële rechtmatigheid';
2. Specifiek rechtmatigheidsonderzoek
   Hierbij vindt er een algemene toetsing plaats op naleving van de wetten en regels die met betrekking tot het onderzoeksobject relevant zijn. Afhankelijk van het onderzoeksobject (of de objecten) waarvoor is gekozen, wordt bekeken welke wet- en regelgeving van toepassing is. De focus bij dit type rechtmatigheidsonderzoek beperkt

zich dus niet alleen tot de financiën, maar strekt zich uit over alle mogelijke objecten van onderzoek;

3. Integraal rechtmatigheidsonderzoek
   Als zowel de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid in één onderzoek worden getoetst, is er sprake van een integraal rechtmatigheidsonderzoek.

Toepasselijkheid onderzoek Distriport
Het terrein van rechtmatigheidsonderzoek door rekenkamers is breed. De vraag van de raad om een onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van het proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport past binnen de kaders die wetgever aan rekenkamers heeft gesteld.
De wetgever heeft in artikel 182 GW het begrip rechtmatigheid benoemd en met het toetsen van het hele proces van de totstandkoming van het bestemmingsplan Distriport aan wet en regelgeving (het normenkader) wordt hieraan voldaan.

4 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken vanaf de initiatiefase tot en met de uiteindelijke vaststelling van de wijze waarop het bestemmingsplan Distriport tot stand is gekomen en om vast te stellen of in dat proces al dan niet is voldaan aan de geldende wet en regelgeving.
Verder moet het onderzoek antwoord geven op de vraag of de raad tijdig en volledig is geïnformeerd en in positie is gebracht rondom de vaststelling van het bestemmingsplan Distriport en of de raad daadwerkelijk in staat is gesteld haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien hiervan op een juiste wijze te vervullen.

5 Centrale vraagstelling en deelvragen

Vanuit het hiervoor geformuleerde doel van het onderzoek kan de volgende centrale vraagstelling worden geformuleerd:

Is aan alle geldende wettelijke en bestuurlijke eisen voldaan bij de totstandkoming van het bestemmingsplan Distriport en is de raad tijdig en volledig voorzien van alle informatie om bij de vaststelling van het bestemmingsplan de juiste afwegingen te kunnen maken ten aanzien van haar kaderstellende en controlerende rol?

De hiervoor geformuleerde hoofdvraag is in een aantal onderdelen uit te splitsen. Allereerst is daar natuurlijk de aanleiding.

5.1 Aanleiding / doel

1. Door welke partijen is het bedrijventerrein Distriport als een gewenste ontwikkeling gekenschetst en wie hebben het plan geïnitieerd?;
2. Wat is het procesverloop (welke stappen zijn op welk moment gezet door welke partij en met welk doel) tot op heden met betrekking tot het bedrijventerrein Distriport?;
3. Met welk doel is het bestemmingsplan Distriport opgesteld en zijn alternatieven overwogen om dat doel te bereiken?;
4. Kan in redelijke mate verwacht worden dat het doel gerealiseerd wordt en zijn voldoende meetpunten geformuleerd om dit aantoonbaar te maken?;
5. Zijn bij het in gang zetten van de bestemmingsplan procedure noodzakelijke en voldoende voorwaarden gedefinieerd en zijn de risico's in voldoende mate in kaart gebracht?;

Vervolgens kunnen we inzoomen op het proces en de rol van de raad en het college hierin.

5.2 Rol van de raad

6. Op welke momenten en in welke fasen is de raad gedurende het procesverloop geïnformeerd over de plannen met betrekking tot het bedrijventerrein Distriport?;
7. Welke kaders heeft de raad gesteld bij de ontwikkeling van de totstandkoming van het bedrijventerrein Distriport?;
8. Op welke momenten en in welke fasen heeft de raad gesproken over proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport en over welke informatie beschikte de raad op elk moment?;
9. Heeft de raad rondom het bestemmingsplan Distriport tijdig over de juiste en volledige informatie beschikt, om haar controlerende en besluitvormende taak te kunnen uitvoeren.

5.3 Rol van het college

10. Op welke momenten, in welke fasen en in welke hoedanigheid is het college gedurende het procesverloop betrokken bij geweest bij de plannen met betrekking tot het bedrijventerrein Distriport?;
11. Op welke momenten en welke fasen heeft het college de raad geïnformeerd over ontwikkelingen met betrekking tot het bedrijventerrein Distriport?;
12. Hoe heeft het college zich ervan vergewist dat de raad in het proces rondom het bestemmingsplan Distriport tijdig over de juiste en volledige informatie kon beschikken om haar controlerende en besluitvormende taak te kunnen uitvoeren?;

Het onderzoek richt zich op de rechtmatigheid van het proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport.

5.4 Rechtmatigheid

13. Aan welke wettelijke en bestuurlijke eisen heeft de procedure van de totstandkoming van het bestemmingsplan Distriport moeten voldoen en heeft de procedure daaraan voldaan?;
14. Is er van deze procedure afgeweken en zo ja in welke mate, in welke vorm en om welke redenen en is de raad tijdig en volledig hiervan in kennis gesteld?;
15. Heeft het college gehandeld binnen de kaders die door raad zijn gesteld bij de totstandkoming van het bedrijventerrein Distriport?;

Als laatste element willen we nog kijken naar de financiële risico's

5.5 Financieel risico

16. Loopt de gemeente Koggenland op grond van eerder gemaakte afspraken / toezeggingen enig financieel risico bij het wel of niet doorgaan van bepaalde (toekomstige) ontwikkelingen?

6 Omschrijving normenkader

Het normenkader in dit onderzoek zal gevormd worden door toepasselijke set van (rechts)regels. Zie ook hoofdstuk 3. Welke dat precies zullen zijn zal uit het onderzoek nader moeten blijken. De rekenkamercommissie zal minimaal in elk geval kijken naar:

- De Administratieve Organisatie -procedures;
- Geldende verordeningen (bijvoorbeeld de inspraakverordening);
- Wettelijke bepalingen uit de (oude) WRO en de BRO;
- De gemeentewet.

7 Globale onderzoeksopzet

Het "dossier" Distriport is omvangrijk. De eerste concrete plannen dateren van 2004 en inmiddels zijn we 10 jaar verder. Hoewel het onderzoek door de rekenkamercommissie zich zal richten op een enkel element uit dat hele proces zullen we toch, om dat in de goede context te

plaatsen, ons moeten verdiepen in het hele dossier. Dat vergt de nodige tijd en energie wat in de globale planning tot uitdrukking komt.
Ook de wens van de raad om te onderzoeken of de informatievoorziening bij de totstandkoming van het bestemmingsplan Distriport aan de raad adequaat was, vergt dat we het hele proces vanaf 2004 tot en met heden in ogenschouw moeten nemen.

7.1 Rechtmatigheid als rode draad

De onderzoekslijn die de rekenkamercommissie in deze wil volgen is en blijft het rechtmatigheidsaspect. Alle research, zoals het raadplegen van documenten, het horen van burgers of overleg met instanties c.q. belangengroepen is daarop gericht. De rekenkamercommissie gaat actief op zoek naar rechtmatigheidsomissies in het proces van besluitvorming rond het bestemmingsplan Distriport.

Waarheidsvinding hoort daar niet bij. We gaan er in het onderzoek vanuit dat partijen meewerken aan het onderzoek en zij de commissie naar eer en geweten voorziet van de juiste en volledige informatie. Als de rekenkamercommissie toch constateert dat dit niet het geval is, dan informeren we de raad hierover. Mochten we tijdens het onderzoek op zaken stuiten of verbanden kunnen leggen die de betrouwbaarheid van het onderzoek aantasten zullen we onmiddellijk de raad hiervan op de hoogte stellen en in overleg treden ten aanzien van te nemen vervolgstappen.

7.2 Werkwijze

De rekenkamercommissie wil haar onderzoek uitvoeren conform de groepering van de deelvragen zoals deze in hoofdstuk 5 zijn geformuleerd.

- Aanleiding/doel
- Rol van de raad
- Rol van het college
- Rechtmatigheid

Als eerste wil de rekenkamercommissie een zo compleet mogelijk beeld hebben van het proces van 2004 tot en met nu. Aan de hand van dit chronologische overzicht kan worden bepaald welke partijen op welk moment (de gebeurtenis), met welk mandaat , met welke middelen en met welk doel hebben geacteerd. De volgorde der dingen is essentieel in een rechtmatigheidsonderzoek.

Vervolgens kunnen we dit uitzetten in een tijdlijn en bij iedere gebeurtenis met behulp van de deelvragen onderzoeken wat de aanleiding van die gebeurtenis was, met welk doel deze heeft plaatsgevonden, wat de rol van de raad, het college of andere partijen was en of een en ander rechtmatig is verlopen.

Het samenstel van al deze gebeurtenis en de bevindingen van de rekenkamercommissie hierop geven ons antwoord op de vraag

Is aan alle geldende wettelijke en bestuurlijke eisen voldaan bij de totstandkoming van het bestemmingsplan Distriport en is de raad tijdig en volledig voorzien van alle informatie om bij de vaststelling van het bestemmingsplan de juiste afwegingen te kunnen maken ten aanzien van haar kaderstellende en controlerende rol?

8 Organisatie en planning

De rekenkamercommissie zal het onderzoek laten uitvoeren door een extern bureau.

Lopende het onderzoek kan de rekenkamercommissie op zaken stuiten die de scope van het onderzoek beïnvloeden. We stellen ons om in voorkomende gevallen in nauw overleg met de raad te bepalen wat deze feiten betekenen voor het onderzoek en hoe we deze feiten al dan niet in het onderzoek betrekken. Verder geldt vanzelfsprekend dat in de aanbesteding van het onderzoek we meerdere partijen vragen om offerte te doen voor het onderzoek.

Het streven van de rekenkamercommissie is in ieder geval om zo snel mogelijk met het onderzoek te starten teneinde dit in het voorjaar (april/mei 2013) te kunnen afronden.

Na de inwerk / inleesperiode zullen we de werkwijze zoals beschreven in hoofdstuk 7.2 vervatten in een planning en deze de raad doen toekomen. In deze planning zullen wij, conform het verzoek van de raad momenten inplannen voor periodiek overleg.