

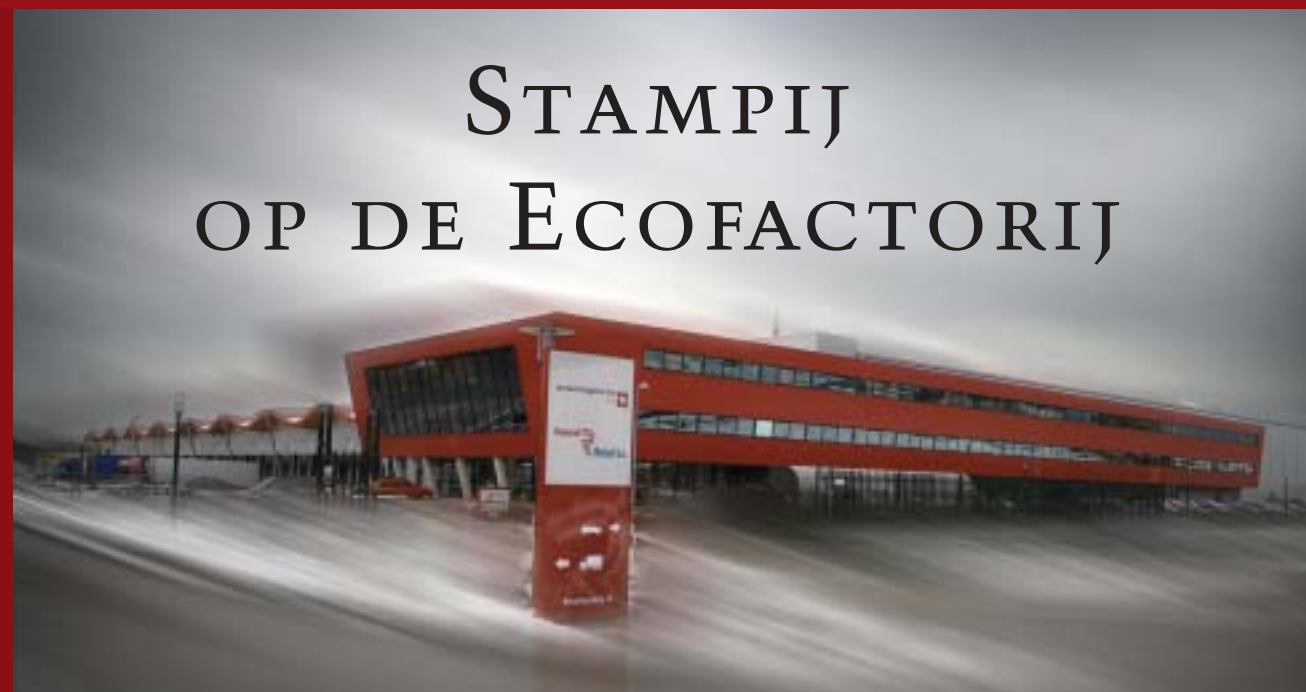


De gemeente Apeldoorn is al jarenlang in conflict met het bedrijf Reesink. Een onderzoekscommissie, ingesteld door de gemeenteraad, kreeg in juni 2005 de opdracht om deze kwestie goed uit te zoeken. Er is ruim vier meter archief onderzocht en ook zijn er tientallen interviews en openbare verhoren afgenomen. Het resultaat van het onderzoek staat in dit rapport.

ISBN 90-9020358-3



9 789090 203584



STAMPIJ OP DE ECOFACTORIJ

Raadsonderzoek naar het conflict tussen de
gemeente Apeldoorn en Reesink

COLOFON

Stampij op de Ecofactorij

***Raadsonderzoek naar het conflict tussen
de gemeente Apeldoorn en Reesink***

Onderzoekscommissie Reesink

Voorzitter

H. (Henk) van den Berge

Vice-voorzitter

S. (Sytse) Wiering

Overige leden

H.G.M. (Ilona) Duin

B. (Ben) Hendrikse

A. (Ayhan) Tonca

Foto achterzijde v.l.n.r.:

Sytse Wiering, Ayhan Tonca, Ilona Duin,

Henk van den Berge, Ben Hendrikse

Fotografie

Henk Visscher (omslag)

Gert van der Kamp

Ger van Leeuwen

Gerard ten Voorde (binnenwerk)

Fotoarchief de Stentor

Ontwerp en drukwerk

Opmeer Drukkerij bv, Den Haag

ISBN 90-9020358-3

Postadres

Postbus 9033

7300 ES Apeldoorn

Telefoon (055) 580 1559

E-mail raadsgriffie@apeldoorn.nl

Website www.apeldoorn.nl

Stampij op de Ecofactorij

Raadsonderzoek naar het conflict
tussen de gemeente Apeldoorn en Reesink

DEEL 1

Inhoud deel 1

| | |
|---|-----|
| VOORWOORD | 7 |
| HOOFDSTUK 1 LEESWIJZER | 9 |
| HOOFDSTUK 2 DOSSIER-REESINK | 11 |
| 2.1 Opstellen van de intentieovereenkomst | 11 |
| 2.2 Uitvoering van de intentieovereenkomst | 19 |
| 2.3 Opzegging van de intentieovereenkomst | 23 |
| 2.4 Zoeken naar een oplossing | 26 |
| 2.5 Juridische procedures | 28 |
| 2.6 Bouwvergunning | 30 |
| 2.7 Nieuwe conflictstof | 34 |
| 2.8 Dwangsommen | 36 |
| 2.9 Schadevergoeding | 38 |
| 2.10 Nieuwe gesprekken over een oplossing | 40 |
| 2.11 Epiloog | 42 |
| HOOFDSTUK 3 UITDIEPING VAN HET CONFLICT IN THEMA'S | 45 |
| 3.1 Intentieovereenkomst | 45 |
| 3.2 Spoedprocedure voor de bouw van fase 1 (uitwerking artikel 19 WRO, bouwvergunning, milieuvergunning) | 65 |
| 3.3 Bestemmingsplan (het definitieve ruimtelijke kader) | 74 |
| 3.4 Opzeggen van de intentieovereenkomst | 88 |
| 3.5 Civielrechtelijke juridische procedures | 101 |
| 3.6 Sturing op het gebruik van publiek- en privaatrechtelijke middelen en op het voeren van publiek- en privaatrechtelijke procedures | 112 |
| 3.7 Werken op basis van contractuele afspraken of op basis van vertrouwen | 119 |
| 3.8 Bemiddeling en mediation | 123 |
| 3.9 Détournement de pouvoir? | 132 |
| 3.10 De bouwvergunning: van rechtswege verleend of niet? | 141 |
| 3.11 Kosten en baten | 151 |
| Stampij op de Ecofactorij | 3 |

| | | |
|------|--|-----|
| 3.12 | Karakteristieke werkwijzen | 158 |
| 3.13 | Relatie tussen de gemeente en Reesink | 165 |
| 3.14 | Relaties binnen het college | 173 |
| 3.15 | Relatie tussen het college en de raad | 185 |
| 3.16 | Relaties binnen de ambtelijke organisatie en tussen het college en de ambtelijke organisatie | 196 |
| 3.17 | Dossiervorming | 207 |

HOOFDSTUK 4

| | | |
|-----|--|-----|
| | HOOFDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 211 |
| 4.1 | Cruciale momenten | 211 |
| 4.2 | Hoofdconclusies over de toedracht | 213 |
| 4.3 | Hoofdconclusies over het handelen van partijen en de resultaten van het handelen | 215 |
| 4.4 | Hoofdconclusies over verantwoordelijkheden en rollen | 216 |
| 4.5 | Aanbevelingen | 218 |

VASTE BIJLAGEN

| | | |
|---|---|-----|
| 1 | Verklarende woordenlijst | 223 |
| 2 | Overzicht van geïnterviewde personen | 229 |
| 3 | Overzicht van in openbare zitting verhoorde personen | 233 |
| 4 | Overzicht van in niet-openbare zitting verhoorde personen | 235 |

LOSSE BIJLAGE

| | |
|---|---|
| 5 | Overzicht betrokken collegeleden en ambtenaren per collegeperiode |
| 6 | Data belangrijkste gebeurtenissen dossier Reesink |
| 7 | Kaart bedrijfsterrein Ecofactorij |

Inhoud deel 2 (aparte uitgave)

HOOFDSTUK 5

FEITEN EN GEBEURTENISSEN PER PERIODE (chronologisch overzicht)

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Periode 1 De intentieovereenkomst 1994-20 maart 1997
- 5.3 Periode 2 Het opzeggen van de intentieovereenkomst:
20 maart 1997-23 augustus 1999
- 5.4 Periode 3 Het vonnis van de rechtbank in bodemprocedure:
23 augustus 1999 - 18 januari 2001
- 5.5 Periode 4 Bouwvergunning en de levering van de grond:
18 januari 2001 - 14 januari 2002
- 5.6 Periode 5 De levering van de grond is onomkeerbaar:
14 januari 2002 - 3 september 2003
- 5.7 Periode 6 De bouw: van 3 september 2003 tot heden

HOOFDSTUK 6

OPDRACHT EN WERKWIJZE RAADSCOMMISSIE REESINK

- 6.1 Opdracht
- 6.2 Werkwijze onderzoekscommissie Reesink
- 6.3 Enkele opmerkingen

BIJLAGEN

- 1 Raadsonderzoek Reesink gemeente Apeldoorn
Overzicht van geïnterviewde personen
- 2 - Raadsonderzoek Reesink gemeente Apeldoorn
Overzicht van in openbare zitting verhoorde personen
- Raadsonderzoek Reesink gemeente Apeldoorn
Overzicht van in niet-openbare zitting verhoorde personen
- 3 Protocol (Openbare) verhoren raadsenquête Reesink (intern)
- 4 Protocol (Openbare) verhoren raadsenquête Reesink (extern)
- 5 Werkwijze Interviews raadsonderzoek Reesink

Voorwoord

Al jarenlang is de gemeente Apeldoorn in conflict met het bedrijf Reesink. De problemen en de dreigende schadeclaim houden de gemeederen bezig. Wie had dat medio jaren negentig kunnen bedenken? Reesink wilde zich toen vanuit Zutphen op het nieuwe bedrijventerrein de Ecofactorij in Apeldoorn vestigen en dat voorstel viel in Apeldoorn in goede aarde. Na stevige onderhandelingen volgde op 12 november 1996 de finale in het gerenommeerde restaurant De Echoput. Diep in de nacht werden de partijen het eens. Tenminste, zo leek het. Niets leek de komst van Reesink meer in de weg te staan. De andere dag ontstonden er echter al problemen. En die duren tot de dag van vandaag voort. Het werd echt stampij op de Ecofactorij.

Het proces wordt gekenmerkt door onderhandelingen, ruzies, bemiddelingen en juridische procedures, waaronder een nog lopende schadestaatprocedure. 'Reesink' is mede door de dwangsommen die de gemeente al heeft moeten betalen en door de dreigende claim een complex en politiek gevoelig dossier geworden. Het onderwerp heeft onder de Apeldoornse bevolking tot veel discussie geleid. De nagalm van De Echoput klinkt lang door.

De gemeenteraad heeft op 9 juni 2005 besloten onderzoek te doen naar de gang van zaken. Daartoe is het zwaarste politieke middel van de raad ingezet, namelijk een raadsenquête. Doelstelling van het onderzoek is te komen tot een diepgaande en gedegen waarheidsvinding betreffende het bestuurlijk handelen in het dossier-Reesink. Er is de gemeenteraad veel aan gelegen om openheid in het hele proces te verkrijgen en bestuurlijk verantwoording af te kunnen leggen aan de bewoners van Apeldoorn. De onderzoekscommissie heeft tussen 9 juni 2005 en medio december 2005 het onderzoek uitgevoerd. Dat het veel tijd zou kosten om het complexe dossier-Reesink te doorgronden, was vooraf duidelijk. Maar in de praktijk bleek het nog veel zwaarder te zijn dan was verwacht.

De Onderzoekscommissie heeft met steun van de griffie en het onderzoeksbureau BMC ruim vier meter dossier doorgenomen. Voorts werden er 51 interviews met betrokkenen gehouden en vervolgens nog 21 openbare en 4 niet-openbare verhoren afgenomen.

Het beschrijven van het conflict was verre van gemakkelijk, want de beleving van de gebeurtenissen van de verschillende betrokkenen loopt sterk uiteen. De Onderzoekscommissie heeft geprobeerd alle informatie zo eerlijk en goed mogelijk weer te geven in dit lijvige boekwerk dat bestaat uit twee delen.

De Onderzoekscommissie heeft zo evenwichtig en transparant mogelijk

haar conclusies geformuleerd. Daarbij was niet het doel om betrokkenen te schaden. Integendeel. Het doel is waarheidsvinding. Dat is van groot belang voor de gemeente, voor Reesink en richting de burgers van Apeldoorn.

In een kort tijdsbestek van een half jaar is er een groot en complex onderzoek gedaan. Dat heeft veel gevraagd van degenen die hier aan mee hebben gewerkt. Daarom worden Herman van den Broek, Arjan Oudbier en Marit Stam van de griffie en Toine van Helden en Klaas de Vries van BMC hartelijk dank gezegd voor hun grote inspanningen.

Hetzelfde geldt voor de commissieleden. We hebben vele lange vergaderingen achter de rug. Maar we vonden het interessant en ook een uitdaging om het zo goed mogelijk te doen. We hebben constructief samengewerkt. Er waren zeer regelmatig intensieve discussies over de inhoud, waarbij de nadruk lag op het zo goed mogelijk omschrijven van de waarheid: wat is er nou precies gebeurd en waarom? We konden elkaar echter steeds vinden. Daarom ben ik blij dat de Onderzoekscommissie unaniem achter dit rapport staat. Bij dezen bedank ik mijn medecommissieleden Ilona Duin, Ben Hendrikse, Ayhan Tonca en Sytse Wiering voor hun enorme inzet en het vertrouwen.

Onze dank betreft ook zeker het thuisfront. Onze vele afwezigheid heeft van hen de nodige opofferingsgezindheid gevraagd.

Tot slot. De Onderzoekscommissie is met de aanbieding van het eindrapport aan de gemeenteraad klaar met haar werk. Wij vertrouwen er op dat de gemeenteraad zorgvuldig en serieus zal omgaan met de onderzoeksresultaten. Hopelijk draagt het onderzoek eraan bij dat er een einde komt aan het conflict en dat de gemeente met de aanbevelingen uit dit rapport het vertrouwen van de inwoners in het overheidsbestuur kan verbeteren.

Henk van den Berge
Voorzitter raadsonderzoekscommissie Reesink,
December 2005

1 Leeswijzer

Het rapport is zo geschreven dat het voor een ieder toegankelijk is. Degenen die snel kennis willen nemen van de inhoud kunnen zich richten op de hoofdstukken 2 en 4.

Hoofdstuk 2 biedt een leesbare samenvatting van alle gebeurtenissen in de tien jaar dat het proces zich afspeelt. De Onderzoekscommissie heeft dit hoofdstuk zelf steeds betiteld als een soort jongensboek om daarmee aan te geven dat het voor een breed publiek moet zijn geschreven. Of dat gelukt is, is aan u.

Vervolgens staan in hoofdstuk 3 verschillende thema's centraal. Voorbeelden daarvan zijn de intentieovereenkomst, het opzeggen ervan, de relatie tussen de gemeente en Reesink en de relatie tussen het college en de raad. Het conflict tussen de gemeente en Reesink wordt in hoofdstuk 3 aan de hand van in totaal zeventien thema's geanalyseerd. Ieder thema wordt afgesloten met conclusies.

In hoofdstuk 4 staan de hoofdconclusies. Eerst worden een viertal cruciale momenten in het proces benoemd waarop zaken duidelijk zijn mis gegaan. Dan volgen hoofdconclusies over de toedracht (de gang van zaken), over de manier waarop de partijen hebben gehandeld en over de verantwoordelijkheden van het college, de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat. In hoofdstuk 4 doet de Onderzoekscommissie ook een vijftal aanbevelingen vanuit het oogpunt van lessen uit het dossier voor de toekomst.

In het tweede deel in hoofdstuk 5 vindt u het complete feitenrelaas van het dossier in in chronologische volgorde. Tot slot staat in dit deel in hoofdstuk 6 de verantwoording door de Onderzoekscommissie van het onderzoeksproces.

In de bijlagen van het eerste deel heeft de Onderzoekscommissie een aantal overzichten opgenomen om in één oogopslag de belangrijkste data en de gevolgde procedures te kunnen overzien.

In de bijlagen van het tweede deel staan overzichten van de geïnterviewde en verhoorde personen. Ook zijn de bijbehorende protocollen toegevoegd.

2 Dossier-Reesink

Op 29 februari 2000 is er een feestje op het nieuwe bedrijventerrein Apeldoorn-Oost, de Ecofactorij. Directeur Ten Doeschate legt de eerste steen voor de nieuwbouw van het Zutphense bedrijf Reesink. De burgemeester van Apeldoorn trakteert op gebak. Pikant detail: de grond is nog niet in bezit van Reesink. Wat ging er mis? Waarom was er toch een feestje? Wat had de burgemeester in zijn achterzak? Een blik in het dossier-Reesink.



Hoewel de grond op de Ecofactorij nog niet in het bezit was van Reesink, houdt het bedrijf op 29 februari 2000 een feestje in verband met het leggen van de eerste steen. Ook het Apeldoorns college heft het glas. V.l.n.r. wethouder Van der Tas, Reesink-directeur Ten Doeschate, Reesink-adviseur Van der Houwen, burgemeester De Graaf en wethouder Kuijpers. (foto de Stentor)

2.1 Opstellen van de intentieovereenkomst

De intentie

De Koninklijke Reesink N.V. is een handelsonderneming die onder andere actief is op de doe-het-zelfmarkt en landbouwmachines verkoopt. Het is een aan de effectenbeurs genoteerd concern. Bij Reesink werken ongeveer 400 werknemers, merendeels laag geschoold. Het grootste deel van het bedrijf is vanouds gevestigd aan de Havenstraat in Zutphen. Deze behuizing is verouderd en voldoet niet meer aan de eisen van de Arbeidsinspectie. Mevrouw J.J. Koning, voormalig directeur van het onderdeel Reesink Technische Handel Zutphen zegt hiervan: „*Het is geen omgeving waarin je efficiënt en effectief kunt werken, waar je eigenlijk mensen niet aan de slag kon laten zijn.*”¹

¹ Citaten in dit hoofdstuk 2 komen terug in hoofdstuk 3. Daar zijn met voetnoten verwijzingen naar de data van de openbare verhoren opgenomen.



*Directeur
Ten Doeschate
van Reesink*

Directeur van Reesink is de heer B.J. ten Doeschate. Hij zoekt een nieuwe locatie voor zijn bedrijf. Het is dan voorjaar 1994.

In Zutphen kan Reesink geen geschikte locatie vinden voor nieuwbouw. Vanwege zijn personeel is de onderneming gebonden aan de omgeving. Daarom heeft directeur Ten Doeschate zijn oog laten vallen op het buurtschap De Kar in Apeldoorn-Oost, een agrarisch gebied bij de kruising van de snelwegen A1 en A50. Hij heeft in die tijd contact met de heer A.P.Z. van der Houwen, directeur van de Kamer van Koophandel Veluwe Twente. Ook de heer Van der Houwen vindt dit gebied uitermate geschikt als bedrijventerrein.

Reesink is het meest geïnteresseerd in het gebied dat vanuit Apeldoorn gezien aan de overzijde van de A1 ligt: de Grote Kar. Reesink heeft hier inmiddels enkele stukken grond gekocht en opties op andere stukken grond verworven. Het Stadsgebied de Stedendriehoek, het regionaal bestuur van het gebied rond Apeldoorn, Deventer en Zutphen, heeft begin 1994 het gebied aan de andere kant van de A1 aangewezen als mogelijk nieuw aan te leggen bedrijventerrein: de Kleine Kar. Het moet dan wel een zogenaamd duurzaam bedrijventerrein worden. Uitgifte van grond wordt niet verwacht voor het jaar 2000.

Directeur Ten Doeschate zoekt contact met het gemeentebestuur van Apeldoorn. Halverwege 1994 spreekt hij -voor het eerst- met twee wethouders, mevrouw M.P.A. Uges-Zoet (Economische Zaken en

Grondbedrijf) en de heer F. Buijserd (Ruimtelijke Ordening). Zij maken duidelijk dat de Grote Kar niet bespreekbaar is, maar de Kleine Kar wel. Voordat er zaken kunnen worden gedaan, moet wel eerst het begrip duurzaamheid worden uitgewerkt. Ze geven aan dat Apeldoorn-Noord direct beschikbaar is, maar daarin is Reesink niet geïnteresseerd.

In het voorjaar van 1995 spreekt directeur Ten Doeschate, samen met de heer Van der Houwen van de Kamer van Koophandel, opnieuw met beide wethouders. Ze spreken af dat raadsleden een bezoek zullen brengen aan het bedrijf. Dat gebeurt eind april 1995.

Daarna begint de gemeente met de eerste onderzoeken die nodig zijn om het bedrijventerrein de Kleine Kar te ontwikkelen. Eind 1995, begin 1996 vinden opnieuw gesprekken plaats tussen directeur Ten Doeschate en de twee wethouders. Ook president-commissaris A. Heijn van Reesink neemt aan één van deze gesprekken deel.

Het aanbod

Medio 1996 besluit de gemeenteraad om de Kleine Kar te ontwikkelen als duurzaam bedrijventerrein, onder de werknaam Apeldoorn-Oost. Directeur van de dienst Grondbedrijf en Projecten, de heer J.W. Doetjes, schakelt een makelaar in om zo snel mogelijk de grond te kopen.

Reesink heeft inmiddels aangegeven dat het zich in Apeldoorn-Oost wil vestigen vanwege de gunstige ligging voor de werknemers van het bedrijf. Dat is een probleem voor de wethouders, omdat Reesink niet echt een bedrijf is dat voldoet aan de duurzaamheidseisen voor Apeldoorn-Oost. Reesink trekt bijvoorbeeld veel vervoer aan en dat scoort milieutechnisch niet hoog.

Mevrouw Uges-Zoet wil Reesink graag naar Apeldoorn halen. Het is een beursgenoteerde onderneming, die laag geschoolde arbeid biedt en tevens kan dienen als eerste schaap over de dam voor het nieuwe bedrijventerrein Apeldoorn-Oost.

Eind augustus doet de gemeente toch een aanbod aan Reesink: 12 hectare voor 140 gulden per vierkante meter (dezelfde prijs als de gemeente vraagt voor grond in Apeldoorn-Noord). De heren Doetjes en J.O. de Jong zijn de ambtenaren die namens de gemeente bij het project zijn betrokken. De heer De Jong is projectleider voor Apeldoorn-Oost.

Directeur Ten Doeschate wil echter de gevraagde prijs niet betalen, omdat hij in andere gemeenten de grond veel goedkoper kan verkrijgen. Ook zet hij de gemeente onder tijdsdruk. De biedingen gaan per brief over en weer. De gemeente laat de prijs zakken tot 115 gulden, maar Reesink wil onder de 100 gulden per vierkante meter blijven.

Ook wethouder C.A.P. Bolhuis (Financiën en Milieu) wordt bij de gesprekken met Reesink betrokken. Niet alleen omdat hij binnen het college van burgemeester en wethouders de strateeg en onderhandelaar is, maar ook omdat zijn portefeuille Milieu duidelijk aan het onderwerp raakt. Bolhuis maakt op een kladje een berekening die op 99 gulden per vierkante meter uitkomt. Dat doet hij door aftrekposten op te voeren voor duurzaam bouwen. Daarbij gaat het om energie, water, mobiliteit, werkgelegenheid en 'facility sharing' (het gezamenlijk opzetten van voorzieningen zoals bewaking op een bedrijventerrein). De wethouder kan dit voorstel zelf doen, omdat nog niet is vastgesteld welke milieueisen zullen worden gesteld aan bedrijven die zich in Apeldoorn-Oost willen vestigen. Wethouder Uges-Zoet bespreekt het voorstel met de raadscommissie Grondbedrijf. Die gaat akkoord met 99 gulden, mits er wordt vastgehouden aan duurzame ontwikkeling van het terrein. Het is duidelijk dat de raadscommissie Reesink graag binnen de gemeentegrenzen wil hebben, maar daarnaast ook wil vasthouden aan de gemeentelijke milieuambities.

De overeenkomst: eerste ronde

Op 1 november 1996 vindt overleg plaats tussen de wethouders Uges-Zoet en Bolhuis, ambtelijk projectleider De Jong, en Reesink. Directeur Ten Doeschate komt samen met Kamer van Koophandel-directeur Van der Houwen en de heer R. van den Berg van Ahold Project Services. Die laatste is naar voren geschoven door president-commissaris Heijn. Tijdens dit gesprek komen de grondprijs (99 gulden per vierkante meter), de duurzaamheidseisen en de trajecttijd aan de orde. Reesink wil namelijk een 'knip' in de levering van de grond in twee delen van elk zes hectare. Het eerste deel zal Reesink afnemen op 1 januari 1998, want het bedrijf heeft haast. Afsproken wordt dat de heren De Jong en Van den Berg binnen twaalf dagen een intentieovereenkomst zullen opstellen.

Over de 'knip' in twee delen van elk zes hectare zegt wethouder Bolhuis later: *„Reesink wilde de ruimte hebben voor in totaal twaalf hectare, dat was zijn uitgangspunt. Maar hij moest eerst een deel van het bedrijf overbrengen, namelijk het primaire deel dat in Zutphen ernstig in de klem zat, zowel qua gebouw als qua functionaliteit. Zijn uitgangspunt in het overleg is steeds geweest: ik wil de eerste fase zo snel mogelijk oprichten, en als het goed loopt dan wil ik ook andere bedrijven hier naar toe halen, die onder het Reesink-concern vallen. En daarvoor heb ik de tweede serie van zes hectare nodig. Ik wil wel zeker weten dat ik daarover kan beschikken als ik die slag maak. Het zou heel verdrietig zijn dat als je dat allemaal hebt uitgezocht en er een groot nieuw bedrijfsgebouw staat, dat dan de grond net is verkocht als je het andere deel wilt overhalen. In die trant is het een redelijke afspraak, waarbij je aan de andere kant tegen een partij zegt: twaalf hectare is wel heel veel in één keer. Bovendien moesten we op die plek voor een deel ook nog de bedrijven en*

boerderijen verwerven. We konden nog niet alles verkopen, anders verkochten wij grond die ons nog niet zou toebehoren op dat moment."

In de eerste teksten van de intentieovereenkomst staat een zogenaamde rente-indexatie. Dat is een standaardclausule in koopovereenkomsten van de gemeente. Het gaat bij de rente-indexatie om een rentebedrag dat Reesink bovenop de overeengekomen grondprijs van 99 gulden per vierkante meter moet betalen in geval dat het bedrijf de grond ná de overeengekomen datum van 1 januari 1998 afneemt. Deze clausule verdwijnt begin november echter uit de teksten. Directeur Ten Doeschate weet nog wel waarom:

„Ik heb gezegd dat ik best rente wilde betalen, maar dan wilde ik een garantie dat ik dan de grond ook kreeg. En dat kon de gemeente niet. Toen vond ik een rentebeding niet op zijn plaats. Als alternatief bedacht ik iets anders. Als Reesink rente moest betalen als door ons toedoen de grond niet werd afgenomen, moest de gemeente Reesink korting geven als de levering van de grond over een bepaalde datum heenliep, want dan had Reesink een nadeel. Daar wilde de wethouder niet aan. Daarom is in diezelfde onderhandeling besloten dat de gemeente ons geen aanvullende korting zou geven, maar dan ook geen aanvullende rente zou vragen."



*Wethouder
Bolhuis*

De overeenkomst: tweede ronde

De heren De Jong en Van den Berg werken gestaag door aan de overeenkomst, maar worden het niet eens. Het college en de directie van Reesink besluiten een ultieme poging te wagen om de laatste geschilpunten te overbruggen. Dit gesprek zal de geschiedenis ingaan als het Echoput-beraad. Het wordt gehouden op 12 november 1996 in restaurant De Echoput. Namens Reesink zijn aanwezig directeur Ten Doeschate, Van den Berg en mevrouw Koning. De gemeente is vertegenwoordigd door de

wethouders Uges-Zoet en Bolhuis. Als secretaris fungeert de door de gemeente aangestelde notarisklerk L. Bioch van het notaris kantoor Nysingh. Er zijn dus geen ambtenaren van de gemeente bij. Het beraad duurt lang: van 20.00 uur tot 03.30 uur. Regelmatig vinden schorsingen plaats en trekken de partijen zich terug voor overleg in eigen kring.

In de conceptovereenkomst voorafgaand aan het beraad wordt uitgegaan van levering van de grond in twee fases. De eerste zes hectare (fase 1) wordt geleverd op 1 januari 1998 voor 100 gulden per vierkante meter. Er is geen sprake van een rentebetaling bij een eventuele latere afname. In het overleg wordt een aantal nieuwe afspraken gemaakt, waaronder een vierkante meterprijs van 99 gulden.

De heer Bioch noteert de afspraken in de conceptovereenkomst. Aan het eind van de bijeenkomst worden zijn aantekeningen regel voor regel doorgenomen op juistheid, helderheid en volledigheid. Het stuk wordt ten slotte gekopieerd en uitgedeeld. Afgesproken wordt dat Bioch het stuk netjes uitwerkt en de ochtend daarna ter finale goedkeuring voorlegt aan directeur Ten Doeschate en aan de wethouders.

Maar, de ochtend na het Echoputberaad ziet directeur Ten Doeschate een paar punten die volgens hem anders zijn afgesproken. Het gaat vooral om de parkeernormen en het tijdtraject. Wat dat laatste betreft wil hij de overdrachtsdatum van de grond van fase 2 koppelen aan die van fase 1. Met andere woorden: als de leveringsdatum voor fase 1 (1 januari 1998) opschuift, moet ook de leveringsdatum voor fase 2 (1 oktober 1999) met eenzelfde termijn meeschuiven.

Ten Doeschate neemt contact op met notarisklerk Bioch en met wethouder Bolhuis. Deze wil echter niet meer tornen aan de afspraken uit De Echoput. Een briefwisseling volgt.

De achterban

Diezelfde dag besluit het college om in te stemmen met de intentieovereenkomst en de gemeenteraad te vragen om een machtiging tot het aangaan van de verkoopovereenkomst. In het college gaan de wethouders Uges-Zoet, Bolhuis en R. Ober akkoord met de intentieovereenkomst. Burgemeester H.J.E. Bruins Slot, en de wethouders J.A. Gerritsen en E. Mulderij „*wensen uit collegiale overwegingen de overeenkomst bespreekbaar te maken.*”

Wethouder Buijserd is tegen, onder meer omdat hij de overeengekomen prijs te laag vindt. Wethouder Uges-Zoet zegt hierover later: „*Van wethouder Gerritsen kon het net, vanwege het milieu-aspect.*”

Dat de wethouder Ruimtelijk Ordening tegenstemt, is natuurlijk opmerkelijk. Dat vinden directeur Ten Doeschate en zijn Raad van Commissarissen ook.

Reesink stuurt op 21 november 1996 een brief aan het college, waarin het bedrijf stelt dat de gemeente de intentieovereenkomst als getekend kan

beschouwen als de parkeernorm en het tijdstraject goed worden geregeld.

Op 2 december 1996 behandelt de raadscommissie Grondbedrijf, Economische Zaken, Sport en Personeel de intentieovereenkomst. Tijdens deze bijeenkomst wordt ook directeur Ten Doeschate in de gelegenheid gesteld het woord te voeren. Daarbij komt aan de orde dat Reesink vooral nog aanmerkingen heeft op de parkeernormen.

Dan, op 9 december 1996, wijst de Raad van Commissarissen van Reesink de tekst af! Professor S. Eisma, commissaris en in het dagelijkse leven partner bij advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek, overtuigt zijn collega-commissarissen ervan dat de overeenkomst en de bijgevoegde conceptkoopakte eerst grondig juridisch moeten worden getoetst. Ook stelt hij dat er in de overeenkomst een duidelijke koppeling moet worden gelegd tussen fase 1 en fase 2. Dus: pas grond afnemen voor fase 1 als er planologische duidelijkheid is voor fase 2.

De overeenkomst: derde ronde

Directeur Ten Doeschate heeft een dergelijke afwijzing bij Reesink in de elf jaar dat hij topman is van het concern nog nooit meegemaakt. Hij schakelt op aanraden van commissaris Eisma de advocaat F.H.A.M. Thunnissen in voor een *second opinion*. De heer Thunnissen werkt bij kantoor Houthoff Buruma (op dat moment formeel nog: Buruma Maris).

De advocaat adviseert Ten Doeschate om de teksten op een paar punten duidelijk aan te scherpen. Ook het college ontvangt zijn advies.

Half januari 1997 schrijft het college aan Reesink dat het college geen ruimte heeft om op het onderhandelingsresultaat van De Echoput terug te komen, maar stelt voor dat advocaat Thunnissen de diverse onderdelen van de overeenkomst bespreekt met de ambtenaren Doetjes en De Jong. Dit leidt tot een nieuwe gespreksronde, ditmaal onder leiding Kamer van Koophandel-directeur Van der Houwen. Half februari ligt er een overeenkomst die op een aantal punten duidelijk is veranderd.

De belangrijkste wijzigingen zijn de fasering van de afname van de grond (artikel 5.2.A.b.2) en het feit dat er een volledig uitgeschreven koopovereenkomst bij de intentieovereenkomst is gevoegd. Verder zijn de mogelijkheden voor de gemeente om de overeenkomst op te zeggen verminderd. Vooral die fasering gaat later een grote rol spelen. Hierover is in artikel 5.2.A.b.2 geregeld dat Reesink de eerste fase van zes hectare afneemt, mits de vereiste bouwvergunningen zijn afgegeven en het „naar het oordeel van Reesink voldoende zeker is dat de tweede fase planologisch de beoogde mogelijkheden van bebouwing, inrichting en gebruik biedt (...). Genoemd

oordeel van Reesink zal voldoen aan de toets van de redelijkheid."

Dit artikel is erg belangrijk, want hierdoor komen de gemaakte afspraken over het kopen van de grond en de bouw duidelijk in een ander daglicht te staan. Er was eerder afgesproken om voor het verkrijgen van een bouwvergunning voor fase 1 de snelle artikel 19-procedure te volgen. Reesink had immers haast en alleen met zo'n procedure zou een start per 1 januari 1998 kunnen. Voor fase 2 was de afspraak dat dit gebied zou worden ingepast in het nog op te stellen bestemmingsplan voor heel Apeldoorn-Oost. Daar zou echter meer tijd mee zijn gemoeid. Door het nieuwe artikel 5.2.A.b.2 verandert de situatie. Terwijl eerst de snelle artikel 19-procedure voor fase 1 centraal stond, krijgt Reesink door artikel 5.2.A.b.2 de mogelijkheid om de planologische zekerheid voor fase 2 voorop te stellen. Als het bedrijf onvoldoende zekerheid heeft over fase 2 dan kan het wachten met het afnemen van fase 1. Een duidelijke verandering.

In de nieuwe intentieovereenkomst is de leveringsdatum van 1 januari 1998 niet gewijzigd. Intussen zijn er sinds de onderhandelingen in De Echoput wel vier maanden verstreken. Het traject is dus vier maanden korter geworden! Ook staat in de nieuwe tekst van de overeenkomst geen rente-indexatie. Dat is een belangrijke omissie, want 1 januari 1998 is wel erg dichtbij!

De overeenkomst: de goedkeuring

De Raad van Commissarissen van Reesink keurt de nieuwe versie van de intentieovereenkomst goed.

Het college van B & W wil de nieuwe tekst niet zonder meer vaststellen. Het vraagt eerst in eigen huis én aan een stadsadvocaat om advies.

Ze krijgen van beide kanten te horen dat er inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van de vorige tekst. Ambtenaar Doetjes levert een tekst aan waarin deze wijzigingen vet en met een toelichting zijn aangegeven. Stadsadvocaat W.E.M. Klostermann zegt in zijn advies: „*Op een aantal punten zijn wijzigingen aangebracht (...), die verder gaan dan zuiver redactionele aanpassingen. Sommige wijzigingen strekken ten voordele van de gemeente. Her en der is de positie van de gemeente er ook wat op achteruit gegaan. Grotendeels gaat het daarbij evenwel om punten waarmee Reesink feitelijk niet veel winst zal kunnen boeken, omdat de redelijkheid te allen tijde de maatstaf is waaraan haar handelwijze getoetst kan worden. Enige punten zijn van wat meer gewicht. Indien mogelijk zou daarover nog nader onderhandeld moeten worden of zouden verduidelijkingen aangebracht moeten worden.*”

Het valt de stadsadvocaat niet op dat de nieuwe regeling gevolgen heeft voor het uitvoeringstraject en voor de haalbaarheid van het tijdtraject.

Het college gaat niet opnieuw onderhandelen, maar keurt de nieuwe teksten goed, deze keer zelfs zonder tegenstem. Het college ondertekent de

overeenkomst op 12 maart 1997. Het legt de definitieve tekst voor aan de raad, maar zonder de wijzigingen zichtbaar te maken en zonder het advies van stadsadvocaat Klostermann. Wel wordt de tekst bijgevoegd van het voorstel van de ambtelijke organisatie aan het college, waarin staat dat de stadsadvocaat een advies heeft uitgebracht. De gemeenteraad stemt op 20 maart 1997 in met de intentieovereenkomst, na behandeling in de raadscommissie de dag ervoor.

2.2 Uitvoering van de intentieovereenkomst

Het bouwteam en de projectgroep

Om de uitvoering van de intentieovereenkomst in goede banen te leiden, wordt er een bouwteam en een projectgroep opgericht. Deze worden allebei voorgezeten door projectleider De Jong.

Het bouwteam is een structureel overleg tussen Reesink en de gemeente. De agenda voor de vergaderingen wordt bepaald door Reesink. De agenda wordt twee dagen voor elke vergadering gefaxt aan de projectleider die er dan voor zorgt dat van gemeentezijde de juiste mensen van de betrokken ambtelijke diensten aan tafel zitten. Vaste leden van het bouwteam zijn projectleider De Jong (namens de gemeente) en mevrouw Koning (namens Reesink). Af en toe schuiven van beide zijden diverse anderen aan, onder wie externe adviseurs zoals de architect van Reesink, de Ariëns Groep. De projectgroep is een gemeentelijk overleg waarin de totstandkoming van het planologische kader wordt afgestemd. In de projectgroep gaat het dus vooral over het bestemmingsplan.

Het traject heeft intussen vier maanden vertraging opgelopen, terwijl de leveringsdatum van 1 januari 1998 is gehandhaafd. Er is dus nog negen maanden de tijd voor de levering van de grond voor fase 1. Dat is krap, dus mag er niks mis gaan.

Toch heerst er een sfeer van optimisme in het bouwteam. Projectleider De Jong in 2005: „*Het bouwteam ging ervoor. Het had hart voor de zaak. Zij waren er zeer serieus mee bezig.*” Mevrouw Koning, directeur Reesink: „*Wij zouden alles op alles zetten om dat* (de datum van 1 januari 1998; Onderzoekscommissie) *voor elkaar te krijgen.*”

Er wordt hard gewerkt aan een artikel 19-procedure voor het gebied Apeldoorn-Oost. De huidige bestemming van dit gebied is agrarisch. Maar voordat via de artikel 19-procedure een bouwvergunning kan worden verleend, is er een verklaring van geen bezwaar van de provincie nodig én een milieuvergunning.

In mei heeft Reesink een voorlopig ontwerp voor de bouw ingediend bij de

Welstandscommissie. Die heeft het ontwerp goedgekeurd nadat Reesink is ingegaan op haar voorstel om het gebouw te spiegelen. Die ontwerp-wijziging heeft echter vertraging opgeleverd in de procedure van de milieuvergunning.

In december publiceert de gemeente een voorontwerp van het bestemmingsplan.

In april 1998 komen er, als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen in maart, twee nieuwe wethouders in het college: de heer Th.M.G. Kuijpers in de plaats van mevrouw Uges-Zoet en mevrouw M.A.J. van der Tas in de plaats van de heer Buijserd.



*Wethouder
Kuijpers*

De in de overeenkomst met Reesink neergelegde intentie om uiterlijk 1 januari 1998 de bouwvergunning voor fase 1 af te geven, is niet gerealiseerd. Wel is de artikel 19-procedure zover gevorderd dat de bouw, technisch gesproken, half mei 1998 zou kunnen beginnen. Maar er is nog geen milieuvergunning en ook nog geen bouwvergunning.

De afgifte van de milieuvergunning is vertraagd, omdat enkele omwonenden én Reesink in maart 1998 bezwaarschriften indienden tegen het ontwerp van de milieuvergunning. Reesink ziet in de milieuvergunning elementen die in strijd zijn met de intentieovereenkomst. De verhouding tussen het bedrijf en de gemeente is inmiddels al aan het verslechteren.

De milieuvergunning

In een intern document vraagt wethouder Bolhuis aan projectleider De Jong: „*Hebben wij iets verkeerd gedaan of geven wij gewoon invulling aan*

onze doelstelling?" Het college besluit Reesink wat betreft de milieuvergunning op twee punten tegemoet te komen (waterbesparing en verkeersborden/afvalwater) en op twee punten het eigen standpunt te handhaven (geluid en mobiliteit).

Op 11 mei 1998 vraagt Kamer van Koophandel-directeur Van der Houwen per fax aan wethouder Bolhuis veertien dagen uitstel van het verlenen van de milieuvergunning. „*Wij hebben niets aan een nieuwe explosie*”, stelt hij. Wethouder Bolhuis laat weten dat hij niets voelt voor uitstel. Dan schrijft directeur Ten Doeschate aan wethouder Bolhuis: „*Wedden wil ik met u om een krat bier, dat ons bezwaar gehonoreerd wordt? (..) Echt triest dat het zover heeft moeten komen.*”

Maar de vergunning komt er: op 13 mei 1998. Reesink gaat er tegen in beroep bij de Raad van State. Het bedrijf is het niet eens met de bepaling dat vrachtwagenbewegingen moeten worden geteld en ook niet met de wijze van tellen. Dat beroep levert een hoop vertraging op. Daarom stelt de behandelend ambtenaar, de heer R.F. Muijs, in september 1998 aan wethouder Bolhuis voor om Reesink tegemoet te komen. Hij vindt weliswaar dat Reesink van een mug een olifant maakt, omdat een registratieplicht van vrachtwagenbewegingen eenvoudig is en een redelijk doel dient, maar „*op een gegeven moment wint gezeik het van principes.*” De wethouder reageert daarop met de stelling: „*Bij mij wint gezeik het nooit van principes.*” Onder het motto „*dan maar een explosie*”, stelt hij: „*Wij gaan door (..) en de Raad van State moet het nu maar zeggen.*”

Meer dan een jaar later, half december 1999, doet de Raad van State uitspraak in deze beroepszaak over de milieuvergunning. De Raad van State verklaart het beroep van Reesink gegrond waar het gaat over de wijze van registreren van vrachtwagenbewegingen. Maar de Raad is wel van mening dat het registreren van vrachtwagenbewegingen op zichzelf een zaak is die met recht is opgenomen in de vergunning. De gemeente moet een nieuw besluit nemen. Dat leidt eind augustus 2000, dus nog eens acht maanden later, tot een milieuvergunning die onherroepelijk is.

Het bestemmingsplan

Intussen loopt het traject voor een nieuw bestemmingsplan niet naar de zin van Reesink. Vanaf eind maart 1997 is bureau Zandvoort Ordening & Advies bezig om, in opdracht van de gemeente, het plan te ontwikkelen. Eind 1997 ontstaat bij Reesink de vrees dat de gemeente wil afzien van een tweede toegangsweg naar zijn beoogde perceel. Directeur Ten Doeschate signaleert in de concepten van het bestemmingsplan ook andere elementen die volgens hem in strijd zijn met de intentieovereenkomst. Projectleider De Jong geeft aan dat gemeente niet van plan is om af te wijken van deze overeenkomst.

Half april 1998 geeft mevrouw Koning de gemeente een lijstje met punten waarop het bestemmingsplan volgens Reesink strijdig is met de intentieovereenkomst. Eén van die punten is bijvoorbeeld het toegestane oppervlak voor kantoorruimte in Apeldoorn-Oost. Dit moet wel genoeg zijn om de bestaande kantoorlocaties over te brengen. De gemeente reageert niet op het lijstje van Reesink.

Het is overigens de laatste vergadering van mevrouw Koning met het bouwteam, omdat ze weggaat bij Reesink. Haar vertrek betekent ook het einde van het bouwteam, want Reesink levert geen opvolger.



Onderzoekscommissie Reesink (v.l.n.r.) Ben Hendrikse, Ayhan Tonca, voorzitter Henk van den Berge, vice-voorzitter Sytse Wiering, secretaris Arjan Oudbier en Ilona Duin. De commissie is bezig met het verhoor van oudwethouder Kuijpers (rechts).

In november 1998 schrijft de architect van Reesink, de Ariëns Groep, aan de gemeente: „Tot onze teleurstelling hebben wij moeten constateren dat in de, naar het zich laat aanzien definitieve, versie van het bestemmingsplan nog steeds artikelen opgenomen zijn die ons inziens diametraal staan op de in de intentieovereenkomst vastgelegde bepalingen.” De Groep klaagt over het moeizame overleg en spreekt van een vertrouwensbreuk.

Deze brief leidt tot een overleg op 25 november 1998 tussen de wethouders Bolhuis en Kuijpers en directeur Ten Doeschate. Wethouder Bolhuis vraagt directeur Ten Doeschate tijdens het overleg of hij vindt dat de gemeente de intentieovereenkomst naleeft. Nee, antwoordt Ten Doeschate, want een aantal punten in het bestemmingsplan is in strijd met de overeenkomst. Wethouder Bolhuis verlaat dan voortijdig de bijeenkomst. Wethouder Kuijpers vervolgt het gesprek, maar de sfeer blijft grimmig. In een brief (van 30 november 1998) noemt de Ariëns Groep de geschilpunten nog eens op (onder andere bouwbeperking binnen 100 meter van de rijksweg, beperking van het kantooroppervlak tot 3000 vierkante meter, lantaarnpalen niet hoger dan 7 meter).

De bouwvergunning

Intussen komt Reesink niet met een aanvraag voor een bouwvergunning. Dit begint de gemeente te irriteren, omdat de grond van fase 1 pas kan worden geleverd en afgerekend als er een bouwvergunning is. De planning was, zoals gezegd, levering op 1 januari 1998. Omdat er geen rentevergoeding bij latere afname is afgesproken, kost de vertraging de gemeente geld.

Het college schakelt stadsadvocaat de heer G.W.H.J. de Koning in om naar oplossingen te helpen zoeken. Vanaf januari 1999 onderzoekt hij of de gemeente Reesink in gebreke kan stellen en of de gemeente zelf voldoende aan haar verplichtingen heeft voldaan.

Directeur Ten Doeschate geeft aan dat hij eerst voldoende vertrouwen wil hebben in de goede afloop van het bestemmingsplan voordat hij een bouwvergunning aanvraagt.

Begin maart 1999 legt het college het ontwerpbestemmingsplan formeel ter visie. Het is Reesink gedeeltelijk tegemoetgekomen, maar heeft het bedrijf niet tevreden kunnen stellen. Reesink schrijft: „*Wij moeten constateren dat de gemeente Apeldoorn onze commentaren en opmerkingen stelselmatig negeert en zich gedraagt alsof er met Reesink geen overeenkomst bestaat. (...) Hierbij stellen wij de gemeente Apeldoorn dan ook in gebreke en sommeren de gemeente het ontwerp-bestemmingsplan terug te nemen teneinde alsnog in overleg met Reesink te komen tot een ontwerp-bestemmingsplan dat aan de gesloten overeenkomst voldoet.*”

2.3 Opzegging van de intentieovereenkomst

Het college reageert op 12 maart 1999. Het komt Reesink tegemoet door in afwijking van het ontwerp-bestemmingsplan het toegestane kantooroppervlak voor het bedrijf te verhogen naar 6500 vierkante meter. Daar staat ook wat tegenover. Het college stelt dat Reesink volgens de intentieovereenkomst voor de bouwvergunning een artikel 19-procedure zou doorlopen, dat de gemeente in het bouwteam herhaaldelijk heeft aangedrongen op een officiële aanvraag voor een bouwvergunning met tekeningen en dat die tot op heden niet is geleverd. Daarom kan de gemeente de artikel 19-procedure niet in gang zetten. De gemeente lijdt door de vertraging een renteverlies van 392.000 gulden per jaar. Bij de prijsvorming is de gemeente immers uitgegaan van de overdracht en betaling per 1 januari 1998. Naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid kan volgens de gemeente niet van haar worden verlangd deze situatie te laten voortduren. Te meer daar de grondprijzen inmiddels sterk zijn gestegen. Het college stelt daarom voor dat Reesink vanaf 1 april 1999 rente

vergoedt over elk maand dat Reesink de grond van fase 1 nog niet heeft gekocht. Het gaat om 32.667 gulden per maand, vermeerderd met omzetbelasting en bij vooruitbetaling te voldoen. Het college stelt dat het de rentevergoeding zonodig via de rechter zal opeisen.

Reesink deelt mee dat het bedrijf niet aan dit verzoek zal voldoen. Op 1 april 1999 maakt advocaat Thunnissen namens Reesink bezwaar tegen het ontwerpbestemmingsplan op de bekende punten.

Stadsadvocaat De Koning schrijft in mei 1999 aan projectleider De Jong: *„Ofschoon daarvoor aanwijzingen zijn, kan in dit stadium niet worden gesteld dat Reesink niet wil nakomen. (...) Mocht (...) vastgesteld kunnen worden dat het standpunt van Reesink de redelijkheidstoets niet kan doorstaan, dan kan de gemeente ook overwegen nakoming te vorderen. Welke vordering de gemeente ook instelt, er moet rekening mee gehouden worden dat (...) tegenvorderingen worden ingesteld. (...) Ook (...) zou (...) te verkiezen zijn als de kwestie aan door partijen aan te wijzen arbiters wordt voorgelegd.”* Met andere woorden: de advocaat adviseert de gemeente om met Reesink te overleggen over een geschillenregeling.

De heer Van der Houwen, die vanaf 1 januari 1999 geen directeur meer is van de Kamer van Koophandel, maar uitsluitend nog adviseur van de heer Ten Doeschate, begint aan een nieuwe bemiddelingspoging. Hierbij zitten voor de gemeente alleen ambtenaren en stadsadvocaat De Koning aan tafel, en voor Reesink alleen adviseurs van de Ariëns Groep en advocaat Thunnissen. Het eerste gesprek vindt eind mei 1999 plaats. De gesprekken gaan over de geschillen rond het bestemmingsplan. De rente-eis wordt niet besproken: dat moet het college oplossen met de directeur van Reesink. De gesprekken lopen tot eind juni. De deelnemers zijn er dan vrijwel uit. Ze realiseren zich wel dat de rente-eis een totaaloplossing in de weg kan staan.

In de eerste helft van juli 1999 volgt er een briefwisseling tussen de advocaten van beide partijen. De heer Thunnissen beroept zich op de intentieovereenkomst. Hij geeft aan dat Reesink de grond pas hoeft af te nemen *„als naar het oordeel van Reesink voldoende zeker is dat de tweede fase planologisch de beoogde mogelijkheden van bebouwing, inrichting en gebruik biedt.”* Volgens hem maakt Reesink ook geen principepunt van de rente: die kwestie moet gewoon betrokken worden bij besluitvorming over een totaalpakket. Als de gemeente niets voelt voor deze eerste variant dan vindt Reesink het volgens de advocaat ook goed als de kwestie van de rente, kosten en schade apart wordt gezet en wordt voorgelegd aan de rechter, een arbiter of een bindend adviseur. *„Mij lijkt dat het voor de hand ligt om de sub 1 bedoelde weg te volgen doch als de gemeente liever de tweede weg volgt is daar geen enkel bezwaar tegen. (...) Zoals uit het voorgaande blijkt blijft*

Reesink bereid tot voortzetting van het overleg."

Het college vindt echter dat de gemeente gewoon recht heeft op een rentevergoeding. Op 19 juli 1999 schrijft het college aan Reesink dat er nog een definitieve koopovereenkomst moet worden gesloten. Maar dat betekent wel dat, als de koopovereenkomst nu definitief wordt gemaakt, de afnamedatum van 1 januari 1998 moet worden gewijzigd in 1 oktober 1999. Dat is de datum waarop de gemeente uiterlijk bereid is te leveren. Een wijziging van de prijs vindt het college dan niet onredelijk en stelt dus een verhoging voor van 7 procent op jaarbasis voor de periode van 1 januari 1998 tot de koopdatum. Daarmee stijgt de prijs van de grond voor fase 1 van 99 gulden tot 111,48 gulden per vierkante meter. Als Reesink hiermee niet akkoord gaat zal de gemeente de intentieovereenkomst opzeggen „*omdat er dan sprake is van voortdurend ernstig tekortschieten.*”

Reesink geeft echter niet toe: „*Ik constateer dat nu partijen er via de bemiddelaars 'uit' waren, u het laat breken op uw eigen onredelijke dictaat dat Reesink rente moet gaan betalen.*” Volgens Reesink is de koopovereenkomst wel degelijk definitief gesloten. De afname van de eerste fase vindt volgens het bedrijf plaats als aan twee vereisten is voldaan: (1) het aanwezig zijn van de vereiste vergunningen die naar redelijke verwachting niet zullen sneuvelen in bezwaar of beroep, en (2) er zekerheid is over de tweede fase. Het verwijst daarbij naar de intentieovereenkomst (artikel 5.2.A.b.2). Reesink vraagt de gemeente de brief van 19 juli in te trekken.

De meeste collegeleden zijn op dat moment op vakantie. Burgemeester G.J. de Graaf is er wel. Hij stuurt op 29 juli 1999 een ontvangstbevestiging: „*Langs deze weg bevestig ik u de ontvangst van uw bovengenoemde brieven. Ik heb kennis genomen van uw bereidheid tot overleg, die u in het slot van uw brief uitspreekt en die ik bijzonder op prijs stel. Op dit moment zijn de verantwoordelijke wethouders en hun ambtelijke adviseurs wegens vakantie afwezig. Zodra zij in augustus weer bereikbaar zijn, zal ik uw brieven aan hen voorleggen.*”

Bij brief van 23 augustus 1999 zegt het college de intentieovereenkomst met Reesink op. Het heeft blijkbaar geen boodschap aan verder overleg met Reesink.

Volgens de intentieovereenkomst heeft de gemeente één mogelijkheid tot opzegging, want artikel 9.2 bepaalt dat opzeggen door elk van beide partijen kan: „*in geval van ook na ingebrekestelling voortdurend ernstig tekortschieten door de andere partij in de nakoming van het in deze intentieovereenkomst bepaalde (...)*” Artikel 9.3 voegt daar aan toe dat de andere partij dan aanspraak kan maken op vergoeding van geleden schade en gemaakte kosten en rente „voor zover de oorzaak van de opzegging aan de

andere partij kan worden toegerekend."

Het college is op het moment dat het besluit over de brief valt niet voltallig aanwezig. Afwezig zijn burgemeester De Graaf en wethouder Bolhuis. Een week later zijn zij er weer wel. Het college besluit dan de raadscommissie Ruimtelijke Ordening mondeling te informeren over de opzeggingsbrief.

Directeur Ten Doeschate reageert drie dagen later per brief aan burgemeester De Graaf. Hij schrijft dat hij het niet kan rijmen dat de burgemeester het eerst op prijs stelt dat hij overleg voorstelt en vervolgens de deur dichtgooit. „*Rest mij nu niets anders dan de zaak maar als een echte juridische casus aan onze juridische raadsman over te dragen.*"

Op 28 augustus 1999, dus 5 dagen na de opzegging, geeft het college aan Reesink alsnog de gelegenheid om, onder voorwaarden, de grond te kopen als het bestemmingsplan is vastgesteld. Dat roept de vraag op of de opzegging dan alleen maar was bedoeld als drukmiddel.

2.4 Zoeken naar een oplossing

De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan een maand later, op 23 september 1999, vast. Het plangebied krijgt nu de naam Apeldoorn-Oost/Ecofactorij. In het plan komt de gemeente tegemoet aan een aantal bezwaren van Reesink. Er wordt nu onder andere voldoende rekening gehouden met de oppervlakte die Reesink nodig heeft voor kantoorruimte. „*Eindelijk ligt er een bestemmingsplan waarmee Reesink op een paar punten en komma's na kan leven*", zegt directeur Ten Doeschate bij de raadscommissie waar het stuk wordt besproken voordat het in de voltallige raad aan de orde komt.

In november 1999 zal Reesink toch een bezwaarschrift indienen bij de provincie tegen het bestemmingsplan. Medio 2000 gaat het bedrijf in beroep bij de Raad van State tegen de goedkeuring die de provincie dan aan het bestemmingsplan heeft gegeven. De Raad van State doet op 3 juli 2002 uitspraak en verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond. Gedeputeerde Staten moeten het bestemmingsplan opnieuw en gewijzigd vaststellen. Reesink gaat ook in beroep bij de Raad van State tegen deze vernieuwde vaststelling. Op 22 oktober 2003 doet de Raad van State hierover uitspraak: het beroep wordt ongegrond verklaard. Zo wordt het bestemmingsplan op dat moment -eindelijk- onherroepelijk.

Verzoek om arbitrage

Half september 1999 dagvaart Reesink de gemeente. Het bedrijf wil daarmee bereiken dat de gemeente zich houdt aan de intentieovereenkomst, dat zij het perceel alsnog levert en dat Reesink zijn schade op de gemeente kan

verhalen.

Begin oktober 1999 biedt het college Reesink de grond alsnog te koop aan, maar nu voor 112 gulden per vierkante meter. Deze prijs is gebaseerd op een rentevergoeding vanaf 1 januari 1998. Het college biedt Reesink verder aan om tegelijk met de koop een arbitraal oordeel te vragen over de redelijkheid van deze nieuwe prijs. Als de arbiter die prijs te hoog vindt, zal de gemeente het teveel betaalde achteraf terug betalen, inclusief de wettelijke rente.

Reesink laat half oktober 1999 per brief weten dat hij niet ingaat op het voorstel, omdat het bedrijf staat op onverkorte naleving van de intentieovereenkomst. Als de gemeente rente wil, moet ze die maar via de rechter vorderen. Verder blijft Reesink bereid om alle punten waar het bedrijf en de gemeente het niet over eens zijn voor te leggen voor arbitrage. Het gaat dan om de rente die de gemeente eist en de schadevergoeding die Reesink claimt.

Er volgen nog verschillende pogingen om de lucht te klaren. Bijvoorbeeld door de Raad van Commissarissen van Reesink. Zij schrijven in december 1999 een brief aan het college. Zij hebben uit de krant begrepen dat wethouder Kuijpers vindt dat directeur Ten Doeschate zich niet aan de intentieovereenkomst houdt. De Raad vraagt, overigens niet als bemiddelaar maar als toezien orgaan, waar de wethouder dat op baseert. Ook noemt de Raad expliciet de mogelijkheid tot arbitrage over rente en schade.

Het college pakt deze handschoen niet op, maar laat stadsadvocaat De Koning een briefje terugsturen. Hij schrijft dat het niet gaat om de persoonlijke opstelling van directeur Ten Doeschate, maar om de wijze waarop Reesink is omgegaan met de overeenkomst. De gemeente zou het toejuichen als de commissarissen tot de conclusie komen dat Reesink zijn standpunt moet bijstellen. President-commissaris I.J. Vos laat weten teleurgesteld te zijn over deze reactie. Verder vraagt hij het college het arbitragevoorstel over te nemen dat adviseur Van der Houwen enkele maanden eerder deed: „*Wat is er immers tegen om (...) de grond af te nemen en aan de slag te gaan met bouw, terwijl daarnaast de laatstelijk gerezen punten aan arbitrage worden onderworpen?*”

Vanuit de gemeenteraad doet raadslid J.A.M. van der Vorst (VVD) nog een poging om te bemiddelen, na overleg met wethouder Kuijpers. Dit leidt niet tot resultaat.

Mediation

Half januari 2000 gooit Reesink-advocaat Thunnissen een balletje op over *mediation*. Stadsadvocaat De Koning reageert daar positief op. Dit leidt tot de enige echte bemiddeling in dit hele dossier, in die zin dat de gesprekken plaatsvinden onder leiding van een persoon die onafhankelijk is van beide

partijen. Het gaat om een gecertificeerd mediator: mevrouw Y. Telenga van het bureau ACB.

Voordat die *mediation* gesprekken daadwerkelijk plaatsvinden (in april) organiseert Reesink eind februari 2000 een bijeenkomst voor het leggen van de eerste steen. Duidelijk een 'stunt' van Ten Doeschate, want de koop is nog niet gesloten en dus is Reesink nog geen eigenaar van de grond. De onderneming nodigt het college daarbij uit. De burgemeester ziet het als een verzoeningspoging, gaat met een aantal wethouders naar de ceremonie en trakteert de werknemers van Reesink op gebak.

Burgemeester De Graaf blikt hierop terug: „*De grond was nog van de gemeente; het is raar om op andermans grond de eerste steen te gaan leggen. (...) We dachten: 'gun hem zijn ludieke stunt'. Ik heb er op aangedrongen er als volwassen mensen uit te komen en een serieuze poging te doen het gehakke-tak te beëindigen en het belang op het oog te houden (...). Daar heeft de heer Ten Doeschate op geantwoord met de bekende verwijten in de richting van de gemeente. We hebben dat op dat moment met een glimlach aangehoord. Ik heb toen zelfs nog gezegd: „We kunnen zelfs nu een streep zetten onder de zaak. Ik heb het contract bij me, als je tekent dan zijn we er uit." Dat ging over die rentegelden. Dan hoefden we niet meer naar de rechter. Daar werd ook met een glimlach op gereageerd.*”

Een maand later, ook nog voor de start van de mediation, laat adviseur Van der Houwen aan de burgemeester weten dat directeur Ten Doeschate niet bereid is rente te betalen, maar dat hij vermoedt dat deze wel bereid is om 400.000 gulden aan de gemeenschap te schenken „*bij de echte eerste steenlegging.*” Van zo'n indirecte betaling zal het echter nooit komen, omdat dit indruist tegen de principes van Ten Doeschate.

Bij de mediation in april 2000 zijn wethouder Kuijpers en directeur Ten Doeschate aanwezig, allebei mét advocaat. Er wordt afgesproken om het besprokene geheim te houden. Al tijdens de tweede bijeenkomst ontstaat er een ruzieachtige sfeer. Directeur Ten Doeschate klaagt over schending van de geheimhoudingsplicht door de gemeentelijke delegatie, over het geringe mandaat van de wethouder en de kwaliteit van de inbreng door de gemeente. Hij heeft er geen vertrouwen meer in.

Kort daarna, begin mei, heeft Reesink een Algemene vergadering van Aandeelhouders. Reesink besluit via de rechter frontaal de aanval te openen op de gemeente Apeldoorn.

2.5 Juridische procedures

Het besluit van Reesink om via de rechter de gemeente hard aan te pakken, is voor het college aanleiding om een nieuwe advocaat in de arm te nemen.

De heer F.W. van Ardenne, die sinds 1 januari 2000 de heer Doetjes is opgevolgd als directeur Grond Economie en Projecten, stelt mevrouw D.M.C. Schuurmans voor. Zij werkt bij bureau De Brauw Blackstone Westbroek in Den Haag. Hij kent haar nog uit zijn Haagse tijd. De heer De Koning blijft vooralsnog in functie als stadsadvocaat, maar mevrouw Schuurmans krijgt het voortouw in het dossier Reesink. De heer Bolhuis zegt hierover later:

„Ja, er is op een gegeven moment gezegd: we moeten kiezen voor een situatie waarin we een advocaat inschakelen die zich nu echt richt op het afscheid nemen van elkaar, en niet elke keer de deur weer op een kier zet.“



*Voorzitter
Henk van den
Berge van de
Onderzoeks-
commissie
ondervraagt
oud-wethouder
Bolhuis.*

Kort geding en bodemprocedure

Reesink sommeert de gemeente nogmaals om de intentieovereenkomst na te komen. Het college herhaalt dat het die overeenkomst terecht heeft opgezegd. Vervolgens dagvaart Reesink in juni 2000 de gemeente in kort geding. Hoofdeis is dat de gemeente de overeenkomst moet naleven. Ruim een maand later doet de rechter uitspraak. Die stelt beide partijen formeel in het ongelijk, omdat hij vindt dat alleen in een bodemprocedure een uitspraak mogelijk is. Hij geeft wel aan dat „bepaald niet kan worden uitgesloten" dat de bodemrechter Reesink in het gelijk zal stellen. Dit brengt het college echter niet tot andere inzichten. De raadsleden van beide partijen maken onderling afspraken over het voortvarend afwerken van de bodemprocedure. De heer Van der Houwen stelt voor om de zaak op te lossen door arbitrage in plaats van door de rechter. Reesink zal dan snel een aanvraag indienen voor een bouwvergunning, de gemeente zal vervolgens de grond voor fase 1 leveren en het Nederlands Arbitrage Instituut zal zich buigen over de geschillen. Dat zijn: de vraag of de intentieovereenkomst terecht is opgezegd, de eventuele schade voor partijen en de eventuele

rentevergoeding aan de gemeente. Het college slaat het voorstel af.

Tijdens de rechtbankzitting over de bodemprocedure, eind november 2000, wordt voorgesteld om de geschillen onderling te schikken. De heer Van der Houwen herinnert het zich als volgt: *„De president van de rechtbank zei tegen de heer Ten Doeschate dat het mogelijk verstandig was de wederzijdse claims opzij te leggen. De heer Ten Doeschate vond dat prima. De president wendde zich tot de heren Kuijpers en Bolhuis, over de hoofden van hun advocaten heen. Hij zei: „Wat vindt u daarvan meneer Bolhuis?“ Ik vond het opmerkelijk dat hij alleen de heer Bolhuis aansprak. De heer Bolhuis zei vervolgens: „Wij doen dit niet.“*”

De rechter doet op 18 januari 2001 uitspraak in de bodemprocedure en stelt Reesink in het gelijk. Het vonnis is voor de gemeente vernietigend. De gemeente moet de intentieovereenkomst nakomen en, zodra de bouwvergunning is afgegeven, de grond voor fase 1 leveren voor de overeengekomen prijs van 99 gulden per vierkante meter. Bovendien moet de gemeente voortvarend de ontsluiting van het perceel voltooien. Ook moet de gemeente dwangsommen betalen per dag dat zij niet meewerkt aan de eigendomsoverdracht en aan de ontsluiting. Het gaat om 500.000 gulden per dag. De rechtbank zal de schade van Reesink bepalen in een vervolprocedure.

Reesink stelt nog diezelfde dag aan het college voor om over het vonnis te overleggen. Maar een dag na de uitspraak gaat het college in hoger beroep bij het gerechtshof. Het college wil wel overleggen met Reesink, maar wil niet afzien van hoger beroep. Reesink interpreteert dit als een afwijzing van zijn voorstel tot overleg.

Het college besluit verder te gaan met alleen advocaat Schuurmans en stelt bestuursadviseur mevrouw N.G. Smedes aan als coördinator. Zij zal zorgen voor de contacten binnen de gemeente en die tussen de gemeente en mevrouw Schuurmans. Een week later stemt de gemeenteraad in met het instellen van hoger beroep. Alleen de fractie van Gemeentebelangen stemt tegen.

2.6 Bouwvergunning

In mei 2001 dient de architect van Reesink, de Ariëns Groep, een schetsplan in bij de gemeente. Dit plan is bedoeld om het vooroverleg te starten dat moet leiden tot een aanvraag van een bouwvergunning door Reesink. Die aanvraag komt half augustus 2001. Begin september komt de gemeentelijke afdeling Bouwtoezicht tot de conclusie dat de bouwvergunning kan worden

verleend. Ambtenaar Smedes neemt echter het zekere voor het onzekere en laat de afdeling nog nadere informatie vragen aan Reesink.

Eind september, begin oktober heeft Reesink die aanvullende gegevens geleverd en heeft mevrouw Smedes geconcludeerd dat aan alle voorwaarden voor de bouwvergunning is voldaan. De vakafdeling maakt een voorstel voor het college tot goedkeuring, met positief advies.

Op 2 oktober 2001 schrijft mevrouw Smedes na overleg met advocaat Schuurmans een interne mededeling over dit onderwerp voor het college. Deze interne mededeling komt echter niet terecht bij het college, maar alleen bij de wethouders Kuijpers en Bolhuis.

In de interne mededeling wijst mevrouw Smedes erop dat de gemeente de grond voor fase 1 moet leveren zodra de bouwvergunning is verleend. De sanctie op niet leveren is verbeuring van een dwangsom voor iedere dag dat de gemeente nalatig is. Die verbeuring gaat in na veertien dagen na een oproep tot levering door Reesink. Dit is een dilemma omdat het beroep tegen de uitspraak van de rechter van 18 januari 2001 nog loopt. Daarin bepleit het college nog steeds zijn standpunt dat de intentieovereenkomst terecht is opgezegd en dat de grond dus niet hoeft te worden geleverd.

Mevrouw Smedes noemt in haar interne mededeling drie mogelijkheden om dit dilemma op te lossen. Voor alledrie de oplossingen is een kort geding nodig. Het lijkt erop dat zij ook een variant voorstelt die het nemen van een beslissing uitstelt. In het verhoor door de Onderzoeksc commissie, zegt mevrouw Smedes: *„Ik heb met de advocaat gesproken en de wethouders Bolhuis en Kuijpers via een vertrouwelijke mededeling op de mogelijkheden gewezen. Ik heb hen een paar mogelijkheden aan de hand gedaan hoe je de termijn optimaal kan gebruiken. Eén daarvan is, de Woningwet staat dat gewoon toe, om de termijn van dertien weken op te rekken tot twee keer dertien weken. Ik heb dat op papier gezet.”*

Op 9 oktober 2001 bespreekt het college de aanvraag voor de bouwvergunning. Het college besluit om, op voorstel van wethouder Bolhuis, af te wijken van het advies van de afdeling Bouwtoezicht: *„Aangezien het om een omvangrijk bouwproject gaat dat mede gevolgen kan hebben voor de verdere invulling van de Ecofactorij en de daarbij geldende voorwaarden besluit het college de bouwaanvraag ook op juistheid te laten toetsen door een externe deskundige. Tegen die achtergrond zal het college het in Den Haag gevestigde kantoor De Brauw Blackstone Westbroek verzoeken de gevraagde advisering uit te voeren. Hoewel zal worden aangedrongen op een spoedige advisering, valt niet uit te sluiten dat de 1e termijn van dertien weken wordt overschreden. Tegen die achtergrond besluit het College tevens de beslistermijn met dertien weken te verdagen.”*

Half oktober 2001 behandelt de gemeenteraad dit voorstel van het college.

Zonder hoofdelijke stemming stemt de gemeenteraad in met het voorstel. De leden van de fracties van Gemeentebelangen, GroenLinks en D66 worden geacht tegen het voorstel te hebben gestemd. De tegenstemmers stellen dat het college nog zeven weken heeft om een second opinion te vragen en dat verdaging daarom niet nodig is. Ook wordt opgemerkt dat de gemeente wél een bouwvergunning zou verlenen als de gemeente geen eigenaar zou zijn van de grond of als de gemeente met een ander, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, een conflict zou hebben over de grond. Met andere woorden: het college zou met twee maten meten.

Intermezzo Evenementenvergunning

Tijdens de procedure van de bouwvergunning speelt het voorval van de evenementenvergunning. Reesink hoopt in september 2001 de bouw te kunnen starten en vraagt in juli 2001 voor een 'openingsfeest' een evenementenvergunning aan bij de gemeente. Deze vergunning wordt op 13 augustus verleend. Coördinator mevrouw Smedes wordt er niet van op de hoogte gesteld, hetgeen later consternatie geeft op het stadhuis. De gemeente stuurt alsnog een brief dat Reesink geen recht heeft een feest te houden, omdat het de grond niet in eigendom heeft. Reesink haalt een streep door het feestje vooral vanwege de terroristische aanslagen in New York op 11 september 2001. Het bedrijf claimt wel annuleringskosten bij de gemeente.

Bezwaarschrift tegen verdaging

Eind oktober dient het bedrijf bij het college een bezwaarschrift in tegen het niet tijdig verlenen van een bouwvergunning en eist onmiddellijke verlening van de bouwvergunning. „Kort gezegd komt een en ander erop neer dat uw college, hoewel niets zich tegen verlening van een bouwvergunning verzet, verlening van de bouwvergunning ophoudt op onzuivere gronden, te weten in een poging om zolang mogelijk aan de consequenties van het vonnis van de Rechtbank Zutphen van 18 januari 2001 te ontkomen; zulks met veroorzaking van (onevenredig) grote schade voor Reesink.”

De bouwvergunning van rechtswege

Begin november 2001 maakt de gemeente een procedurefout met grote gevolgen. Het besluit tot verdaging moet op grond van de wet schriftelijk worden bekendgemaakt bij Reesink, maar dat gebeurt niet. Ambtenaar Smedes gaat er vanuit dat advocaat Schuurmans dat doet en die ziet dat over het hoofd. Dat ontdekt Smedes te laat. Advocaat Schuurmans bedenkt vervolgens dat dit niet zo erg is: er was immers een vertegenwoordiger van Reesink aanwezig tijdens de raadsbehandeling van de verdaging, dus is het bedrijf, praktisch gesproken, op de hoogte. Reesink maakt handig gebruik van deze procedurefout.

Eind november 2001 schrijft Reesink aan het college dat het bedrijf inmiddels beschikt over een bouwvergunning van rechtswege. Reesink roept het college op om binnen veertien dagen mee te werken aan de levering van het bedrijfsterrein, in overeenstemming met het vonnis van 18 januari 2001. De onderneming verzoekt het college om die medewerking op korte termijn te bevestigen. „*Bij gebreke daarvan maken wij (nogmaals) aanspraak op de dwangsom en zullen wij uw college in kort geding tot levering dwingen.*” Het college schrijft een brief dat Reesink dit verkeerd ziet. Volgens het college is zijn besluit verdaagd, is Reesink hiervan op de hoogte en is er dus nog geen vergunning. Maar Reesink houdt voet bij stuk. Begin december 2001 dient het bedrijf een bezwaarschrift in tegen de brief (beslissing) van het college.

Het college staat intussen onder druk van de dwangsommen die, op grond van het vonnis van 18 januari 2001, als een zwaard van Damocles boven de gemeente hangen. Daarom levert het college op 14 januari 2002 toch, onder protest, de grond.

Half maart legt de gemeente echter beslag op de grond en dagvaart Reesink. De eis is: teruglevering van de grond en schadevergoeding.

Begin februari 2002 ontvangt het college de second opinion van advocaat Schuurmans over het verlenen van de bouwvergunning. Deze geeft het college geen nieuwe inzichten. Daarom besluit het college om een paar dagen later de vergunning toch te verlenen, ook al is er dan nog steeds geen uitspraak in het hoger beroep. Het college verwacht immers nog steeds gelijk te krijgen in zijn standpunt dat de intentieovereenkomst niet meer bestaat en de gemeente de grond niet hoeft te leveren. Reesink antwoordt uiteraard onmiddellijk dat hij al een bouwvergunning had. Eind maart 2002 dient hij een formeel bezwaarschrift in.

Ook eind maart brengt de Onafhankelijke bezwarencommissie advies uit aan het college over enkele eerdere bezwaarschriften van Reesink over het niet verlenen van de bouwvergunning. Dit zijn bezwaarschriften van eind oktober en begin december 2001 tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag voor een bouwvergunning. En bovendien tegen de mededeling van het college van eind november 2001 dat er geen vergunning van rechtswege is verleend. De Bezwarencommissie concludeert dat de bouwvergunning wél van rechtswege is verleend, op 16 november 2001. Zij adviseert het college om de bestreden besluiten in te trekken. De bezwarencommissie gaat met dit advies dus lijnrecht in tegen de koers die het college volgt rond de bouwvergunning.

Dit advies van de Bezwarencommissie zal maandenlang op de plank blijven

liggen bij de ambtenaren. Dat leidt half december 2002 tot een besluit van het college dat haaks staat op het advies van de bezwarencommissie. Het college verklaart dan het bezwaar tegen het verdagen van de bouwvergunning ongegrond. Reesink gaat tegen dit besluit in beroep bij de rechtbank. In januari 2004 doet de rechtbank Arnhem uitspraak, en stelt Reesink in het ongelijk. Het bedrijf gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep bij de Raad van State. Deze doet op 29 december 2004 uitspraak. Die gaat lijnrecht in tegen de uitspraak van de rechtbank en is vernietigend voor het standpunt van de gemeente. De uitspraak van de Raad van State houdt namelijk in dat de bouwvergunning van rechtswege is verleend (november 2001) en dat de vergunning die de gemeente verleende in februari 2002 formeel niet (meer) bestaat. Dit betekent op dat moment ook dat de gemeente dwangsommen moet betalen vanwege te late levering van de grond voor fase 1.

2.7 Nieuwe conflictstof

Wethouder Bolhuis verlaat per 1 december 2001 het college. Burgemeester De Graaf voert vervolgens samen met wethouder Kuijpers enkele gesprekken met directeur Ten Doeschate om te kijken hoe het conflict kan worden opgelost. Deze gesprekken worden gehouden onder de voorwaarde van geheimhouding. Ze leiden niet tot resultaat. De onenigheid blijft daardoor bestaan. Er komt zelfs nieuwe conflictstof bij.

De ontsluitingsweg

De ontsluitingsweg is klaar sinds eind december 2000. De grond voor fase 1 is geleverd op 14 januari 2002, maar de aannemer kan het terrein niet bereiken zonder de verkeersregels te overtreden. Er staat aan het begin van de weg namelijk een verkeersbord met: "Verboden voor verkeer". Advocaat Thunnissen verzoekt de gemeente dringend om dit bord onmiddellijk weg te halen. Hij wijst erop dat de gemeente op deze manier niet voldoet aan het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001 om de intentieovereenkomst en de koopovereenkomst uit te voeren. Daarin staat immers dat de grond ontsloten moet zijn door een weg die minimaal zeven meter breed is. „*Een weg waarop niet gereden mag worden, geeft geen toegang en vormt geen ontsluiting.*”

Bijna een week later heeft de gemeente nog niet gereageerd. Advocaat Thunnissen verwijt de gemeente opzettelijke sabotage: opzettelijk niet voldoen aan de koopakte en aan het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001. Hij kondigt een kort geding aan als het verkeersbord niet dezelfde dag wordt weggehaald. Weer een week later schrijft directeur Ten Doeschate een boze brief aan ambtenaar Smedes. Hij heeft geconstateerd dat er nu een bordje hangt met de mededeling dat bouwverkeer is toegestaan. Maar: „*Dat*



De publieke tribune tijdens de verhoren van de Onderzoekscommissie

is geen officieel verkeersteken." Hij had er wel genoeg mee genomen als de gemeente schriftelijk had toegelicht dat het bouwverkeer erdoor mag op grond van dat bord, zodat de aannemer niet te maken kan krijgen met de gevolgen van een politieoptreden. „Vandaag komt er dus weer (het euro-equivalent van) 0,5 miljoen gulden bij de 4 miljoen gulden die uw gemeente tot en met gisteren verbeurd heeft. Zoals u weet ben ik geen meester in de rechten en het recht dan ook nauwelijks meester, maar mijn gevoel voor logica en voor wat redelijk is zegt me toch het niet voor mogelijk te houden dat uw gemeente zonder ernstige kleerscheuren in de onderhavige zaak het krijgt verlaat."

Dezelfde dag antwoordt advocaat Schuurmans dat de gemeente akkoord is met gebruik van de weg door bestemmingsverkeer. Ook laat ze weten dat er zonder bouwvergunning niet kan worden begonnen met de bouw.

Het bouwpeil

In het voorjaar van 2002 probeert de aannemer van Reesink contact te leggen met de gemeente over de peilmaten van de grond. Het is voor hem van belang om te weten op welke hoogte de bouw precies moet plaatsvinden. Kennelijk verwijst iedereen die hij te pakken krijgt door naar mevrouw Smedes en die is op dat moment ziek. Dus schrijft directeur Ten Doeschate maar weer eens een brief. Binnen de ambtelijke dienst wordt intussen naarstig gezocht naar een persoon die het juiste bouwpeil kan aangeven, maar verschillende personen hebben een verschillende visie, dus worden er verschillende brieven gestuurd en verschillende getallen genoemd. In de loop van maart 2002 lijkt het eindelijk geregeld.

De gemeente moet de grond volgens de intentieovereenkomst en koopakte bouwrijp opleveren op het door de gemeente aan te geven peil. Als dat niet

gebeurt zorgt Reesink zelf voor de ophoging. In november 2002 eist advocaat Thunnissen van de gemeente een vergoeding van de kosten voor het ophogen van de grond. Deze eis leidt binnen de gemeente weer tot onderlinge mails met verschillende standpunten. Begin december 2002 stuurt ambtenaar Smedes intern een mail rond dat zij er genoeg van heeft om van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Uiteindelijk veroordeelt de rechter de gemeente op 3 september 2003 tot het betalen van de kosten (afgerond 240.000 euro plus rente daarover), hetgeen ongeveer de helft is van de eis van de heer Thunnissen.

De asbest

Reesink meldt eind maart 2002 aan de gemeente dat er asbest is aangetroffen in de geleverde grond. Deze zaak komt voor de rechter en leidt midden 2005 tot een schikking tussen beide partijen (12.500 euro).

2.8 Dwangsommen

In april 2002 is er, als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen, een collegewisseling. De portefeuille Grondbedrijf en Economische Zaken van wethouder Kuijpers wordt gesplitst. Wethouder J.G. Wortman krijgt de portefeuille Economische Zaken, maar geen directe verantwoordelijkheid voor het dossier Reesink. Wethouder Kuipers houdt de portefeuille Grondbedrijf en blijft projectwethouder Reesink.

Wethouder Kuijpers stapt per 1 oktober 2003 uit het college en wordt met ingang van die datum ambtenaar bij de gemeente. Hij wordt adjunct-directeur van de dienst Grond Economie en Projecten. Tot zijn overstap blijft hij binnen het college verantwoordelijk voor Reesink. Hij spreekt met zijn directeur, de heer Van Ardenne, af dat hij het dossier Reesink in zijn nieuwe functie niet zal behandelen. Vanaf november 2003 vervangt de heer R.T. Metz hem als nieuwe wethouder Grondbedrijf in het college, maar niet in het dossier Reesink.

Op 5 april 2004 wijst het college wethouder Wortman aan als nieuwe projectwethouder Reesink. Er is dus een periode van een half jaar dat er geen portefeuillehouder in het college is voor dit dossier.

Op 4 juni 2002 doet het gerechtshof Arnhem uitspraak in het hoger beroep tegen het vonnis van de rechtbank Zutphen van 18 januari 2001. De gemeente krijgt ongelijk: het hof bekrachtigt het vonnis van de rechtbank. Dat betekent dat de intentieovereenkomst moet worden nageleefd, dat de gemeente de grond voor fase 1 moet leveren zodra de bouwvergunning is afgegeven en dat de gemeente de ontsluiting van het perceel voortvarend moet voltooien. De gemeente moet dwangsommen betalen per dag dat zij

niet meewerkt aan de eigendomsoverdracht en aan de ontsluiting. Het hof stelt deze dwangsom echter aanmerkelijk lager vast dan de rechtbank had gedaan: 40.000 euro per dag (ingaaend na veertien dagen na ontvangst van de oproep om mee te werken aan de overdracht) met een maximum van 700.000 euro. De lagere dwangsom is een meevaller voor de gemeente. De oorspronkelijke dwangsom bedroeg immers 500.000 gulden per dag. De schade van Reesink als gevolg van de veel latere start van de bouw moet nog worden vastgesteld in een vervolprocedure op het vonnis van 18 januari 2001.

Twee dagen na het arrest van het gerechtshof stuurt advocaat Thunnissen een fax aan advocaat Schuurmans waarin hij de verbeurde dwangsommen opeist: 700.000 euro voor de te late eigendomsoverdracht (33 dagen) en 2.268.901 euro voor de te late ontsluiting van het perceel (tien dagen à 500.000 gulden, ofwel 5 miljoen gulden).

Half juni 2002 zoekt het college contact met Reesink om te kijken of het mogelijk is om de resterende zaken in der minne op te lossen. Het college schuift ook de heer E.E. Bolhuis, neef van oud-wethouder Bolhuis, naar voren als bemiddelaar. Begin augustus 2002 wordt duidelijk dat een minnelijke schikking er niet in zit.

Eind augustus ontvangt de gemeente een advies van twee cassatie-deskundigen van verschillende advocatenkantoren over de haalbaarheid van cassatie tegen het arrest van 2 juni 2002. Beiden ontraden het college om in cassatie te gaan. Het college berust vervolgens in het arrest.

Begin januari 2005 verzoekt Reesink het college om een voorstel te doen voor de betaling van de dwangsommen die voortvloeien uit de uitspraak van de Raad van State van 29 december 2004 over de te late levering van de bouwvergunning. Het college berekent de dwangsom voor levering van de grond op negen dagen à 40.000 euro plus rente. Samen wordt dat 412.620 euro. Dit bedrag wordt door het college per ommegaande overgemaakt.

Het college ziet geen aanleiding een dwangsom te betalen voor de ontsluiting van het perceel. De weg is volgens het college namelijk eind 2000 voltooid. De kavel was bovendien bereikbaar via Woudhuizermark/Groot Woudhuis/Ecofactorij. Reesink ziet dit anders. Het bedrijf eist als dwangsom voor te late levering van de grond een bedrag van 700.000 euro, aangevuld met wettelijke rente over 36 maanden.

Voor het niet tijdig toegang verlenen tot het perceel eist Reesink een dwangsom van 2.268.901 euro, aangevuld met wettelijke rente („doe maar een praktisch voorstel”). Reesink geeft verder aan waarom er, anders dan de gemeente beweert, geen goede ontsluiting was. Het bedrijf wil tot uiterlijk 1

april 2005 proberen om over de dwangsommen een minnelijke regeling te treffen.

Intussen is het college in toenemende mate ontevreden over de prestaties van advocaat Schuurmans. Op 4 april 2005 besluit het college de overeenkomst met haar te beëindigen. Het college draagt de vertegenwoordiging in civiele procedures op aan de heer J.H. Meijer, verbonden aan kantoor Nysingh. Mevrouw I.L. Kortenbach, advocaat in gemeentedienst, wordt aangewezen als coördinator van de juridische procedures en geschillen tussen de gemeente en Reesink.

In juni 2005 schrijft advocaat Meijer aan Reesink dat de gemeente zich op het standpunt stelt dat de dwangsommen zijn verjaard. Eind juli 2005 besluit het college over te gaan tot dagvaarding van Reesink. De bedoeling daarvan is te voorkomen dat Reesink de betaling van dwangsommen kan afdwingen, voor zover die hoger zijn dan het bedrag dat de gemeente al heeft betaald. Het college wil ook door de rechter laten vaststellen of Reesink nog wel aanspraak heeft op dwangsommen. Het college maakt hierover een kort geding aanhangig.

Op 2 augustus 2005 volgt de uitspraak in het kort geding. Deze zorgt voor een kleine meevaller voor de gemeente. De gemeente hoeft geen dwangsommen te betalen over de periode van 21 december 2001 tot en met 9 januari 2002, omdat de gemeente volgens de rechter in die periode voldoende voortvarend heeft meegewerkt aan de levering van de grond. Dit betekent dat de periode waarover de gemeente dwangsommen moet betalen voor te late levering van de grond loopt van 13 tot en met 20 december 2001 en van 10 tot en met 14 januari 2002, dus in totaal dertien dagen. Met een dwangsom van 40.000 euro per dag, komt dit op 520.000 euro, exclusief rente. De gemeente krijgt dus geen gelijk over de verjaring van de dwangsommen.

De gemeente betaalt uiteindelijk 520.000 euro plus rente, als dwangsom voor het niet tijdig meewerken aan de levering van de grond van fase 1. Over de precieze hoogte van de dwangsom in verband met het niet tijdig meewerken aan de ontsluiting van de grond bestaat nog geen overeenstemming. Dát hiervoor dwangsommen moeten worden betaald staat vast.

2.9 Schadevergoeding

Op 28 mei 2003 wijst de rechtbank Zutphen vonnis in de vervolprocedure over de schade, in vervolg op het vonnis van 18 januari 2001. De rechtbank veroordeelt de gemeente om aan Reesink schadevergoeding te betalen. De partijen moeten het samen eens worden over de hoogte van het bedrag. Het

gaat hierbij om de schade die Reesink heeft geleden als gevolg van het opzeggen van de intentieovereenkomst door de gemeente. Eind augustus 2003 gaat het college hiertegen in hoger beroep.

Begin juli 2003 starten wethouder Kuijpers en directeur Ten Doeschate een gespreksronde over de hoogte van het schadebedrag dat de gemeente aan Reesink moet betalen. Op verzoek van directeur Ten Doeschate neemt de heer C.C.Th. van Andel, voormalig advocaat van Reesink, deel aan de gesprekken.

Er volgt een reeks gesprekken en telefoontjes tussen advocaat Van Andel en wethouder Kuijpers. Het laatste gesprek vindt plaats op 22 maart 2004 met ambtenaar Van Ardenne (na het vertrek van wethouder Kuijpers uit het college). Dit gesprek leidt niet tot overeenstemming.

Op 3 september 2003 doet de rechtbank Zutphen uitspraak in vervolg op de uitspraak van 28 mei 2003. Het gaat om een aantal bijzondere zaken waardoor Reesink meent schade te hebben geleden. Ook dit is een tegenvaller voor de gemeente, want de rechtbank veroordeelt de gemeente tot het betalen aan Reesink van 266.219 euro. Dit bedrag bestaat uit 12.231 euro als vergoeding voor notariskosten, 14.349 euro als vergoeding voor de annuleringskosten voor het openingsfeest en 239.640 euro als vergoeding voor kosten voor de grondophoging. De gemeente moet bovenop dit bedrag rente betalen vanwege de termijn die is verstreken tussen de kosten van Reesink en de betaling door de gemeente.

De gemeente gaat op 2 december 2003 in hoger beroep tegen dit vonnis. Burgemeester De Graaf en directeur Ten Doeschate spreken in het najaar van 2003 een procedure af om het eens te worden over de hoogte van de schade die moet worden vergoed, als gevolg van het opzeggen van de intentieovereenkomst. Reesink en de gemeente wijzen beide een deskundige aan. Dezen zullen proberen het onderling eens te worden. Lukt dit niet, dan wijzen zij samen een derde expert aan die het eindoordeel velt. Reesink wijst als deskundige de heer R. van de Langenberg aan en de gemeente het bureau Cunningham Lindsey. Deze deskundigen zullen het in de loop van 2004 niet met elkaar eens worden. Beide partijen besluiten in 2005 de rechter te vragen om het schadebedrag vast te stellen.

Op 29 juni 2004 doet het gerechtshof uitspraak over het hoger beroep van de gemeente tegen het vonnis van de rechtbank van 28 mei 2003. Daarin werd beslist dat de gemeente schadevergoeding zou moeten betalen aan Reesink. Het hof bekrachtigt in zijn arrest het vonnis van de rechtbank. De gemeente moet dus de schade van Reesink vergoeden. Op advies van een cassatiedeskundige ziet het college in september 2004 af van het instellen van cassatie tegen deze uitspraak.

Op 22 februari 2005 doet het gerechtshof Arnhem uitspraak in het hoger beroep van de gemeente tegen de vonnissen van 28 mei en 3 september 2003. Het gaat in deze zaak om de vordering van de gemeente tot teruglevering van de grond en tot schadevergoeding. Het is weer een tegenvaller voor de gemeente: het hof wijst de vorderingen van de gemeente af.

In februari 2005 verschijnen in de lokale pers uitlatingen van raadsfracties over de uitspraak van de Raad van State van 29 december 2004 (dat de bouwvergunning van november 2001 van rechtswege is verleend). De pers spreekt over een 'miljoenenclaim' van Reesink. Daarom schrijft het college op 18 februari 2005 een brief aan de raad en geeft een persbericht uit met de mening van het college over het schadebedrag.

Het is overigens interessant dat de hoogte van schadevergoeding voor directeur Ten Doeschate medebepalend is voor zijn persoonlijke pensioen-voorziening. In het jaarverslag Reesink van 2004 staat: *„Met de directie is met instemming van de op 11 mei 2004 gehouden algemene vergadering van aandeelhouders overeengekomen, dat deze een deel van de opbrengst bij niet bedrijfsgebonden onroerende zaken en de schadeclaim Apeldoorn ontvangt. Hiermee kan een bedrag van maximaal 1,5 miljoen euro gemoeid zijn. Beoogd wordt daardoor compensatie te bieden voor backservice-tekorten ten behoeve van de pensioenopbouw van de directeur.”*

2.10 Nieuwe gesprekken over een oplossing

Eind september 2004 vindt, op uitnodiging van de Raad van Commissarissen van Reesink, een gesprek plaats tussen deze Raad en de gemeente over het conflict. Namens de commissarissen zijn aanwezig president-commissaris H.A.J. Bemelmans, twee commissarissen en advocaat Van Andel. Namens de gemeente zijn present burgemeester De Graaf, wethouder Wortman en twee ambtenaren, waaronder de heer Kuijpers. Directeur Ten Doeschate is, tegen de zin van de commissarissen, niet aanwezig. Het college heeft namelijk vooraf geëist dat hij er niet bij zou zijn. De burgemeester laat enkele dagen na het gesprek weten dat het college niet voelt voor verdere gesprekken, om „bestuurspolitieke redenen". Burgemeester De Graaf zegt tijdens zijn openbare verhoor: *„Er waren niet voldoende aanknopingspunten in dat gesprek die tot een oplossing zouden kunnen leiden. Dat had misschien wel gekund als we op een andere manier met elkaar waren gaan praten. Met andere personen.”*

President-commissaris Bemelmans blikt tijdens zijn verhoor ook terug op de bedoeling van het gesprek: *„Het initiatief lag dus bij de nieuwe Raad van Commissarissen, die zeer duidelijk gezegd hebben: laten we de hand uitsteken*



Burgemeester De Graaf legt de eed af voor de Onderzoekscommissie

naar Apeldoorn. We hebben nu Ten Doeschate gehoord, maar laten we eens gaan luisteren of er van de kant van Apeldoorn gezichtspunten naar voren gebracht worden die we via onze directeur nog niet gehad hebben en laten we ook eens kijken of daar toch op een andere wijze uit te komen is dan te blijven zitten op puur een juridische weg. Dat is best een lastige, onderschat u dat niet, voor een Raad van Commissarissen."

En over het resultaat zegt Bemelmans: „Ik had niet verwacht: njet. Ik had verwacht: kom nog eens koffie drinken in wat voor samenstelling dan ook en we willen dat en dat punt nog eens aan de orde hebben. (...) Ik vind de positie van de gemeente een zwakke positie en als er dan een mogelijkheid ligt aan tafel te komen dan zou ik in zo'n positie gezegd hebben: laten we aan tafel gaan, wat bedoelen die mensen nou, zeker omdat daar de gespreksverslaggeving lag. Dat had ik als aanknopingspunt genomen: dat moet je toch een keer komen uitleggen want wij hebben dat beslist anders gehoord."

Kort daarna licht het college de fractievoorzitters uit de gemeenteraad in over het negatieve resultaat van de besprekingen.

De fractievoorzitters van de collegepartijen -de heren A.H.M. Kunneman (PvdA), J.W. Ludwig (VVD), H.J. Schutte (Leefbaar Apeldoorn) en J.C.G. Wegman (CDA)- bespreken, op initiatief van de heer Kunneman, het resultaat. Zij komen tot de conclusie dat het zinvol is om te gaan praten met directeur Ten Doeschate. Ze besluiten om dit vooraf te melden aan de burgemeester en maken daarvoor een afspraak met hem. Bij hun komst blijkt tot hun verbazing dat het hele college aanwezig is, én ambtenaar Smedes. Het college is niet gecharmeerd van het initiatief van de vier fractievoorzitters, maar deze zetten door. Ze maken een afspraak met directeur Ten Doeschate bij hem thuis. Het wordt een soort 'fact finding', ze stellen veel en kritische vragen. Op de terugweg spreken ze af om de burgemeester in te lichten over hun bevindingen en het daarbij te laten.

Het college lijkt de schadestaatprocedure te willen afwachten. Tijdens het openbare verhoor van de Onderzoekscommissie met burgemeester De Graaf op 31 oktober 2005 blijkt echter dat deze met een poging bezig is om het conflict op te lossen. *„Er lopen nu twee trajecten. De deskundige van de rechtbank is bezig en wij spreken. Ik kan u op dit moment niet voorspellen waar dat toe leidt. De dilemma's blijven hetzelfde.”*

De burgemeester kan tijdens zijn verhoor niet op de inhoud ingaan, maar verwacht dat er voor het einde van het jaar duidelijkheid is over het overleg met Reesink. Over de betrokkenheid van de raad daarbij zegt hij: *„Als er iets uitkomt, is het de gemeenteraad die daar een beslissing over moet nemen. Dan wordt u op uw wenken bediend.”*

De dag na dit gesprek, op 1 november 2005, kopt De Stentor: *„Reesink breekt geheime onderhandelingen af.”* In het artikel stelt directeur Ten Doeschate dat de burgemeester Reesink zestien maanden aan het lijntje heeft gehouden. *„Dit is geen serieuze onderhandelingspartner. Het heeft echt geen zin meer om nog langer te praten.”* Reesink wacht de schadestaatprocedure van de rechtbank wel af.

2.11 Epiloog

Het conflict tussen de gemeente en Reesink houdt de gemoederen in Apeldoorn al vele jaren bezig. Zeker door de verschillende verloren rechtszaken is het imago van de gemeente geschaad.

Veel ontwikkelingen in dit dossier zijn mede bepaald door de karakteristieke werkwijzen van directeur Ten Doeschate en de wethouders Bolhuis en Kuijpers. Zij spelen in dit dossier de hoofdrollen. Hierover valt veel te vertellen en vooral ook veel te citeren uit de verslagen van de verhoren die de Onderzoekscommissie heeft gehouden.

Wezenlijk is dat deze heren zich sterk vereenzelvigen met het belang van de eigen organisatie en vanuit die houding nogal eens botsten. Met enige regelmaat weet één van de wethouders directeur Ten Doeschate uit te dagen door het innemen van stevige standpunten. Omgekeerd voelen de wethouders zich nogal eens uitgedaagd door de toonzetting van de berichten van directeur Ten Doeschate. Die kan bij vlagen erg scherp en cynisch zijn. Deze personen zijn zeer bepalend geweest voor het beeld dat partijen van elkaar hebben gevormd.

De gemeenteraad heeft in dit hele dossier slechts een beperkte rol gespeeld. Het college betreft de raad er eigenlijk alleen op een aantal formele momenten bij. Pas eind oktober 2002 verstrekt het college aan de hele gemeenteraad een kort overzicht van de stand van zaken in het dossier Reesink. Dit overzicht geeft weliswaar een beperkt en gekleurd beeld, maar het is wél een eerste overzicht.

De meerderheid van de raad protesteert niet. Wel zijn de fracties van Gemeentebelangen, GroenLinks en Leefbaar Apeldoorn soms kritisch. Vooral raadslid T.J.P. van Swol van Gemeentebelangen laat zich een paar keer kritisch uit over de beslissingen van het college in dit dossier. Hij verdiept zich erin en komt op het stadhuis de dossiers inzien.

Pas in het voorjaar van 2005 na de uitspraak van de Raad van State over de verlening van de bouwvergunning is de gehele gemeenteraad zover dat hij geen genoegen meer neemt met de beperkte informatie van het college. De raad besluit dan zelf een onderzoek in te stellen. Dat onderzoek leidt uiteindelijk tot dit rapport.

Na het lezen van deze geschiedenis zou je haast vergeten dat de eerste fase van de vestiging van Reesink op het bedrijventerrein Ecofactorij inmiddels wel is afgerond. Dat is positief. Reesink staat er, zodat de werkgelegenheid is behouden voor de regio en is terechtgekomen in Apeldoorn. Ook is voldaan aan de voorwaarden voor duurzaamheid die de gemeente daaraan heeft gesteld.

Toch is de lucht nog lang niet opgeklaard. Een oplossing voor het conflict lijkt nog niet in het verschiet en ook de schadestaatprocedure duurt nog wel even.

Zal het dossier Reesink nog afgesloten worden met een feestje voor beide partijen? Waarschijnlijk niet. Samen een feestje vieren gaat ze trouwens toch al niet zo goed af. De eerste steenlegging was tot nu toe de enige poging en die steen verdween in een moeras van goede intenties en bestuurlijk en juridisch geharrewar.



Ondanks alle stampij is Reesink inmiddels op de Ecofactorij gevestigd (foto de Stentor)

3 Uitdieping van het conflict in thema's

In dit hoofdstuk wordt het conflict verder uitgediept. De Onderzoekscommissie doet dat aan de hand van verschillende thema's die zij relevant acht voor de analyse van de feiten en gebeurtenissen.

Per thema stelt de commissie zich een onderzoeksvraag. Vervolgens benoemt zij een aantal relevante feiten en gebeurtenissen. Daarna beantwoordt de commissie aan de hand daarvan de onderzoeksvraag en komt zij tot conclusies.

In hoofdstuk 4 benoemt de Onderzoekscommissie, op basis van de onderstaande thema's, de hoofdconclusies en de aanbevelingen.

3.1 Intentieovereenkomst

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd hoe de intentieovereenkomst tot stand is gekomen, zowel in het traject vóór het zogenaamde Echoputberaad als daarna. Ook wordt bekeken hoe de inhoud van de overeenkomst moet worden beoordeeld in het licht van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden na het sluiten van de overeenkomst.

Opmerking vooraf

De Onderzoekscommissie gaat bij dit thema zeer uitgebreid in op de feiten en gebeurtenissen. De commissie doet dit vanwege het haars inziens cruciale karakter van de intentieovereenkomst en vanwege de bijzondere wijze van totstandkomen daarvan. Dat is belangrijk om hetgeen in de jaren daarna is gebeurd in het juiste perspectief te kunnen zetten.

Feiten en gebeurtenissen: de periode tot en met het Echoputberaad

Het eerste contact tussen Reesink en de gemeente over verplaatsing van bedrijfsonderdelen uit Zutphen vindt plaats in 1994. Op 15 juli 1994 is er een gesprek tussen de heer Ten Doeschate en de wethouders mevrouw Uges-Zoet (Economische Zaken en Grondbedrijf) en de heer Buijserd (Ruimtelijke Ordening).

Voor de gemeente is Reesink een interessant bedrijf om binnen de gemeentegrenzen te halen. Mevrouw Zoet zegt hierover in haar verhoor bij de Onderzoekscommissie: „Wij wilden Reesink, een bedrijf met 400 arbeidsplaatsen in de wat lagere segmenten, graag binnenhalen. Het aantal arbeidsplaatsen was voor Apeldoorn en ook de Stedendriehoek heel veel. Er werkten bij het bedrijf niet alleen mensen uit Zutphen, maar ook uit Apeldoorn. Wij waren van mening dat het zeer zinvol was dit bedrijf voor de Stedendriehoek te behouden en dan lag een plaats als Apeldoorn voor de hand.”¹

Ook de heer Doetjes, directeur Grond Economie en Projecten, benadrukt in zijn verhoor het belang van de werkgelegenheid en de status van het bedrijf: „(..)het ging om 400 arbeidsplaatsen, en een beursgenoteerd bedrijf.”²

Reesink wil zich graag vestigen op het gebied van de Grote Kar. Eind 1995, begin 1996 wordt het de gemeente duidelijk dat Reesink daar al gronden en opties op gronden bezit. Politiek ligt het ontwikkelen van de Grote Kar gevoelig. Het is voor de gemeenteraad 'een snelweg te ver'. De raad spreekt dat in februari 1995 duidelijk uit. De raad voelt wel voor het ontwikkelen van de Kleine Kar.

Op 4 juli 1996 neemt de gemeenteraad formeel het besluit tot ontwikkeling van bedrijventerrein Apeldoorn-Oost (voorheen de Kleine Kar genoemd; later zal dit terrein door het leven gaan als Ecofactorij). Daarvoor is het onderwerp aan de orde geweest in een besloten bijeenkomst van de raadscommissie.

In gesprekken tussen de betrokken wethouders en de ambtelijke dienst wordt aanvankelijk het standpunt ingenomen dat Reesink niet past in het duurzame profiel van Apeldoorn-Oost/Ecofactorij. Het bedrijf heeft onder meer teveel transportbewegingen.

Op 30 augustus 1996 doet de gemeente een aanbod aan Reesink voor een perceel van 12 hectare op Apeldoorn-Oost voor een prijs van 140 gulden per vierkante meter. Diezelfde dag doet de heer Ten Doeschate een tegenbod van 85 gulden per vierkante meter, onder de voorwaarde dat de gemeente beslist vóór 4 september. Op 11 oktober doet de gemeente een aanbod van 115 gulden per vierkante meter.

In de loop van oktober 1996 vinden enkele gesprekken plaats tussen Reesink en de gemeente. Van ambtelijke zijde is van begin af aan betrokken de heer

¹ Verhoor 10 oktober 2005.

² Verhoor 24 oktober 2005.

Doetjes, directeur Grondbedrijf en Projectontwikkeling (later Grond Economie en Projecten) en tevens de heer De Jong, die zich binnen deze dienst bezighoudt met de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Hij gaat op enig moment in 1996 functioneren als projectleider Apeldoorn-Oost/Ecofactorij.

Op 29 oktober 1996 besluit het college de grondprijs voor Reesink afhankelijk te stellen van de mate waarin het bedrijf kiest voor duurzaam bouwen. Als het bedrijf duidelijk rekening houdt met energie, water, mobiliteit, werkgelegenheid en facility sharing kan het een korting krijgen van 16 gulden per hectare. De prijs komt daarmee op 99 gulden per vierkante meter. Hierdoor voldoet de gemeente aan de eis van Reesink om met de prijs onder de 100 gulden per hectare te blijven. Dit gebeurt na overleg met de raadscommissie Grondbedrijf Economische zaken Sport en Personeel. De opzet van deze kortingen is bedacht door wethouder Bolhuis. In zijn verhoor op 10 oktober 2005 geeft wethouder Bolhuis aan dat een briefje waarop de kortingen staan van zijn hand is.

Projectleider Apeldoorn-Oost, de heer De Jong, verzendt op 29 oktober 1996 een brief aan de directeur van Reesink met de grondaanbieding voor afname van 12 hectare industrieterrein op Apeldoorn-Oost. De prijs bedraagt 115 gulden per vierkante meter, uitgaande van het prijspeil 1 januari 1998. Als Reesink voldoet aan specifieke voorwaarden is een korting mogelijk waardoor de prijs kan zakken tot 99 gulden per vierkante meter. Hierbij is de voorwaarde gesteld dat „mocht de artikel 19-procedure worden vertraagd door te late levering van het bouwplan van uw zijde dan zal naast de koopsom een rentevergoeding in rekening worden gebracht op basis van 6,9 procent over de koopsom."

Op 1 november 1996 vindt een gesprek plaats tussen de heren Ten Doeschate en Van den Berg, beiden namens Reesink, de heer Van der Houwen, directeur van de Kamer van Koophandel, de wethouders Uges-Zoet en Bolhuis en ambtelijk projectleider, de heer De Jong. Hierin wordt gesproken over het aanbod van de gemeente van 99 gulden per vierkante meter. Het gesprek gaat echter ook over andere aspecten zoals duurzaam bouwen, de naamgeving van het bedrijventerrein, nutsvoorzieningen, leveringstermijn en rentepercentages. In het gesprek wordt de gedachte geuit om een 'knip' te maken in de grondlevering in twee fasen. Reesink wil namelijk eerst een deel van het bedrijf uit Zutphen overbrengen dat daar ernstig 'in de klem' zit. Daarna wil hij ook de andere bedrijven naar de Apeldoornse locatie brengen. Hij wil wel vooraf zekerstellen dat die tweede fase mogelijk is. Ook wordt besproken tegen welke rentevergoeding de levering van de tweede fase plaatsvindt, als dat vroeger of later wordt dan 1 juli 2000.

De heer Bolhuis zegt over de 'knip' tegen de Onderzoekscommissie, in zijn verhoor: „Reesink wilde de ruimte hebben voor in totaal twaalf hectare, dat was zijn uitgangspunt. Maar hij moest eerst een deel van het bedrijf overbrengen, namelijk het primaire deel dat in Zutphen ernstig in de klem zat, zowel qua gebouw als qua functionaliteit. Zijn uitgangspunt in het overleg is steeds geweest: ik wil de eerste fase zo snel mogelijk oprichten, en als het goed loopt dan wil ik ook andere bedrijven hier naar toe halen, die onder het Reesink-concern vallen. En daarvoor heb ik de tweede serie van zes hectare nodig. Ik wil wel zeker weten dat ik daarover kan beschikken als ik die slag maak. Het zou heel verdrietig zijn dat als je dat allemaal hebt uitgezocht en er een groot nieuw bedrijfsgebouw staat, dat dan de grond net is verkocht als je het andere deel wilt overhalen. In die trant is het een redelijke afspraak, waarbij je aan de andere kant tegen een partij zegt: twaalf hectare is wel heel veel in één keer. Bovendien moesten we op die plek voor een deel ook nog de bedrijven en boerderijen verwerven. We konden nog niet alles verkopen, anders verkochten wij grond die ons nog niet zou toebehoren op dat moment.”³

Afgesproken wordt dat de heren De Jong en Van den Berg een intentieovereenkomst opstellen. Die moet op 12 november worden geaccordeerd door het college, zodat op 13 november een persconferentie kan worden gehouden.

Begin november 1996 wordt intensief gewerkt aan een intentieovereenkomst en worden concept-teksten uitgewisseld. Behalve de heren de Jong en Van den Berg is hier namens de gemeente ook de heer Bioch van kantoor Nysingh actief bij betrokken. De heer Bioch is notarisclerk, die wordt ingehuurd voor het opstellen van teksten. Hij heeft langjarige ervaring met vastgoed.

Bij Reesink worden de tekstvoorstellen kortgesloten met de heer Ten Doeschate en mevrouw Koning (voormalig directeur Reesink Technische Handel). Aan de zijde van de gemeente zijn de heer Doetjes (directeur Grondbedrijf en Projectontwikkeling), de heer Bazelier (jurist Grondbedrijf en Projectontwikkeling) en de wethouders Bolhuis en Uges-Zoet er actief bij betrokken. In de grondtekst van de overeenkomst (d.d. 6 november 1996) is overeenkomstig de aanbieding van de gemeente een valutadatum vermeld: voor de grondprijs per vierkante meter geldt prijspeil 1 januari 1998. In een voorgestelde tekstwijziging van de heer Van den Berg naar de gemeente (d.d. 8 november 1998) is de toevoeging "prijspeil 1 januari 1998" verdwenen.

³ Verhoor 10 oktober 2005

Directeur Ten Doeschate geeft in een van de openbare verhoren⁴ hiervoor als verklaring dat hij het rentebeding in de voorgesprekken uit de overeenkomst heeft onderhandeld.

„Ik heb gezegd dat ik best rente wilde betalen, maar dan wilde ik een garantie dat ik dan de grond ook kreeg. En dat kon de gemeente niet. Toen vond ik een rentebeding niet op zijn plaats. Als alternatief bedacht ik iets anders. Als Reesink rente moest betalen als door ons toedoen de grond niet werd afgenomen, moest de gemeente Reesink korting geven als de levering van de grond over een bepaalde datum heenliep, want dan had Reesink een nadeel. Daar wilde de wethouder niet aan. Daarom is in diezelfde onderhandeling besloten dat de gemeente ons geen aanvullende korting zou geven, maar dan ook geen aanvullende rente zou vragen.”

In de dossiers heeft de Onderzoekscommissie overigens geen stukken aangetroffen die zekerheid geven over de gang van zaken rond het rentebeding.

In de tekst die later voorligt bij de start van het Echoputberaad komt de prijspeilaanduiding niet meer voor.

De opstellers van de intentieovereenkomst vorderen met de werkzaamheden, maar komen niet tot overeenstemming. Het college en de directie van Reesink besluiten om een ultieme poging te wagen teneinde de laatste geschilpunten te overbruggen. Dit zal later de geschiedenis ingaan als het Echoputberaad. Het wordt gehouden op 12 november 1996 in restaurant De Echoput. Aanwezig bij dit beraad zijn: de heer Ten Doeschate, mevrouw Koning en de heer Van den Berg; (allen namens Reesink), de wethouders mevrouw Uges-Zoet en de heer Bolhuis, en als secretaris de heer Bioch (allen namens de gemeente). Er zijn dus geen ambtenaren van de gemeente aanwezig. Het beraad duurt ongeveer van 20.00 tot 03.30 uur.

In het concept dat voorligt wordt uitgegaan van levering van de grond in twee fases. Voor fase 1 (6 hectare) is sprake van levering per 1 januari 1998 tegen een vaste prijs van 100 gulden per vierkante meter. Er is hierin dus geen sprake van rentevergoeding bij latere levering.

In de bespreking wordt besloten:

- de prijs te stellen op 99 gulden per vierkante meter;
- de beoogde grondlevering van fase 2 te vervroegen van 1 juli 2000 naar 1 oktober 1999;
- de redactie van artikel 5.2.B volledig te herzien (de eisen waaraan Reesink moet voldoen met betrekking tot duurzaamheid);

⁴ Verhoor 12 oktober 2005

- de redactie van artikel 8 te herzien (het niet nakomen van de gemaakte afspraken; materieel de omzetting van de prijskorting naar een prijs-toeslag).

De heer Bioch noteert de afspraken met de pen in de conceptovereenkomst. Aan het einde van de bijeenkomst worden de aantekeningen regel voor regel doorgenomen op juistheid, helderheid en volledigheid. Het stuk werd ten slotte gekopieerd en uitgedeeld. Afgesproken wordt dat de heer Bioch het stuk netjes uitwerkt en de ochtend daarna ter finale fiatting voorlegt aan de heer Ten Doeschate en de wethouders. Daarna brengt de gemeente diezelfde ochtend een persbericht uit.

Feiten en gebeurtenissen: de periode na het Echoputberaad

De ochtend na het Echoputberaad komt de heer Ten Doeschate tot de ontdekking dat er een paar punten in staan die volgens hem zo niet zijn afgesproken. Het gaat met name om het punt van de parkeernormen en om zijn wens de overdrachtsdatum van de grond van fase 2 te koppelen aan die van de grond van fase 1, in die zin dat als de datum van 1 januari 1998 (fase 1) opschuift, ook de datum van 1 oktober 1999 met een zelfde termijn opschuift. Hij neemt daarover geïrriteerd contact op met de heer Bioch en met wethouder Bolhuis.

Over de parkeernorm staat in de tekst van de heer Bioch (artikel 5.2.B.c) dat „de parkeernorm wordt aangepast in die zin dat de toepasselijke parkeernorm met 10 procent wordt teruggebracht." Strijd ontstaat of dit de gemeentelijke parkeernorm of de landelijke parkeernorm moet zijn. Wethouder Bolhuis zegt hierover tijdens het verhoor bij de Onderzoekscommissie: *„Ten Doeschate heeft mij daar later nog over gebeld, maar dan specifiek gericht op dat parkeren. Hij gaf aan dat het mooi was opgeschreven. U kunt van mij aannemen dat het echt door deskundigen was bedacht, ik had het niet zo slim kunnen opschrijven. Het bedrijf zegt vervolgens dat het er nog eens naar heeft gekeken. Het heeft die afspraak wel gemaakt in De Echoput, maar op die manier heeft het bedrijf er moeite mee. Dat heeft een redelijke tijd gevegd tussen het Echoputberaad en het feit dat men het dan eens is.”*⁵

Directeur Ten Doeschate geeft in het openbaar verhoor een andere uitleg voor het gebeurde. Volgens hem is de parkeernorm de dag na het Echoputberaad anders in de intentieovereenkomst vastgelegd dan was afgesproken:

⁵ Verhoor 10 oktober 2005.

„Als je 's nachts heel goed definieert wat een norm is en de volgende dag zie je dat (...) Reesink het nog beter moet doen dan de toekomstige gemeentelijke norm geloof ik, dan is dat weer zo'n voorbeeld van iets waaraan ik een broertje dood heb. Want dat zijn niet objectief verifieerbare afspraken in zo'n contract en daar moet je nooit aan beginnen, want daar krijg je ruzie over. Terwijl we 's nachts wel een verifieerbare norm hadden. Ik geloof dat we hadden vastgelegd dat we het beter zouden doen dan een bepaalde rijksnorm.”⁶

Het college besluit op diezelfde dag, 13 november 1996, in te stemmen met de intentieovereenkomst, de gemeenteraad een machtiging te vragen tot het aangaan van de verkoopovereenkomst en een persconferentie te organiseren op 14 november. Blijkens toevoeging aan de notulen van dit collegebesluit gaan de heren Bolhuis en Ober en mevrouw Uges-Zoet akkoord met de overeenkomst (onder voorbehoud van instemming door de raad). Burgemeester Bruins Slot en de wethouders de heer Gerritsen en mevrouw Mulderij „wensen uit collegiale overwegingen de overeenkomst bespreekbaar te maken." Mevrouw Zoet wijst er in het openbaar verhoor van 10 oktober 2005 op dat ook andere factoren een rol speelden: *„Van wethouder Gerritsen kon het net, vanwege het milieu aspect.”* Wethouder Buijserd is tegen, onder meer omdat hij de overeengekomen prijs te laag vindt.

De heer Bioch schrijft over de geschilpunten die Reesink alsnog opvoert op 19 november 1996 een brief aan de advocaat van Reesink, de heer Stibbe van kantoor Schut & Grosheide. Daarin noemt hij beide punten. Over de parkeernorm schrijft de heer Bioch dat deze door wethouder Bolhuis, na het overleg in De Echoput, is vastgesteld in een telefoongesprek met de heer Van den Berg (namens Reesink), waarbij tevens aanwezig waren wethouder Uges-Zoet en projectleider De Jong. Hij geeft aan dat het vanwege de krappe planning noodzakelijk is dat de heer Ten Doeschate op zeer korte termijn instemt met „de huidige formuleringen" voor de overdrachtsdata en de parkeernorm.

Dit leidt tot een briefwisseling tussen Reesink en wethouder Uges-Zoet. Reesink ontkent daarin dat de heer Van den Berg zou hebben ingestemd met de formulering van de parkeernorm.

Reesink zendt op 21 november 1996 een brief aan het college, waarin hij stelt dat de gemeente de intentieovereenkomst als getekend kan beschouwen indien de artikelen 5.2.B.c (parkeernorm) en 5.2.A (het tijdstraject) goed worden geregeld.

⁶ Verhoor 12 oktober 2005

Wethouder Uges-Zoet biedt op 29 november 1996 aan om de mening van Reesink over de twee resterende punten voor te leggen aan de raadscommissie. Dit bevredigt Reesink niet.

Op 2 december 1996 behandelt de raadscommissie Grondbedrijf Economische zaken Sport en Personeel de intentieovereenkomst. Tijdens deze bijeenkomst wordt ook de heer Ten Doeschate in de gelegenheid gesteld het woord te voeren. Tijdens de behandeling komt aan de orde dat Reesink nog aanmerkingen heeft op met name het onderdeel parkeernormen. Raadslid Van Swol (Gemeentebelangen) wijst er tijdens de behandeling op dat eerst een publiekrechtelijk ruimtelijk kader nodig is, waarbinnen het college veel duidelijker en nadrukkelijker het overleg met belanghebbenden kan voeren. *„We praten over een onzekere toestand waarbinnen geen publiekrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Ik vind dat heel gevaarlijk. Het worden zeer moeizame onderhandelingen.“*

Diezelfde dag verduidelijkt de gemeente de parkeernorm. Reesink reageert daar weer op 5 december 1996 op.

Op 9 december 1996 wijst de Raad van Commissarissen van Reesink de tekst van de intentieovereenkomst af. Professor Eisma, commissaris en in het dagelijkse leven partner bij advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek, overtuigt zijn collega-commissarissen ervan dat een grondige juridische toets op de overeenkomst en de bijgevoegde concept-koopakte nodig is. Hij brengt ook in dat in de overeenkomst een duidelijke koppeling moet worden gelegd tussen fase 1 en fase 2 (pas grond afnemen voor fase 1 als er planologische duidelijkheid is voor fase 2).

Voor directeur Ten Doeschate is dit een terechtwijzing van de Raad van Commissarissen die hem lang niet is overkomen. Hij schakelt op aanraden van commissaris Eisma advocaat Thunnissen in voor een second opinion. De heer Thunnissen werkt bij kantoor Houthoff Buruma (op dat moment formeel nog: Buruma Maris). Op diezelfde dag stuurt de heer Van der Houwen een fax aan wethouder Uges-Zoet waarin hij aangeeft dat de Raad van Commissarissen van Reesink zijn goedkeuring niet heeft gegeven, omdat deze vooral de bijgevoegde concept-koopovereenkomst als erg eenzijdig ervaart. Het gaat in deze fase overigens om een concept-koopovereenkomst zonder formele status. Hij stelt voor dat beide partijen een vertegenwoordiging aanwijzen die samen proberen tot een oplossing te komen.

Bij brief van 11 december 1996 schrijft de directeur van Reesink aan het college over het beraad van zijn Raad van Commissarissen van 9 december:

„Dat (de onthouding van instemming; Onderzoekscommissie) was voor mij niet alleen een grote teleurstelling, het was tevens de eerste keer gedurende de 11 jaar dat ik de vennootschap leid dat de raad mij zo uitdrukkelijk terug fluit. (..) Voorts achtte de Raad van Commissarissen hetgeen dan wel werd vastgelegd duidelijk en 'hard' waar het de materiële verplichtingen van het bedrijf betreft, terwijl van dat laatste in minder sterke mate sprake is waar het gaat om de door de gemeente te leveren prestaties." Bij de Raad van Commissarissen ging de opvatting postvatten „dat met de ondertekening van de intentieovereenkomst dan wel een roerige en vervelende periode wordt afgesloten, maar dat daarmee tevens een vervolgtraject wordt ingeluid met een te verwachten hoog gehalte aan onvoldoende constructief samenwerken en ruzieachtige discussies." Ten Doeschate stelt dat hij de ochtend daarop met zijn raad heeft afgesproken dat hij de tekst van de intentieovereenkomst met bijlagen zal voorleggen aan een van de 'top-juristen' op dit vakgebied. De raad zal alsnog instemmen indien deze de teksten beoordeelt als „redelijk, billijk, verstandig en voldoende duidelijk." Hij schrijft dat hij de heer Thunnissen heeft gevraagd de teksten te beoordelen.

Naar aanleiding van deze brief van Reesink schrijft wethouder Uges-Zoet in een reactie dat zij bereid is de kwestie bestuurlijk opnieuw aan de orde te stellen voor verdere standpuntbepaling. Zij tekent daarbij aan harerzijds geen of nauwelijks onderhandelingsmarge te hebben.

De heer Thunnissen komt bij brief van 17 december 1996 met voorstellen tot aanpassing. De heer Ten Doeschate constateert dat zijn Raad van Commissarissen gelijk heeft. Hij stuurt de second opinion op 18 december 1996 naar wethouder Uges-Zoet. In de voorstellen bouwt Thunnissen meer zekerheden voor Reesink in zoals:

- verplaatsing van bedrijfsonderdelen pas zo spoedig mogelijk „als Reesink dit met het oog op een doelmatige bedrijfsvoering mogelijk oordeelt";
- grondafname fase 1 pas als er planologische duidelijkheid is voor fase 2;
- verduidelijking hoe de gemeente het perceel moet opleveren (wat is bouwrijp en uitsluiten bodemverontreiniging);
- aanscherping wanneer de gemeente prijstoeslagen kan toepassen (de in De Echoput afgesproken kortingen).

De concept-koopakte die een bijlage is bij de intentieovereenkomst van De Echoput, acht de heer Thunnissen onduidelijk. Hij adviseert of niets aan te hechten of een (concept) modelcontract van de Notariële Broederschap toe te voegen of alsnog een uitgewerkte koopovereenkomst te maken.

Op 31 december stuurt de heer Bioch zijn commentaar op de second opinion van de heer Thunnissen naar wethouder Uges-Zoet. De heer Bioch markeert onderdelen van de voorstellen als bespreekpunten, onder andere de definitie wat 'bouwrijp' is, de definitie van de parkeernorm en de vormgeving van de koopakte.

Bij brief van 14 januari 1997 aan Reesink stelt het college zonder verder inhoudelijk erop in te gaan nadrukkelijk dat de voorstellen van Thunnissen in drie categorieën uiteenvallen:

- juridisch/tekstuele verbeteringen;
- vragen en opmerkingen;
- aanpassingen van het onderhandelingsresultaat.

Het college geeft aan dat de ruimte om op het onderhandelingsresultaat terug te komen nihil is. Voorgesteld wordt dat tegen deze achtergrond de heer Thunnissen (als gemandateerd door Reesink) de diverse onderdelen van de overeenkomst bespreekt met de heren Doetjes en De Jong.

De gesprekken beginnen op 28 januari en duren tot en met 11 februari 1997, onder leiding van de heer Van der Houwen van de Kamer van Koophandel. De heer Ten Doeschate heeft eerder al aangegeven dat hij zelf niet meedoet. Van de zijde van Reesink zijn aanwezig de heer Thunnissen en mevrouw H.W.M. Palm-Heuves (secretaris van de NV). Van de zijde van gemeente doen mee de heren Doetjes, De Jong, Bazelier en Bioch.

Deze nieuwe ronde betreft het verduidelijken en uitwerken van de concept-intentievereenkomst. Er wordt in beginsel niet onderhandeld. In deze fase wordt aan de concept-intentievereenkomst wel een formele en meer gedetailleerde concept-koopakte toegevoegd.

Op 13 februari 1997 levert de heer Bioch per fax aan de heren Doetjes en De Jong de eindtekst en een begeleidende notitie waarin hij de wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke (Echoput)versie van de overeenkomst de revue laat passeren. In de eindtekst zijn de wijzigingen ten opzichte van de Echoputversie vet gemarkeerd.

Bij het artikel 5.2.A.b. merkt de heer Bioch op: „Toegevoegd is dat ten tijde van de afname van fase 1 het voor Reesink wel in redelijkheid voldoende zeker moet zijn dat de 2e fase planologisch de mogelijkheden zal gaan bieden die beide partijen voor ogen staan. De afname van de 1e fase vormt voor Reesink namelijk in belangrijke mate het inzetten van een onomkeerbaar proces zodat het alleszins redelijk is om ook te bezien of de stand van zaken in het totale planologische proces op dat moment ook voor de 2e fase voldoende vertrouwen biedt." Dit is een ingrijpende wijziging.

De Onderzoekscommissie constateert, na bestudering van het stuk, dat ook op andere punten de aangepaste overeenkomst veranderingen bevat. Zo is in artikel 8 (de prijstoeslagen die Reesink moet voldoen als hij niet voldoet aan de milieupunten) geschrapt het zinsdeel „zonder enige ingebrekestelling”.

Ook zwaarwegend is de toevoeging van artikel 9.5. Daarin is bepaald dat alleen Reesink een beroep kan doen op ontbindende voorwaarden (als vastgelegd in artikel 9.4, de leden 1, 2 en 4 die onder andere als clausule benoemen dat op 31 december 1997 een bouwvergunning is verleend voor fase 1).

Minstens zo ingrijpend is de vervanging van een "bijlage" concept-koopakte door een definitieve koopovereenkomst die via artikel 5.c onderdeel uitmaakt van de intentieovereenkomst.

Op dezelfde dag, 13 februari 1997, biedt directeur Doetjes van Grondbedrijf en Projectontwikkeling de nieuwe tekst aan het college ter vaststelling aan (met daarin vet gemarkeerd de wijzigingen ten opzichte van de Echoputversie). Hij doet dat zonder enige reserve, met een positief advies en met medeparaaf van zijn medewerkers de heren Bazelier en De Jong.

Op 18 februari 1997 komt de nieuwe tekst aan de orde in de collegevergadering. Het college neemt geen besluit. Het college wenst de besluitvorming zorgvuldig voor te bereiden en werkt toe naar een raadsbehandeling vóór 1 april 1997. Er zal een second opinion van de gemeenteadvocaat worden ingewonnen ten behoeve van de collegebehandeling. Tot nader orde zullen de contacten vanuit de gemeente met Reesink worden onderhouden door de gemeentesecretaris.

Op 19 februari 1997 stuurt gemeentesecretaris mevrouw M. Vonk-Kalkar een interne mededeling aan directeur Doetjes met een kopie aan alle collegeleden waarin zij de belangrijkste wijzigingen naloopt. Zij stelt nadrukkelijk: „De voorgelegde intentieovereenkomst wijkt af van de brief van het college van 14 januari jl. De wijzigingen gaan verder dan juridisch tekstuele wijzigingen. De onderhandelingsmarge was/is nihil." Verder stelt zij „dat in het collegevoorstel helderder moet worden aangegeven waar precies de wijzigingen zitten. Nu is het teveel zoeken. Gezien de opmerkingen ligt het voor de hand dat het college (..) nog aan de overeenkomst wenst te sleutelen. Het lijkt mij verstandig Leo Bioch te informeren dat jullie geen groen licht hebben gekregen en dat daarop afgaand het college minstens het bovenstaande nog aangepast wil zien.”

Een dag later zendt de heer Doetjes een interne mededeling terug aan mevrouw Vonk, met een kopie aan alle collegeleden. Hij kwalificeert

opvallend genoeg de inhoudelijke wijzigingen als verduidelijkingen. Verder stelt hij dat zijns inziens de planning tot 1 januari 1998 ondanks het tijdverlies vanaf november 1996 nog steeds haalbaar is (bouwtitel op basis van een bouwplan via een artikel 19-procedure).

Op 21 februari 1997 meldt de Apeldoornse Courant "Reesink verhuist niet naar Apeldoornse Kar". Volgens directeur Ten Doeschate zou het college op 18 februari 1997 ja of nee zeggen tegen de intentieovereenkomst zoals opgesteld door onderhandelaars. „Omdat het Apeldoornse college geen standpunt heeft ingenomen ziet de Raad van Commissarissen af van verhuizing naar Apeldoorn", zo meldt de krant.

Gemeentesecretaris mevrouw Vonk ontvangt op 22 februari 1997 een fax van de heer Van der Houwen waarin hij meldt dat Reesink heeft besloten af te haken. Daarop stuurt het college een reactie aan Reesink, waarin het meedeelt dat de gemeente zelf heeft besloten een second opinion te vragen. Het college geeft aan dat afronding vóór 1 april 1997 nog steeds mogelijk is.

De Raad van Commissarissen van Reesink heeft inmiddels de stukken op 20 februari 1997 wel degelijk goedgekeurd. De voorzitter deelt dat de gemeente pas schriftelijk mee bij brief van 27 februari. Hij zegt daarin te wachten op goedkeuring door de bevoegde organen van de gemeente.

Het college heeft inmiddels besloten een second opinion te vragen aan de heer Klostermann, advocaat van kantoor Nysingh (formeel: Nysingh Bitter & De Vries Robbé). De heer Klostermann vervangt de vaste stadsadvocaat de heer De Koning, omdat die wegens vakantie tijdelijk niet beschikbaar is. Dit advies levert de heer Klostermann bij brief van 3 maart 1997.

Zijn conclusie luidt: „Op een aantal punten zijn wijzigingen aangebracht in de eerste versie ten opzichte van de tweede versie, die verder gaan dan zuiver redactionele aanpassingen. Sommige wijzigingen strekken ten voordele van de gemeente. Her en der is de positie van de gemeente er ook wat op achteruitgegaan. Grotendeels gaat het daarbij evenwel om punten waarmee Reesink feitelijk niet veel winst zal kunnen boeken, omdat de redelijkheid te allen tijde de maatstaf is waaraan haar handelwijze getoetst kan worden. Enige punten zijn van wat meer gewicht. Indien mogelijk zou daarover nog nader onderhandeld moeten worden of zouden verduidelijkingen aangebracht moeten worden. Ik doel met name op de punten die ik aan de orde stelde bij 5.2.A.f (Reesink is niet meer gebonden aan de maatregelen voor duurzaamheid als blijkt dat fase 2 definitief onmogelijk is), 5.2.B.b (de randvoorwaarden hemelwaterafvoer), 9.5 (bij niet-verkrijgen bouwvergunning kan Reesink kiezen of hij de overeenkomst al dan niet

ontbindt) en in mindere mate 4.1 (de gemeente moet nu overleg plegen met Reesink over alle aanpassingen in de planologische kaders naar aanleiding van ingediende bezwaren, en heeft daarbij de mogelijkheid deze te hanteren als grond voor ontbinding van de overeenkomst) en 8 (de grondprijshogingen in geval Reesink niet voldoet aan de voorwaarden voor duurzaam bouwen treden nu niet meer automatisch in."

Hij adviseert over artikel 5.2.A.b. (afnemen fase 1 als naar het oordeel van Reesink voldoende duidelijk is dat fase 2 planologisch de beoogde mogelijkheden biedt): „In het nieuwe lid 2 wordt, in tegenstelling tot de eerste versie, aan Reesink overgelaten om te beoordelen welke kansen aanhangige bezwaar- of beroepsprocedures maken, bij afweging van de vraag of het tweede gedeelte afgenomen moet worden. Wel wordt gesteld dat deze beoordeling redelijk moet zijn. De gemeente heeft met deze tweede versie theoretisch iets minder zekerheid. Het standpunt van Reesink komt mij evenwel niet onredelijk voor, omdat zij ook degene is die het risico moet nemen tot afname van het tweede gedeelte. De geïntroduceerde redelijkheidstoets biedt bovendien waarborgen tegen misbruik."

Op 11 maart 1997 besluit het college de intentieovereenkomst goed te keuren, op advies van de gemeentesecretaris, waarbij het advies van de heer Klostermann is bijgevoegd.

Op 12 maart 1997 tekenen beide partijen de intentieovereenkomst en de koopovereenkomst. Namens de gemeente ondertekent burgemeester Bruins Slot (omdat de burgemeester de functionaris is die de gemeente in rechte vertegenwoordigt).

Op 19 maart 1997 vindt een ingelaste gezamenlijke vergadering plaats van de raadscommissie Grondbedrijf Economische Zaken Sport en Personeel en de raadscommissie Financiën Kunst en Milieu. Hier ligt een raadsvoorstel voor dat luidt:

„Wij stellen u voor om de voor u ter inzage gelegde intentieovereenkomst met Reesink NV te bekrachtigen, alsmede het verkoopcontract tussen Reesink NV en de gemeente Apeldoorn." Voor zover de Onderzoekscommissie uit dossieronderzoek heeft kunnen nagaan, hebben de raadsleden in de commissie het collegebesluit van 11 maart 1997 met de ondertekende intentieovereenkomst en koopovereenkomst van 12 maart 1997 (niet-openbaar) ontvangen. De raad is niet expliciet gewezen op de wijzigingen in de intentieovereenkomst (en de koopovereenkomst) ten opzichte van de "Echoputovereenkomst".

In de raad wordt op 20 maart 1997, zonder hoofdelijke stemming unaniem, overeenkomstig het voorstel besloten. Ter voorkoming van belangenverstrengeling heeft raadslid de heer Van Dronkelaar (Gemeentebelangen) bij de stemming de raadszaal verlaten.

Er zijn drie stemverklaringen (van D66, het CDA en de VVD). Teneur: lof voor het resultaat, maar ook besef dat er een krap tijdschema staat en dat nog niet alles in kannen en kruiken is.

Mevrouw Uges-Zoet verklaart hierop in de raad als verantwoordelijk wethouder onder andere:

„Dank aan eenieder voor de positieve benadering van het voorliggende voorstel. Wij hebben inderdaad een uiterst curieuze weg bewandeld om dit voorstel in de raad te krijgen. Het zijn onderhandelingen geweest, die ik niet hoop nogmaals te beleven. Ik hoop van harte dat wij in staat zullen zijn (..) de hele zaak zo snel mogelijk te regelen en te zorgen dat alle milieuafspraken en duurzaamheidsbepalingen (..) worden gerealiseerd.”

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

De gemeente heeft redelijk fors moeten korten op de grondprijs om Reesink 'binnen te kunnen halen'. Dat is de prijs die gemeente heeft willen betalen omdat Reesink om diverse redenen belangrijk was voor de gemeente. Dat is op zichzelf niet zo bijzonder.

Naar de mening van de Onderzoekscommissie is het wel heel opmerkelijk dat de bepaling is geschrapt dat de prijs van de grond is gekoppeld aan een leverdatum: de rente-indexatie. Dit is een bepaling die in Apeldoorn, maar ook bij andere gemeenten, standaard voorkomt in overeenkomsten voor levering van grond om te voorkomen dat de gemeente bij latere afname van de grond geen recht heeft op prijsbijstelling. In de aanbidding van 29 oktober 1996 stond die er in elk geval nog in.

Voormalig wethouder Bolhuis kan zich niet herinneren dat de rente-indexatie niet in de overeenkomst stond. Hij zegt in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie:

„Het hele rentebeding, waarom dat eruit is verdwenen? Nee, dat is mij een raadsel. Achteraf kan ik me wel voor mijn kop slaan om te zeggen dat het er 12 maart niet meer in stond.”⁷

Reesink heeft weliswaar haast met zijn komst naar Apeldoorn, maar de gemeente beschikt door het schrappen van het rentebeding niet over effectieve middelen tot sanctie in het geval Reesink de grond onverhoopt later afneemt.

⁷ Verhoor 26 oktober 2005.

Het collegebesluit over het resultaat van het Echoputberaad is opmerkelijk omdat het een zeer 'nipt' besluit is, waarbij de collegialiteit de doorslag geeft. Ook opvallend is dat van de drie meest betrokken portefeuillehouders, mevrouw Uges-Zoet en de heren Buijserd en Bolhuis, er één tegen stemt⁸.

Na het Echoputberaad gebeurt iets anders opmerkelijks. Beide partijen gaan opnieuw 'schaven' aan de overeenkomst, maar het college zegt geen onderhandelingsruimte te hebben en stelt dat er dus niet opnieuw mag worden onderhandeld. De heren Doetjes, De Jong en G.P. Bazelier vertegenwoordigen de gemeente in het nieuwe overleg.

De randvoorwaarde van "in beginsel niet onderhandelen" is vreemd omdat op dat moment bekend is dat adviseur Thunnissen van Reesink ook aanpassingen voorstelt van het onderhandelingsresultaat. In dit licht bezien, verwondert het de Onderzoekscommissie niet dat het resultaat van de besprekingen wel degelijk inhoudelijk anders is.

Het college wordt op de hoogte gesteld van de veranderingen. Eerst door de heer Bioch en later, door tussenkomst van gemeentesecretaris mevrouw Vonk, door de heer Doetjes. Vervolgens ontvangt het college, op zijn eigen verzoek, nog een second opinion van (vervangend) stadsadvocaat de heer Klostermann.

De belangrijkste verandering is, naar de mening van de Onderzoekscommissie, de wijziging waarop de heer Bioch uitdrukkelijk wijst, namelijk dat de afname van de grond van fase 1 door Reesink zal plaatshebben, mits het naar het oordeel van Reesink voldoende zeker is dat fase 2 het bedrijf planologisch de beoogde mogelijkheden van bebouwing, inrichting en gebruik biedt als bedoeld in de artikelen 1.2 en 2.2. van de overeenkomst. In de onderhandelingen begin februari 1997 is deze tekst overigens op voorstel van advocaat Thunnissen aangescherpt. In zijn eerste advies van december 1996 luidde zijn tekstvoorstel dat fase 2 Reesink ongeveer dezelfde planologische mogelijkheden moest bieden als fase 1. Met de toevoeging „naar het oordeel van Reesink" en de vervanging van „dezelfde" door „beoogde" mogelijkheden krijgt Reesink veel ruimte om (later) de eisen zelf in te vullen. Het is de Onderzoekscommissie gebleken dat de gemeentelijke onderhandelaars dit niet onderkennen.

De aanpassing als geheel is om twee redenen belangrijk. De eerste is dat er geen rente-indexatie is opgenomen in de overeenkomst. In combinatie met

⁸ De portefeuillevverdeling is in deze periode als volgt: wethouder mevrouw Uges-Zoet (VVD) beheert de portefeuille Grondbedrijf/Economische Zaken; wethouder Buijserd (CDA) heeft de portefeuille Ruimtelijke Ordening en wethouder Bolhuis (CDA) die van Financiën en Milieu.

deze nieuwe bepaling heeft Reesink meer mogelijkheden tot latere afname van fase 1 dan 1 januari 1998. De tweede, belangwekkender reden, is dat hiermee het bestemmingsplan een belangrijkere functie heeft gekregen. Immers in dat bestemmingsplan wordt planologisch vastgelegd aan welk kader Reesink in fase 2 en later zal zijn gehouden. De bestemmingsplanprocedure krijgt een overheersende rol ten opzichte van de artikel 19-procedure.

Directeur Ten Doeschate zegt in zijn openbaar verhoor⁹ hierover: „Ik heb er ook nooit een misverstand over laten bestaan dat wij geen bouwvergunning aan zouden vragen als de planologische inkadering niet was geregeld ten genoegen van Reesink zoals in de overeenkomst staat.”

In de beleving van de meest betrokken collegeleden is dit kennelijk niet doorgedrongen. De heer Bolhuis heeft in zijn verhoor nog steeds het beeld van De Echoput voor ogen als hij over de intentieovereenkomst spreekt: „Er is een afspraak gemaakt, u neemt grond af op basis van een artikel 19-procedure op uiterlijk 1 januari 1998. Dat was ook de laatst acceptabele termijn die de heer Ten Doeschate namens het bedrijf Reesink zou accepteren. Als mevrouw Zoet en ik in het Echoputoverleg of later bij het vaststellen van de intentieovereenkomst hadden gezegd dat wordt niet 1 januari 1998, maar het wordt juni 1999 of 2000, dan was de heer Ten Doeschate niet akkoord gegaan met nadere afspraken over de hele transactie. (...) 1 januari 1998 was een absoluut gegeven.”¹⁰

Een tweede zeer ingrijpende wijziging is het opstellen en aangaan van een definitieve koopakte die op grond van artikel 5.c de koop en verkoop van de grond verplichtend vastlegt. De toevoeging van een definitieve akte maakt de positie van Reesink sterker in zijn latere bezwaren tegen het bestemmingsplan, waarin de gemeente vanuit algemene belangen (die ook in de intentieovereenkomst zijn genoemd) beperkingen aan de bedrijfsbestemming oplegt.

In het licht van de brief van het college van 14 januari 1997 zijn deze wijzigingen onverklaarbaar. Er was immers duidelijk gesteld dat voor inhoudelijke veranderingen geen ruimte bestond.

De Onderzoekscommissie heeft de heer Bolhuis in zijn verhoor gevraagd of hem niet bekend was dat na het Echoputberaad een aantal dingen zijn aangepast in de intentieovereenkomst. En ook dat een van de essentiële punten de nadrukkelijke koppeling tussen fase 1 en 2 was.

⁹ Verhoor 12 oktober 2005

¹⁰ Verhoor 26 oktober 2005.

Wethouder Bolhuis stelt:

„Nee, sterker nog, als dat zo expliciet aan de orde was geweest, dan was dat een voortzetting van het Echoputoverleg zeg ik dan maar even. En dan was dat gestruikeld op een discussie in het college van B & W, want dat hadden wij niet goed gevonden.

(..) En dat juristen vervolgens zeggen dat hier een punt moet en dat daar een komma moet staan, maar dat mag aan de intentie van de overeenkomst niets veranderen."

Onderzoekscommissie: *„Maar uw college heeft daar zelf aan meegedaan. De ambtenaren hebben dat niet op eigen houtje uitgewerkt."*

Bolhuis: *„Ja, dat meldt u mij. Dat zegt u, ja."*

De commissie vroeg hierop door: *„Als we het goed begrijpen was u nog steeds in de veronderstelling dat hetgeen in De Echoput was afgesproken in de overeenkomst stond. En dat er later iets is aangevuld, hebt u niet opgemerkt? Dat is langs u heengegaan?"*

De heer Bolhuis antwoordt: *„Ja, dat was ook niet de afspraak."*¹¹

In de intentieovereenkomst wordt in beginsel uitgegaan van het volgen van een artikel 19-procedure. Dit is een mogelijkheid om, vooruitlopend op een bestemmingsplan, een bouwvergunning te kunnen afgeven en te kunnen bouwen. Op het moment van ondertekenen van de intentieovereenkomst op 12 maart 1997 is er tot het moment van de beoogde afname van de grond voor fase 1, 1 januari 1998, nog 8,5 maanden beschikbaar. Dit is uiterst krap voor het afronden van een artikel 19-procedure. Er mag dan niets meer mis gaan. Ten tijde van het Echoputberaad was die termijn nog 4 maanden langer. Kennelijk heeft niemand de noodzaak gezien de termijn te verschuiven.

In combinatie met het gegeven dat Reesink bij de afname van de grond van fase 1 voldoende zekerheid wil hebben over het bestemmingsplan voor fase 2, zou het bij de ondertekening van de intentieovereenkomst duidelijk hebben moeten zijn dat de grondoverdracht van fase 1 nauwelijks mogelijk zou zijn per 1 januari 1998. Ook zou dan duidelijk moeten zijn geweest dat het in het proces daar naartoe cruciaal zou worden om het met Reesink eens te worden over het voorontwerp-bestemmingsplan en alle volgende versies tot het definitieve bestemmingsplan. Uit het verdere verloop van het dossier Reesink zal blijken dat de gemeente hier niet voldoende alert op is (zie onder meer onder het thema "Opzeggen van de intentieovereenkomst").

De stadsadvocaat signaleert dit niet. Het effect van de extra voorwaarde (planologische duidelijkheid over fase 2) in combinatie met de afwezigheid

¹¹ Verhoor 26 oktober 2005.

van een rente-indexering kon hij overigens moeilijk signaleren, omdat de rentebepaling ook niet voorkwam in de Echoputversie.

Het valt de Onderzoekscommissie op dat de betrokken directeur en projectleider het college niet opmerkzaam maken op de effecten van het oordeel dat Reesink mag vellen over de planologische mogelijkheden. Projectleider De Jong heeft de Onderzoekscommissie aangegeven zich vanwege het juridische karakter niet diepgaand te hebben verdiept in de wijzigingen en de second opinion. Bovendien drong zijn directeur Doetjes aan op snelle indiening van een collegevoorstel. De dienst Grond Economie en Projecten houdt het op een positief advies aan het college om in te stemmen. De gemeentesecretaris beperkt haar rol tot die van procesbewaker.

Eveneens valt het de commissie op dat het college, na gewezen te zijn op een paar essentiële veranderingen, opnieuw een positief besluit neemt, en wel eensgezind.

Ook signaleert de Onderzoekscommissie dat de intentieovereenkomst een viertal ontbindende voorwaarden kent waarop Reesink een beroep kan doen (artikel 9.4). Genoemd worden bijvoorbeeld een onherroepelijke bouwvergunning voor fase 1 en een bouwvergunning op 31 december 1997. Voor de gemeente zijn geen ontbindende voorwaarden opgenomen. Wel kunnen beide partijen de overeenkomst opzeggen (artikel 9.3).

Om de balans ten opzichte van de Echoput-deal te handhaven had het college, naar de mening van de Onderzoekscommissie, moeten eisen dat bij toevoeging van artikel 5.2.A.b.2 een tijdshorizon werd opgenomen als ontbindende voorwaarde voor de gemeente en dat de renteclausule (opnieuw) werd toegevoegd.

Tot slot merkt de Onderzoekscommissie op dat de overeenkomst weliswaar de naam draagt van intentieovereenkomst, maar dat het een zodanig uitonderhandeld en gedetailleerd document is dat dit in redelijkheid een "hard contract" is. Ditzelfde geldt voor de concept-koopakte die er aan is gehecht. Het is een conceptversie omdat de akte nog niet is verleden door een notaris.

De heer Ten Doeschate zegt hierover in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie:

„Ik ben een man die graag in het voortraject goed uitonderhandelt, weet waar hij "ja" tegen zegt, ook weet waar hij zijn handtekening onder zet, zodat vervolgens, omdat mijn geheugen meestal nog wel goed is, het contract het

*laatje in kan en er nooit meer uit hoeft omdat ik gewoon weet wat er is afgesproken."*¹²

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd hoe de intentieovereenkomst tot stand is gekomen, zowel in het traject vóór het zogenaamde Echoputberaad als daarna. Ook wordt bekeken hoe de inhoud van de overeenkomst moet worden beoordeeld in het licht van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden na het sluiten van de overeenkomst.

De Onderzoekscommissie trekt uit haar analyse de volgende conclusies:

- De gemeente is bijzonder gretig geweest om Reesink in Apeldoorn te huisvesten en heeft daartoe in de onderhandelingen vergaande concessies gedaan, dit tegen de achtergrond van de grote maatschappelijke belangen die men toedichtte aan de vestiging van een bedrijf als Reesink in Apeldoorn.
- Het ontbreken van een publiekrechtelijk kader voor het bedrijfsterrein Apeldoorn-Oost is van grote invloed geweest op het tijdsverloop van de onderhandelingen, de mate van detaillering van de overeenkomst en de uitvoering ervan.
- De intentieovereenkomst als uitkomst van het Echoputberaad kan als redelijk uitvoerbaar worden beschouwd, kijkend naar de verplichtingen van beide partijen.
- Het ontbreken hierin van een rente-indexatie voor de grondprijs zou wel hebben kunnen leiden tot onvoorziene renteverliezen voor de gemeente. Het schrappen van de rente-indexatie was alleen acceptabel bij strakke afspraken in de tijd over de uitvoering en afname van de grond.
- In de onderhandelingen die hebben plaatsgevonden na het Echoputberaad zijn concessies gedaan aan Reesink, die de positie van de gemeente aanmerkelijk hebben verzwakt en de uitvoerbaarheid van de intentieovereenkomst compliceerden voor de gemeente. Het gaat hierbij met name om de formulering van de fasering (in artikel 5.2.A.b.2), de datum van levering van de grond van fase 1 van 1 januari 1998 in relatie tot de datum van ondertekening van de overeenkomst (maart 1997), de toevoeging van artikel 9.5 (beperking van het recht van de gemeente tot opzegging) en de zodanige mate van uitwerking van de koopovereenkomst dat deze kon worden beschouwd als een definitieve overeenkomst. Een lichte mate van verzwakking is ook de wijziging van artikel 8 (gemeente mag niet zonder ingebrekestelling prijstoeslagen rekenen).

¹² Verhoor 12 december 2005.

- Het college en de ambtelijke organisatie hebben daarmee een groot risico genomen.
- Noch de betrokken ambtenaren, noch de stadsadvocaat hebben de ernst van deze verzwakkingen en de uitvoeringscomplicaties onderkend en daarom het college niet, dan wel niet voldoende, op de risico's gewezen. Het college en de ambtelijke organisatie hebben zich onvoldoende vergewist van de wijzigingen in de intentieovereenkomst en zijn zich niet voldoende bewust geweest van de risico's voor de uitvoering en de kosten (grondexploitatie), die lagen besloten in de uiteindelijke intentieovereenkomst.
- Het college en de ambtelijke organisatie hadden zich ten minste moeten realiseren dat het belang van de artikel 19-procedure ondergeschikt was geworden aan dat van de bestemmingsplanprocedure, dat de datum van 1 januari 1998 daarom niet meer reëel was en dat de overeenkomst geen bepaling bevatte over rentevergoeding.
- Het college heeft procedureel zorgvuldig gehandeld door een second opinion te vragen, maar heeft inhoudelijk per saldo lichtvaardig besloten met de gewijzigde overeenkomst in te stemmen, mede omdat in de tekst duidelijk was aangegeven wat er was veranderd.
- Het college heeft gedeeltelijk ook zelf in hand gewerkt dat de betrokken ambtenaren onvoldoende de risico's hebben doorgrond door bij de start het Echoputberaad te voeren zonder die ambtenaren daarin een uitdrukkelijke functie te geven.
- Tussen het Echoputberaad en de feitelijke ondertekening van de intentieovereenkomst zijn 4 maanden verstreken, terwijl de leverdatum van de grond van fase is gehandhaafd op 1 januari 1998. Beide partijen konden dus in redelijkheid weten dat die datum moeilijk haalbaar zou worden. Dit heeft geen aanleiding gegeven tot het vastleggen in de intentieovereenkomst van een nieuwe datum en eventueel een nieuwe prijs dan wel een rentevergoeding.
- Het college heeft de betrokken raadscommissie en de raad niet goed geïnformeerd over de uiteindelijke overeenkomst, omdat het niet expliciet aangaf op welke hoofdpunten de overeenkomst afweek van het concept dat eerder was voorgelegd aan de raadscommissie (de Echoputversie) en wat de strekking was van die wijzigingen.
- Zowel de ambtelijke organisatie, als het college en de raad hebben niettemin kunnen en moeten realiseren waarmee zij instemden.

3.2 **Spiedprocedure voor de bouw van fase 1 (uitwerking artikel 19 WRO, bouwvergunning, milieuvergunning)**

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de planologische spiedprocedure, zoals bedoeld in de intentieovereenkomst, niet heeft kunnen voorkomen dat de grond van fase 1 pas veel later werd geleverd dan 1 januari 1998.

Feiten en gebeurtenissen: de uitgangspositie

Reesink zat in Zutphen in een verouderde behuizing die medio jaren negentig niet meer voldeed aan de eisen van de Arbeidsinspectie. In de woorden van mevrouw Koning, de directeur van Reesink Technische Handel Zutphen:

„Het is geen omgeving waarin je efficiënt en effectief kunt werken, waar je eigenlijk mensen niet aan de slag kon laten zijn.”¹³

Er moest dus snel in Apeldoorn gebouwd kunnen worden om de belangrijkste bedrijfsonderdelen van Reesink in Zutphen te verplaatsen.

Om daarin te voorzien is in de Intentieovereenkomst artikel 3.3. opgenomen: „De gemeente zal, met inachtneming van de ter zake geldende regelgeving, meewerken aan een zogeheten artikel 19-procedure. Partijen gaan er vanuit dat de benodigde stedenbouwkundige grondslag voor de afgifte van de bouwvergunning per 1 januari 1998 haalbaar is, indien ten aanzien van de artikel 19-procedure uiterlijk 1 juni 1997 het bouwplan door Welstand beoordeeld is ten behoeve van de ter visielegging, terwijl er per laatstgenoemde datum eveneens zicht zal moeten zijn op de tijdige afgifte van een milieuvergunning.”

Feiten en gebeurtenissen: hoe ziet die spiedprocedure er uit?

Het gebied De Kleine Kar kent op dat moment (1997) een agrarische bestemming. Om in zo'n situatie met spoed een bedrijf te kunnen bouwen geeft de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) de mogelijkheid vooruit te lopen op de toekomstige bestemming, namelijk die van bedrijventerrein. Dit is de zogeheten artikel 19-procedure. De gemeente neemt eerst een voorbereidingsbesluit dat zij van plan is een nieuw bestemmingsplan te maken en vraagt dan aan gedeputeerde staten ontheffing van de bestaande, agrarische, bestemming om de bouw te kunnen realiseren. In combinatie met toepassing van de Woningwet (artikel 50, lid 5) kunnen burgemeester

¹³ Verhoor 28 oktober 2005.

en wethouders een bouwvergunning verlenen indien gedeputeerde staten daartegen geen bezwaar hebben.

Afgifte van de bouwvergunning is op grond van de Woningwet (artikel 52) wel mede afhankelijk van de afgifte van de milieuvergunning.

Alle drie procedures, artikel 19 WRO, bouwvergunning en milieuvergunning, moeten dus met grote spoed worden uitgevoerd om snel te kunnen bouwen.

Feiten en gebeurtenissen: de aanpak

Nadat op 12 maart 1997 de intentieovereenkomst is ondertekend, gaat een bouwteam van start met vertegenwoordigers van Reesink en de gemeente. Zij hebben tot taak samen het bouw- en vergunningproces in goede banen te leiden. (Zie voor meer informatie over het bouwteam onder het thema "Relaties binnen de ambtelijke organisatie".)

Na het Echoputoverleg is inmiddels vier maanden vertraging opgetreden. In de intentieovereenkomst is toch de datum van 1 januari 1998 gehandhaafd voor de afgifte van de bouwvergunning. Er resteren dus nog 9 maanden voor de start van fase 1. Deze periode is hiervoor krap voldoende, mits er niets mis gaat.

Toch heerst er een sfeer van optimisme in het bouwteam. Projectleider De Jong zegt hierover tegen de Onderzoekscommissie in zijn verhoor: „*Het bouwteam ging ervoor. Het had hart voor de zaak. Zij waren er zeer serieus mee bezig.*”¹⁴

Mevrouw Koning, directeur Reesink zegt tijdens haar verhoor: „*Wij zouden alles op alles zetten om dat (de datum van 1 januari 1998; Onderzoekscommissie) voor elkaar te krijgen.*”¹⁵

Op 21 maart 1997 is de kennismakingsbijeenkomst van het bouwteam. In die bijeenkomst blijkt dat Reesink nog geen architect heeft. Op 24 april 1997 wordt de Ariëns Groep gepresenteerd als architect en kan dit bureau aan de slag om de bouwplannen te maken. Er zijn dan nog 8 maanden te gaan tot 1 januari 1998.

Feiten en gebeurtenissen: het bouwplan en Welstand

In de eerste bouwteamvergadering van 21 maart 1997 presenteert Reesink een concept-masterplan met geschatte oppervlakte van diverse gebouwen: voor de eerste fase wordt dit geraamd op circa 28.000 vierkante meter, waarvan 1600 vierkante meter kantoor (later verhoogd naar 2600 vierkante meter). Voor de tweede fase gaat dit masterplan uit van 21.000 vierkante meter, waarvan 4000 vierkante meter kantoor. Bij een grondgebied van twee

¹⁴ Verhoor 10 oktober 2005

¹⁵ Verhoor 28 oktober 2005.

maal 60.000 vierkante meter komt dit neer op een bebouwingspercentage voor fase 1 van 47 procent en in fase 2 van 35 procent.

In de bouwteamvergadering van 28 mei 1997 worden alle plannings besproken. Geconcludeerd wordt dat het niet haalbaar is op 1 juni 1997 te beschikken over een bouwplan dat een positief advies heeft van de Welstandscommissie (zoals afgesproken in artikel 3.3. van de intentieovereenkomst).

De Ariëns Groep heeft op 13 juni 1997 het concept-bouwplan ('zwevend voorlopig ontwerp') klaar voor verzending naar de Welstandscommissie. De Welstandscommissie wil daarover een aantal malen overleggen. Van de architect heeft de Onderzoekscommissie begrepen dat de commissie in de vierde vergadering met het voorstel kwam het gebouw te spiegelen. Uiteindelijk gaat de Welstandscommissie akkoord met het nieuwe ontwerp (advies van 8 september 1997, met een positief oordeel over een eerder doorgevoerde verandering en een voorstel voor twee aanvullende verbeteringen).

In zijn vergadering van 10 september 1997 stelt het bouwteam reeds vast dat de bouwvergunning op 1 januari 1998 niet meer haalbaar is, omdat er een nieuwe milieuvergunningsprocedure moet worden opgestart in verband met het spiegelen van het bouwplan.

In de bouwteamvergaderingen najaar 1997 wijst de heer De Jong bij herhaling op de plicht van Reesink per 1 januari 1998 de grond van fase 1 af te nemen.

Door verlate aanlevering van de plannen en discussie over de oriëntatie van het gebouw is dus een vertraging van ruim 3 maanden opgetreden ten opzichte van de afspraken uit de intentieovereenkomst.

Feiten en gebeurtenissen: de artikel 19-procedure

Op voorstel van burgemeester en wethouders van 19 mei 1997 neemt de gemeenteraad op 29 mei 1997 een voorbereidingsbesluit tot wijziging van het bestemmingsplan. Dat maakt de weg vrij voor de zogeheten artikel 19-procedure. Daarover heeft de gemeente al eerder contact gehad met de provincie om zeker te stellen dat de provincie zal meewerken.

Op 21 augustus 1997 uit het college het voornemen tot toepassing van een artikel 19-procedure. Deze zogenaamde anticipatieprocedure heeft zowel betrekking op de realisatie van het bouwplan van Reesink als de aanleg van een ontsluitingsweg. De raad beslist hierover op 21 september 1997. Het

besluit ligt ter visie in de periode van 27 oktober tot 10 november 1997. Er komt een aantal bezwaren binnen van burgers en bedrijven tegen dit voornemen.

Op 13 februari 1998 hebben projectleider De Jong en planjurist R.J. Fekkes een gesprek met de provincie Gelderland. De provincie verklaart zich bereid mee te werken aan de artikel 19-procedure. Bij wijze van indicatieve planning wordt afgesproken dat 15 april 1998 het verzoek naar de provincie gaat, zodat gedeputeerde staten 10 juni 1998 een verklaring van geen bezwaar kunnen afgeven. Deze planning wordt naar Reesink teruggekoppeld in het bouwteam.

Op 6 maart 1998 besluit het college tot toepassing van artikel 19, naar aanleiding van een nota met bedenkingen die derden ter zake hebben ingediend. Het besluit hierover advies te vragen aan de commissie Ruimtelijk Ordening en Milieu. Bij een positief advies zal gedeputeerde staten worden gevraagd een verklaring van geen bezwaar af te geven, zodra de milieuvergunning (onherroepelijk) is verleend.

De commissie Ruimtelijk Ordening en Milieu stemt op 17 maart 1998 in met het voorstel en dringt er daarbij op aan lichthinder als bepaling in de milieuvergunning op te nemen.

De heer Fekkes, planjurist bij de dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen, zegt hierover in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie: „*Alle stukken lagen gereed. Zelfs het aanvraagformulier had ik al klaar voor de provincie. Het enige was nog de officiële bouwaanvraag van Reesink die maar niet kwam en de milieuvergunning (...) etc.*”¹⁶

Volgens de regels beslissen gedeputeerde staten van de provincie binnen 8 weken op het verzoek tot afgifte van de verklaring van geen bezwaar. Uit deze gang van zaken concludeert de Onderzoekscommissie dat het verloop van de artikel 19-procedure tot op dit moment, technisch gesproken, een start van de bouw medio mei 1998 mogelijk zou hebben gemaakt. Er zou dan een vertraging zijn opgetreden van vier en een halve maand ten opzichte van de planning volgens de intentieovereenkomst.

Reesink is initiatiefnemer voor de bijeenkomsten van het bouwteam en directeur mevrouw Koning, is 'delegatieleider' namens Reesink. In april 1998 vertrekt mevrouw Koning bij Reesink. Mede door haar vertrek komt het bouwteam na april niet meer bijeen.

¹⁶ Verhoor 12 oktober 2005.

Omdat het initiatief van Reesink voor het bijeenkomen van het bouwteam uitblijft, neemt projectleider De Jong in september 1998 weer telefonisch contact op met de Ariëns Groep. Dit leidt tot hervatting van de besprekingen over het bestemmingsplan.

Feiten en gebeurtenissen: de milieuvergunningprocedure

Bij brief van 24 juni 1997 vraagt Reesink een milieuvergunning aan. De gemeente brengt op 2 juli 1997 een ontwerp-milieuvergunning uit. Hierop komen 7 bezwaarschriften binnen. Op zichzelf is dit voor de afdeling niet verrassend. Er moesten immers agrariërs uit het gebied wijken. Voor de afdeling is het wel teleurstellend dat ook Reesink een bezwaarschrift indient.

In augustus 1997 besluit Reesink, naar aanleiding van een advies van de Welstandscommissie, om het gebouw te spiegelen (draaien met 180 graden). Dit noodzaakt de gemeente de lopende milieuvergunningprocedure af te breken, terwijl Reesink nu een nieuwe aanvraag moet indienen. Bij brief van 19 november 1997 doet Reesink dat.

Deze nieuwe aanvraag komt ter sprake in het bouwteam van 17 december 1997. De gemeente stelt hierin vast dat er nog zaken ontbreken. Bij brief van 18 december 1997 vraagt de gemeente aanvullende informatie over de nieuwe aanvraag.

Op 13 maart 1998 dient Reesink een bezwaarschrift in tegen de ontwerp-milieuvergunning, die dan inmiddels is uitgebracht. Reesink benoemt twee concrete bezwaren tegen de considerans van de ontwerp-vergunning en drie tegen de voorschriften. Ook enkele omwonenden dienen een bezwaarschrift in.

De gemeente stelt de milieuvergunning gedeeltelijk bij. Besloten wordt op een tweetal punten tegemoet te komen (waterbesparing en verkeersborden/afvalwater) en op een tweetal punten het eigen standpunt te handhaven (geluid en mobiliteit; het gaat bij dit laatste punt om de registratie van vrachtwagenbewegingen).

De gemeente verleent de vergunning op 13 mei 1998.

Reesink houdt grote moeite met de registratie van vrachtwagenbewegingen op de Woudhuizermark, die in de vergunning is gehandhaafd.

Op 27 mei 1998 vindt een gesprek plaats over de milieuvergunning onder leiding van de heer Van der Houwen, tussen wethouder Bolhuis, projectleider De Jong, de heer Muijs van de gemeente en de Ariëns Groep/Reesink. Hierin worden wederzijdse standpunten verhelderd. De heer Van der

Houwen doet daarvan in een brief verslag aan de directeur van Reesink (zie hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen"). In die brief meldt hij ook: „Overigens werd ook gevraagd wanneer je een bouwvergunning indient.”

Bij de gemeente heerst kennelijk de gedachte dat Reesink nu snel met de aanvraag voor een bouwvergunning zal komen, zodat de verklaring van geen bezwaar voor het bedrijfspand op fase 1 kan worden aangevraagd bij gedeputeerde staten.

Reesink gaat echter op 18 juni 1998 bij de Raad van State in beroep tegen de milieuvergunning, met name tegen de formulering van de considerans en tegen de verplichting om het aantal vrachtwagenbewegingen te registreren. Er zijn geen andere appellanten. Dit betekent dat een uitspraak nog geruime tijd op zich zal laten wachten en dat daarmee de artikel 19-procedure zal worden opgehouden. De milieuvergunning is immers in beginsel een voorwaarde om een bouwvergunning te kunnen afgeven.

In het openbaar verhoor heeft de Onderzoekscommissie de directeur van Reesink gevraagd waarom hij tegen de milieuvergunning beroep instelde. De heer Ten Doeschate antwoordt daarop:

„(...) op dat moment was het kritieke pad niet langer de milieuvergunning, maar het feit dat de planologische inkadering waar Reesink "ja" tegen moest zeggen, van geen kant deugde. Dus kon ik me prima permitteren om die discussie over de milieuvergunning nog even aan te gaan.”¹⁷

Dit zou betekenen dat Reesink zich in juni 1998 al volledig richtte op de bestemmingsplanprocedure en dat de spoedprocedure (artikel 19, milieuvergunning, etcetera) minder belangrijk werd.

In de planningschema's die bij de bouwteamverslagen worden gevoegd, wordt steevast de bouwvergunningprocedure vermeld. Bij het verslag van het laatstgehouden overleg op 15 april 1998 staan de volgende data vermeld:

- Indienen bouwaanvraag 15 april 1998
- Verlenen bouwvergunning 8 juli 1998
- Ter visie legging bouwvergunning 9 juli - 19 augustus 1998

Feit is dat Reesink geen bouwvergunningaanvraag voor fase 1 heeft ingediend in de periode najaar 1997-voorjaar 1998, terwijl op zich de artikel 19-procedure alle vrijheid daartoe biedt.

In het openbaar verhoor bij de Onderzoekscommissie betoogt de heer Ten Doeschate dat de gemeente Reesink nooit expliciet heeft gewezen op de

¹⁷ Verhoor 10 oktober 2005.

zelfstandige positie van de artikel 19-procedure, los van het bestemmingsplan. In dat verband verklaart de heer Ten Doeschate ook: „En waar ik helemaal beducht voor was, en daarom wilde ik geen artikel 19 zonder uitzicht op een juiste planologische invulling, dat de gemeente op dat moment op weg was met een planologische invulling die onze afspraken ernstig geweld aan deed. Daarom alleen al had ik zonder planologische invulling niet meegewerkt aan een artikel 19-procedure.”¹⁸

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie is van mening dat beide partijen (Reesink en de gemeente) een groot risico hebben genomen door de termijn van 1 januari 1998 in de ondertekende intentieverklaring te handhaven. Reëel was geweest dat men de vertraging na De Echoput had verrekend en was uitgegaan van bijvoorbeeld 1 mei 1998 voor de start van de bouw.

De heer W.C.B. Ariëns van de Ariëns Groep, de architect van Reesink, wees de Onderzoekscommissie in zijn verhoor ook op de beperkte tijd die er was na de ondertekening van de intentieovereenkomst: „Het tijdsplan was toen al naar mijn overtuiging iets wat een probleem zou opleveren.”¹⁹

De heer Ten Doeschate legt in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie een verband met de rente-indexatie, die is geschrapt uit de overeenkomst: „Maar dat is precies de reden waarom ik de renteclausule niet wilde en vroeg om korting als het langer zou duren, want het stappenplan zou niet gehaald worden. En nu was het niet halen van de tijd buitengewoon jammer, maar het kostte ons in elk geval geen geld. Ik baalde ervan dat het allemaal langer zou gaan duren, maar de angel van een rentewekker die zou gaan tellen zonder dat de gemeente zelf presteert, was er in elk geval uit.”²⁰

Ook tussentijds hadden partijen, naar de mening van de Onderzoekscommissie, de opgelopen vertragingen (zie hiervoor) onder ogen moeten zien en op niveau van de onderhandelaars in De Echoput (wethoudersdirectie) een nieuw tijdpad kunnen afspreken. Nu bleven de vertragingen, en de vraag hoe partijen daarmee zouden omgaan, 'zweven' tussen de deelnemers in het bouwteam. Sterker nog: de Onderzoekscommissie is van mening dat er wederzijds geleidelijk aan verschillende verwachtingen zijn ontstaan. Dat zou niet nodig zijn geweest als verwachtingen expliciet hadden kunnen worden besproken. Dan zouden verschillen daarin niet alleen zichtbaar zijn geworden, maar zouden ze mogelijk ook hebben kunnen worden overbrugd.

¹⁸ Verhoor 12 oktober 2005.

¹⁹ Verhoor 12 oktober 2005.

²⁰ Verhoor 12 oktober 2005.

Dit blijkt ook uit de volgende uitspraak van de heer Bolhuis in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie:

„We zouden een artikel 19-procedure lopen, een versnelde procedure om zo snel mogelijk tot bouwplannen te komen. Dat was het uitgangspunt, en niet, ook niet in het overleg in De Echoput, dat de gemeente een bestemmingsplan zou maken en dat het bedrijf daarna een bouwvergunning zou aanvragen. Dat was een andere route. De route was gericht, dat probeer ik u duidelijk te maken, op haast. En als je haast hebt, dan loop je niet eerst een bestemmingsplan en dan een artikel 19, maar dan loop je een artikel 19.”²¹

De vertraging ontstond vooral door stroeve communicatie en samenwerking in het bouwteam voorjaar 1998 en het vertrek van mevrouw Koning in april 1998 uit het bouwteam, hetgeen mede leidde tot de feitelijke beëindiging van dat team. Juist in de fase vanaf april 1998 gaan er cruciale dingen mis (milieuvergunning, artikel 19, discussie bestemmingsplan en uitblijven bouwaanvraag).

Aan de samenloop tussen de artikel 19-procedure en het bestemmingsplan wijdt de Onderzoekscommissie een aparte analyse (zie thema "Bestemmingsplan", hierna).

De Onderzoekscommissie stelt vast dat Reesink, indien hij de wil daartoe zou hebben gehad (en het vertrouwen dat het met fase 2 goed zou komen), kort na de zomer van 1998 met de bouw van fase 1 had kunnen starten, met gebruik van de artikel 19-procedure. Volgens directeur Ten Doeschate heeft hij daar bewust van afgezien, omdat Reesink zijns inziens onvoldoende duidelijkheid had over de planologische kaders voor de realisering van zijn plannen in fase 2. In zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie verwoordt hij het zo:

„Ik heb er ook nooit een misverstand over laten bestaan dat wij geen bouwvergunning aan zouden vragen als de planologische inkadering niet was geregeld ten genoegen van Reesink zoals in de overeenkomst staat en zoals we afgesproken hebben.”²²

Er is dus van de zijde van Reesink een weloverwogen keuze gemaakt de spoedprocedure niet verder te bewandelen en de aandacht te richten op de afronding van de bestemmingsplanprocedure. De gemeente heeft deze keuze kennelijk niet onderkend en ook niet betwist.

De heer Doetjes antwoordt tijdens zijn verhoor de Onderzoekscommissie op de vraag wanneer hij het gevoel kreeg dat Reesink niet veel haast had: „In de

²¹ Verhoor 12 oktober 2005.

²² Verhoor 12 oktober 2005

*loop van 1998. Want als je echt haast hebt, wil je ook wel eens iets toegeven. Maar het punt scoren was voor Reesink steeds belangrijker dan de haast, constateer ik achteraf."*²³

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de planologische spoedprocedure, zoals bedoeld in de intentieovereenkomst, niet heeft kunnen voorkomen dat de grond van fase 1 pas veel later werd geleverd dan 1 januari 1998.

De Onderzoekscommissie trekt uit haar analyse de volgende conclusies:

- Het college had zich moeten realiseren dat in de uiteindelijke intentieovereenkomst het bestemmingsplan in relatie tot fase 2 belangrijker was geworden dan de artikel 19-procedure.
- Het zou verstandig zijn geweest als partijen uiterlijk kort na de ondertekening, in het bouwteam, een gezamenlijke nieuwe planning zouden zijn overeengekomen en als zij die planning gezamenlijk waren blijven monitoren. Zij hadden dan open met elkaar kunnen communiceren over eventuele belemmeringen om een nieuw tijdpad te realiseren en de consequenties daarvan.
- Het bouwteam had belangrijke afwijkingen van het oorspronkelijke tijdpad schriftelijk aan de orde moeten stellen bij de eigen ambtelijke directie en portefeuillehouders en bij Reesink (signaleren). Het college had op basis daarvan Reesink eerder (al in 1998) schriftelijk moeten wijzen op zijn tekortschieten in het nakomen van de intentieovereenkomst, bijvoorbeeld op het punt van het uitblijven van een bouwaanvraag (voorloper op eventueel in gebreke stellen).
- Het initiatief voor het opvullen van de vacature die mevrouw Koning achterliet in het bouwteam in april 1998 lag bij Reesink. Reesink had die moeten opvullen. Nu dit niet was gebeurd, had de voorzitter de noodzaak tot opvullen schriftelijk aan de orde moeten stellen bij de eigen ambtelijke directie en portefeuillehouders en bij Reesink (signaleren). Het college had op basis daarvan Reesink schriftelijk moeten wijzen op zijn tekortschieten in het nakomen van de intentieovereenkomst (voorloper op eventueel in gebreke stellen).
- Reesink kiest voorjaar 1998 voor zekerheid (bestemmingsplan) boven snelheid (artikel 19-procedure). Met een betere kennis van de intentieovereenkomst en een open communicatie had de gemeente zich eerder gerealiseerd dat Reesink eerst zekerheid wilde over het bestemmingsplan en dat de artikel 19-procedure daarom geen

²³ Verhoor 24 oktober 2005.

bijzondere versnelling zou opleveren. Door het ontbreken van een renteclausule in de overeenkomst kon Reesink zich die keuze met meer gemak veroorloven.

- Reesink had in beginsel, na de zomer van 1998, voor fase 1 een bouwtitel kunnen krijgen. De gemeente had daartoe een artikel 19-aanvraag klaar liggen en zich verzekerd van medewerking van de provincie Gelderland. Doordat Reesink tegen de eigen milieuvergunning in beroep ging en bezwaren had tegen het (voor)ontwerp-bestemmingsplan en daarom weigerde een bouwvergunning aan te vragen, raakte de artikel 19-procedure achterhaald. Het bedrijf ging, legitiem, voor zekerheid via de bestemmingsplanprocedure.

3.3 Bestemmingsplan (het definitieve ruimtelijke kader)

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom het bestemmingsplan zo moeizaam tot stand kwam. Meer specifiek heeft de commissie zich afgevraagd in hoeverre de ontwerpen van het bestemmingsplan afweken van de eisen, zoals vastgelegd in de intentieovereenkomst.

Feiten en gebeurtenissen: de uitgangspositie

Om de vestiging van Reesink op de Kleine Kar mogelijk te maken is een bestemmingsplanwijziging nodig. Verschillende artikelen in de intentieovereenkomst geven richting aan de wijziging van de agrarische bestemming in een bedrijfsbestemming.

Artikel 1.1. van de intentieovereenkomst bepaalt:

„Reesink beoogt de bestaande bedrijfsonderdelen met uitzondering van het staalcentrum (..) in overwegende mate te verplaatsen naar het Perceel. Reesink zal zo spoedig mogelijk als Reesink met het oog op haar bedrijfsvoering mogelijk oordeelt de bedrijfsonderdelen naar de nieuwe vestiging verplaatsen.”

Artikel 2.1. van de intentieovereenkomst bepaalt:

„De gemeente zal, ten behoeve van het terrein, met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke voorschriften, een ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan in procedure brengen. In deze bestemmingsplanherziening zullen -voor zover mogelijk- onder meer de volgende elementen worden opgenomen en uitgewerkt: (..)“ Het gaat om de

volgende elementen, waarover in de overeenkomst afspraken worden vastgelegd:

- de stedenbouwkundige uitgangspunten;
- de ruimtelijk/landschappelijke uitgangspunten;
- de architectonische kwaliteitscriteria;
- de verkeerskundige uitgangspunten;
- de milieutechnische bepalingen en uitgangspunten; en
- de juridische bepalingen.

Artikel 2.2. van de intentieovereenkomst bepaalt:

„Ten behoeve van de beoogde nieuwe vestiging van Reesink zal bij het in lid 1 van dit artikel bedoeld in procedure te brengen bestemmingsplan rekening worden gehouden met de bouwplannen, voorgenomen terrein-inrichting en voorgenomen grondgebruik van Reesink; Reesink verbindt zich om met de gemeente daarover overleg te plegen. Bij de ontwikkeling van het bouwplan en het bestemmingsplan zal een ruimtelijke voorziening worden opgenomen voor de vestiging van een pilot-store (..), etcetera.”

Feiten en gebeurtenissen: de aanpak

Reesink benadrukt tijdens de onderhandelingen grote haast te hebben. In dat perspectief gaat de gemeente over tot actie en nodigt in januari 1997 stedenbouwkundige bureaus uit offertes in te dienen voor het opstellen van een bestemmingsplan.

Kort na de ondertekening van de intentieovereenkomst, te weten op 27 maart 1997, geeft de directeur Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting opdracht aan bureau Zandvoort Ordening & Advies (hierna te noemen: Zandvoort) om het bestemmingsplan Apeldoorn-Oost/Ecofactorij op te stellen.

Er wordt een gemeentelijke projectgroep ingesteld die het opstellen van het bestemmingsplan begeleidt. Deze projectgroep functioneert naast het eerdergenoemde bouwteam. Ook de projectgroep wordt voorgezeten door de heer De Jong. In de groep worden stedenbouwkundige- en milieudeskundigheden uit de gemeente gebundeld.

Bestuurlijk worden beslissingen in de eerste plaats genomen in de stuurgroep Stadsontwikkeling. De stuurgroep heeft een ambtelijke voorzitter. Hierin is vrijwel het gehele college vertegenwoordigd. Alleen de burgemeester en wethouder Ober zitten er niet in.

Van begin af aan is duidelijk dat de gemeente hoge ambities heeft voor het bedrijventerrein op het gebied van duurzaamheid. Het moet een voorbeeld-functie gaan vervullen op landelijk, zo niet op Europees niveau. Duidelijk is ook dat de vestiging van Reesink op gespannen voet staat met deze ambities. Denk hierbij aan het vele vrachtwagenverkeer dat de handelsonderneming Reesink heeft.

Er is steeds sprake van één bestemmingsplan, waarbij de projectleider De Jong meermaals duidelijk aangeeft dat de intentieovereenkomst leidend is voor de inpassing van Reesink in het bestemmingsplan.

In hoeverre bureau Zandvoort tijdens dit proces kennis draagt van de intentieovereenkomst en het bindende karakter daarvan heeft de Onderzoekscommissie niet met zekerheid kunnen vaststellen. De heer Fekkes, planjurist van de betrokken gemeentelijke dienst, verklaart in het openbaar verhoor bij de Onderzoekscommissie: „*De intentieovereenkomst is meegestuurd.*” En op de vraag of de intentieovereenkomst leidend was voor de vertaling in het bestemmingsplan: „*Ja, zeer zeker.*”²⁴

De heer A. Geerse van bureau Zandvoort verklaart in een interview met de commissie dat bureau Zandvoort bij de opdrachtverstrekking een uittreksel van twee A-4 uit de intentieovereenkomst heeft ontvangen. Zandvoort heeft volgens Geerse nooit de hele intentieovereenkomst gekregen. Wel heeft de heer Geerse bevestigd dat hem bekend was dat de intentieovereenkomst „heilig” was bij het opstellen van het bestemmingsplan. Dat is, volgens hem, door de gemeentelijk projectleider De Jong helder aangegeven. (Dat zei de heer Geerse in een gesprek met de commissie. Later gaf hij toestemming om dit in het rapport op te nemen.)

In de eerste bouwteamvergadering van 21 maart 1997 presenteert Reesink een concept-masterplan met geschatte oppervlakte van diverse gebouwen: voor de eerste fase wordt dit geraamd op circa 28.000 vierkante meter, waarvan 1600 vierkante meter kantoor (later verhoogd naar 2600 vierkante meter). Voor de tweede fase gaat dit masterplan uit van 21.000 vierkante meter, waarvan 4000 vierkante meter kantoor.

Bij een grondgebied van twee maal 60.000 vierkante meter komt dit neer op een bebouwingspercentage voor fase 1 van 47 procent en in fase 2 van 35 procent.

Met deze gegevens zal bij de opstelling van het bestemmingsplan rekening gehouden moeten worden.

Op 29 mei 1997 neemt de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit.

Het college stelt op 27 november 1997 een voorontwerp-bestemmingsplan vast. In het voorontwerp is rekening gehouden met de meest harde afspraken uit de intentieovereenkomst. Conform artikel 2.2 wordt de pilotstore geregeld en conform artikel 5.2.B.d wordt op de plankaart voor het perceel Reesink een maximum bebouwingspercentage gemarkeerd van 80 procent, met de aanduiding „groothandel toegestaan”.

²⁴ Verhoor 12 oktober 2005.

Dit plan ligt vanaf 15 december 1997 ter visie en wordt op grond van het Besluit Ruimtelijke Ordening (artikel 10) voor advies gezonden aan een aantal organisaties zoals de provincie Gelderland, Nuon, NS Railinfrabeheer, Inspecties Ruimtelijke Ordening en Volksgezondheid, Rijkswaterstaat directie Oost-Nederland, de rijksconsulent Economische Zaken en de Kamer van Koophandel. Ook Reesink ontvangt dit voorontwerp-bestemmingsplan.

Op 24 december 1997 schrijft directeur Ten Doeschate naar aanleiding van het voorontwerp-bestemmingsplan aan projectleider De Jong: „Bij het snel doorlezen werd mij duidelijk dat het plan zich op een aantal punten niet verstaat met hetgeen wij bij het bereiken van de overeenstemming met u afspraken.”

Als voorbeeld noemt hij de voorwaarde dat 100 meter uit de as van de A50 geen bebouwing mag plaatsvinden. „Wij kopen echter slechts vierkante meters bouwgrond van de gemeente om deze volwaardig in onze plannen mee te kunnen nemen en niet om deze onbenut te laten liggen.”

Op 20 januari 1998 schrijft de heer De Jong terug: „Daarnaast geeft u in uw brief aan dat na het lezen van het ontwerp-bestemmingsplan blijkt dat een aantal punten niet in overeenstemming is met de intentieovereenkomst. In het regulier overleg van 15 januari jl. is dit aan de orde geweest. Hierover zijn afspraken gemaakt. Een van de afspraken is dat Reesink samen met de Ariëns Groep het ontwerp-bestemmingsplan naast de intentieovereenkomst zal leggen. Over eventuele verschillen zal overleg plaatsvinden met betrokken partijen. (...) De punten die niet overeenstemmen met de intentieovereenkomst zullen daar waar mogelijk (alleen ruimtelijke orderingsaspecten) in het bestemmingsplan worden verwerkt.”

Een week later op 13 februari 1998 reageert Reesink weer met een brief die onvrede uitstraalt over de reactie van de projectleider. Medio februari schrijft Reesink aan het college over zijn ongenoegen over de milieuvergunning en het bestemmingsplan. Hij vraagt de gemeente zich naadloos te houden aan de intentieovereenkomst.

Met de grote problemen rond de ontwerp-milieubeschikking in het achterhoofd, schrijft Reesink medio maart 1998 aan het college: „(...) bedriegen de voortekenen ons niet, dan staat ons iets vergelijkbaars te wachten waar het gaat om het bestemmingsplan. (...)”

Naar de mening van de Onderzoekscommissie is hier geen sprake van onwil bij de gemeentelijke organisatie, maar van een onvolkomen kennis van de intentieovereenkomst en een onvolkomen communicatie met Reesink.

Na de gemeenteraadsverkiezingen vindt op 15 april 1998 de collegewisseling

plaats. De portefeuille Ruimtelijke Ordening verhuist van aftredend wethouder Buijserd naar aantredend wethouder Van der Tas.

Nadat de heer Ten Doeschate bij brief van 13 februari 1998 nogmaals zijn zorgen heeft geuit, nu rechtstreeks aan het college, antwoordt het college per brief op 23 april 1998 onder meer: „Uiteraard komen er nu zaken aan het licht (..) die ten tijde van de ondertekening van de overeenkomst absoluut nog niet bekend waren." (..) „Zoals reeds in de brief van 20 januari jl. is vermeld, vindt binnen het bouwteam overleg plaats over de punten in de intentieovereenkomst die niet overeenstemmen met het voorontwerpbestemmingsplan. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de intentieovereenkomst een gegeven is." (..) „Voorshands zijn wij evenwel van mening dat een direct overleg tussen u en ons niet aan de orde is."

In 1998 komt het bouwteam vijf keer bijeen: op 15 en 21 januari, 11 februari, 1 en 15 april. Afspraak is dat Reesink het initiatief heeft tot de bijeenkomsten van het bouwteam en een agenda opstelt.

Op 15 april 1998 overhandigt mevrouw Koning een schriftelijke reactie van Reesink met punten waarop het bestemmingsplan volgens het bedrijf strijdig is met de intentieovereenkomst. Kernpunten in dit overzicht zijn:

- het niet mogen bebouwen van een zone van 100 meter uit het hart van de snelweg A50; dit is volgens de notitie in strijd met de intentieovereenkomst en/of de daaraan gehechte koopakte;
- een tweede ontsluiting aan de Woudhuizermark moet worden zeker gesteld, in overeenstemming met de koopakte;
- de hoogte van de lichtmasten moet worden gesteld op 15 meter;
- vastleggen dat kantoren mogelijk zijn voor zover deze deel uitmaken van de Reesink-groep.

De bijeenkomst van 29 april 1998 vindt geen doorgang omdat volgens schriftelijk commentaar van de Ariëns Groep bureau Zandvoort eerder toegezegde stukken niet op tijd gereed had. Na 15 april 1998 houdt het bouwteam feitelijk op te bestaan.

Op 20 november 1998 schrijft de Ariëns Groep een brief aan Reesink, met een kopie aan de gemeente. „Tot onze teleurstelling hebben wij moeten constateren dat in de, naar het zich laat aanzien definitieve, versie van het bestemmingsplan nog steeds artikelen opgenomen zijn die ons inziens diametraal staan op de in de intentieovereenkomst vastgelegde bepalingen."

Volgens de Ariëns Groep beroept de gemeente zich in eerste instantie op regelgeving van hogere overheden, maar blijkt dit beroep, na screening door de heer Van der Houwen, niet steekhoudend te zijn. „Het lijkt ons niet

raadzaam dat wij namens Reesink het overleg met gemeente voortzetten, de maat is inmiddels vol."

De brief noemt hiervoor de volgende overwegingen:

- het overleg is al vele maanden moeizaam;
- de Groep is van mening dat Reesink ernstig geschaad wordt door het vasthouden van de gemeente aan het ontwerp-bestemmingsplan;
- er is een breuk ontstaan in de vertrouwensrelatie tussen het bouwteam Reesink en de gemeente, omdat de gemeente regelgeving van hogere overheden als motivering aanvoert van bepaalde beslissingen, terwijl bij controle onzerzijds blijkt dat hiervoor geen grond bestaat.

De Ariëns Groep adviseert Reesink om contact op te nemen met de gemeente op bestuurlijk niveau, omdat zij zich afvraagt of daar bekend is dat het proces moeizaam verloopt en dat er wordt afgeweken van de intentieovereenkomst.

Deze brief leidt tot een overleg op 25 november 1998, tussen de wethouders Bolhuis en Kuijpers en de heer Ten Doeschate. De heer Bolhuis verlaat voortijdig het overleg, nadat de heer Ten Doeschate bevestigend antwoordt op zijn vraag of hij vindt dat de gemeente afwijkt van de intentieovereenkomst. De heer Kuijpers vervolgt het gesprek, maar het blijft een gesprek in een grimmige sfeer.

Bij brief van 30 november 1998 benoemt de Ariëns Groep de geschilpunten nog eens:

- 1) het niet mogen bouwen binnen een afstand van 100 meter uit het hart van de rijksweg (A50) - dit voorschrift betekent dat Reesink een strook van circa 50 meter op zijn perceel niet mag bebouwen;
- 2) de ecologische zone Woudhuizermark van 25 meter: hierdoor mag een strook van 15 meter langs de noordelijke erfgrens op het perceel Reesink niet worden bebouwd en slechts worden gebruikt voor ontsluitingsweg of groen/water;
- 3) spoorwegdoeleinden: door een spoorwegbestemming van circa 22 meter uit de as van het spoor mag een strook van 7 meter langs de zuidgrens op het perceel van Reesink niet worden bebouwd;
- 4) voorts mag tot een afstand van 50 meter van de bestemmingsgrens slechts gebouwd worden vanaf een hoogte van 5 meter;
- 5) algemeen verbod om binnen 15 meter van de erfgrens te bouwen;
- 6) maximalisering van het te realiseren kantooroppervlak tot 3000 vierkante meter per vestiging;
- 7) beperking van de hoogte van lichtmasten tot 7 meter.

Reesink wenst niet beperkt te worden. Het wil geen bouwverboden op zijn terrein (de punten 1 tot en met 5), een te realiseren kantooroppervlak van 9000 vierkante meter en lichtmasten van tenminste 12 meter.

Op 1 december 1998 wordt in het college de problematiek rond Reesink en het bedrijventerrein Ecofactorij besproken. Het college vraagt nadere informatie over de geschilpunten en met name het punt van het kantoorvloeroppervlak.

Bij interne mededeling van 8 december 1998 melden de heren De Jong en Fekkes het college terug dat het huidige maximum van 3000 vierkante meter betekent dat zo'n 200 (van de beoogde 400) werknemers van Reesink in een kantoorfunctie werkzaam kunnen zijn. De inspectie Ruimtelijke Ordening van het ministerie van VROM adviseert tot en scherpere norm: 30 procent van het vloeroppervlak met een maximum van 1000 vierkante meter. Voor de eerste fase heeft Reesink 2600 vierkante meter gepland. Om aan Reesink tegemoet te komen lijkt het de opstellers reëel het aantal vierkante meter industriële kantoorruimte voor Reesink te verhogen tot 6000 vierkante meter.

Het college legt dit advies op 15 december 1998 naast zich neer en houdt vast aan de 3000 vierkante meter.

Op 14 december 1998 (aangetekende brief) schrijft Reesink nog geen reactie te hebben ontvangen op zijn brief van 30 november (de kopie van de brief van de Ariëns Groep). Op 15 december stuurt de Ariëns Groep een aangetekende brief aan het college met een herhaling van zijn standpunten uit de brief van 30 november 1998.

Op 21 december schrijft de heer Ten Doeschate in een aangetekende brief, bij wijze van terugblik op het overleg van 25 november 1998 met de beide wethouders, dat hij niet meer aanwezig zal zijn bij overleg. Hij stelt dat de wethouders een vreemd spel spelen. Hij vraagt nogmaals om een reactie op de brieven van de Ariëns Groep.

Die reactie komt bij brief van 5 februari 1999 van het college aan de Ariëns Groep. Het college wijst bijna alle opmerkingen van de Ariëns Groep af. Bij brief van 22 februari 1999 wijst Reesink het college erop dat het bedrijf kosten gaat verhalen als de gemeente zich niet houdt aan de intentieovereenkomst.

In de maanden februari en maart 1999 dringt stadsadvocaat De Koning er bij het college op aan te bewegen in het standpunt over de kantoormetrages (zie hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen").

Op 2 maart 1999 besluit het college op advies van de stadsadvocaat om het toegestane aantal vierkante meter kantooroppervlak te verhogen van 3000 naar 6500 vierkante meter, uitsluitend voor eigen gebruik. Het vraagt wel om een heldere juridische regeling daarvan.

Op 8 maart 1999 legt het college het ontwerp-bestemmingsplan ter visie. Op 10 maart 1999 schrijft Reesink aan het college dat het bestemmingsplan dat de gemeente ter visie heeft gelegd, strijdig is met de intentieovereenkomst. „Wij moeten constateren dat de gemeente Apeldoorn onze commentaren en opmerkingen stelselmatig negeert en zich gedraagt alsof er met Reesink geen overeenkomst bestaat. (...) Hierbij stellen wij de gemeente Apeldoorn dan ook in gebreke en sommeren de gemeente het ontwerp-bestemmingsplan terug te nemen teneinde alsnog in overleg met Reesink te komen tot een ontwerp-bestemmingsplan dat aan de gesloten overeenkomst voldoet.”

De heer Ariëns, van de gelijknamige groep, stelt hierover in zijn verhoor bij de onderzoekscommissie: „*De strijdigheden van het voorontwerp-bestemmingsplan (1997) zaten nog identiek in het ontwerp-bestemmingsplan (1999).*”²⁵

In werkelijkheid zijn wel aanpassingen gepleegd, maar op de hoofd-bezwaren van Reesink betreft dit slechts de strook langs het spoor. De strook waar vanaf 5 meter hoog gebouwd mag worden, is teruggebracht van 50 naar 30 meter.

Op 12 maart 1999 stuurt het college een brief aan Reesink waarin, in afwijking van het ontwerp-bestemmingsplan, 6500 vierkante meter wordt voorgesteld als norm voor het kantorengedeelte.

Op 1 april 1999 dient de heer Thunnissen namens Reesink een zienswijze in waarin op de bekende punten bezwaar wordt gemaakt tegen het ontwerp-bestemmingsplan.

Wederom brengt Reesink naar voren dat de bedrijfsonderdelen, die worden overgeplaatst op grond van de intentieovereenkomst (artikel 1.1.), beschikken over circa 9000 vierkante meter kantooroppervlakte. De zienswijze gaat niet in op de brief van het college van 12 maart 1999.

De heer Ariëns verklaart tegenover de Onderzoekscommissie in zijn verhoor, over de strijdigheid van kantoormetrages: „*We hebben alle gebouwen van Reesink in Zutphen en de dochtermaatschappijen op ander plaatsen bekeken en dan zie je (...) hoe het juist niet moet. Dat betekent dat je compactere en*

²⁵ Verhoor 12 oktober 2005.

*meer flexibele ruimte kunt inbouwen. We hebben toen Reesink geadviseerd voor fase 1 en 2 ergens in de buurt van de 6000 - 6500 vierkante meter (kantooruimte; Onderzoekscommissie)."*²⁶

Op 6 mei 1999 vindt een hoorzitting plaats over het bestemmingsplan bedrijventerrein Apeldoorn-Oost. Hierin zet de heer Thunnissen opnieuw de bezwaren uiteen van Reesink tegen het plan.

De heer Van der Houwen (vanaf 1 januari 1999 geen directeur meer van de Kamer van Koophandel) begint een nieuwe bemiddelingspoging. Hieraan nemen van de zijde van de gemeente alleen ambtenaren (de heren De Jong en Fekkes) en advocaat De Koning deel en van de zijde van Reesink alleen adviseurs van de Ariëns Groep en advocaat Thunnissen.

Het eerste gesprek vindt plaats op 25 mei 1999. De gesprekken lopen in elk geval door tot eind juni. De gesprekken gaan met name over de geschillen rond het bestemmingsplan. De rente-eis die de gemeente bij brief van 12 maart 1999 heeft geïntroduceerd komt zijdelings in de gesprekken aan de orde.

Wat betreft het bestemmingsplan leiden deze gesprekken tot een overeenstemming op hoofdzaken waarop het bestemmingsplan naar de wensen van Reesink kan worden aangepast.

Het ontwerp-bestemmingsplan wordt, met een voorstel tot aanpassing, behandeld in de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling van 19 september 1999.

Met de belangrijkste bezwaren van Reesink (zie overzicht 30 november 1998 hierboven) wordt als volgt omgegaan:

- de bouwbeperking van 100 meter zone uit het hart van de rijksweg blijft gehandhaafd; argument: is algemeen gebruikelijk en toegepast;
- de bouwbeperking ecologische zone Woudhuizermark blijft gehandhaafd; voor het perceel Reesink is deze slechts van invloed op een smalle strook van enkele meters breed over een lengte van 45 meter;
- de bouwbeperking langs het spoor komt te vervallen; 7 meter beperking is niet nodig, zo blijkt uit nader overleg met de Nederlandse Spoorwegen; de bouwbeperking voor een bredere strook (vanaf 5 meter bouwen) is niet nodig omdat Reesink niet bereid is een centraal overslagstation in te richten op haar terrein;
- de bouwbeperking van 15 meter vanaf de erfgrens blijft, maar via een vrijstellingregeling wordt bebouwing mogelijk tot op de erfgrens;
- het voorstel van het college wordt overgenomen om, specifiek voor Reesink, 6500 vierkante meter kantooruimte toe te staan;

²⁶ Verhoor 12 oktober 2005.

- lichtmasten tot een hoogte van maximaal 12,5 meter worden toegestaan voor het parkeerterrein en het laad- en los terrein.

Directeur Ten Doeschate, inspreker tijdens de raadscommissie Ruimtelijke Ordening, is verheugd over het bestemmingsplan en de aanpassingen ten opzicht van het ontwerp-plan: „Eindelijk ligt er een bestemmingsplan waarmee Reesink op een paar punten en komma's na kan leven. Een van de knelpunten is een uitbreiding van in acht te nemen niet te bebouwen zones aan de rand van het terrein (..) en uit de as van de rijksweg (..) met beroep op bepalingen van Rijkswaterstaat die niet blijken te bestaan."

Op 23 september 1999 stelt de raad het bestemmingsplan vast, in overeenstemming met het positieve advies van de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling.

Op 5 november 1999 dient Reesink een bezwaarschrift in tegen het bestemmingsplan bij gedeputeerde staten van de provincie. Het betreft de bekende geschillen (zonerings rijksweg, kantooroppervlak, enzovoort).

Op 14 maart 2000 keuren gedeputeerde staten het (gewijzigd) vastgestelde bestemmingsplan goed.

Op 8 juni 2000 gaat Reesink in beroep bij de Raad van State tegen deze goedkeuring door gedeputeerde staten van het bestemmingsplan.

Op 3 juli 2002 en in tweede instantie op 22 oktober 2003 doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in het beroep van Reesink (en de Kamer van Koophandel/vereniging Bedrijven Kring Apeldoorn) tegen gedeputeerde staten van Gelderland. Het beroep is ingesteld tegen goedkeuring door gedeputeerde staten op 14 maart 2000 van het (gewijzigd) vastgesteld bestemmingsplan Apeldoorn-Oost/Ecofactorij. De Raad van State onthoudt, conform het bezwaar van Reesink, goedkeuring aan enkele planvoorschriften die betrekking hebben op bepalingen ten aanzien van de vormgeving en de bedrijfsgebouwen en bovendien op de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om nadere eisen te stellen aan de situering van bouwwerken en verharding, alsmede water en groen op een bedrijfskavel.

De bezwaren waaraan Reesink het meeste belang hecht, te weten tegen de zones met bouwbeperking, worden ongegrond verklaard. Reesink heeft volgens de Raad van State niet aannemelijk kunnen maken dat het door de zones in zijn bedrijfsvoering zal worden geschaad. Ook tracht Reesink bij de Raad van State aan te tonen dat de zones het toegestane bebouwingspercentage van 80 procent illusoir maken. Na deskundigenbericht stelt de

Raad vast dat de planvoorschriften een bebouwing van 80 procent niet in de weg staan.

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

Kernvraag is of de gemeente adequaat invulling heeft gegeven aan artikel 2.2. van de intentieovereenkomst dat luidt: „Ten behoeve van de nieuwe vestiging van Reesink zal (..) in het in procedure te brengen bestemmingsplan, rekening worden gehouden met de bouwplannen, voorgenomen terreininrichting en voorgenomen grondgebruik van Reesink", waarbij „Reesink zich verbindt om met de gemeente daarover overleg te plegen."

Voor fase 1 heeft Reesink zijn plannen duidelijk gemaakt. Op 8 september 1997 was er een (voorlopig) bouwplan met een positief advies van de Welstandscommissie. Dat plan paste in het voorontwerp-bestemmingsplan zoals dat 15 december 1997 ter visie ging.

Voor wat betreft fase 2 waren de plannen van Reesink vager. Weliswaar had Reesink in de eerste bouwteamvergadering voor fase 2 ook een masterplan neergelegd, maar tot concretisering in dezelfde vorm als voor fase 1 is het niet gekomen in de cruciale periode 1997-1999.

De heer Van der Houwen heeft in openbaar verhoor verklaard, ten overstaan van de Onderzoekscommissie: „*In die tijd waren er onderhandelingen met bedrijven om tot fusie of samenwerking te komen. (..) Ieder bedrijf is (in het kader van schaalvergroting), in die periode, aan het rondkijken. Er zijn gesprekken, niet openbaar. Als je ruimte hebt, ben je een interessante partner.*"²⁷

De Onderzoekscommissie acht het aannemelijk dat Reesink nog geen concreet beeld kon geven van de invulling van fase 2 en daarom in het bestemmingsplan maximale ruimte wenste te creëren binnen de context van de intentieovereenkomst. Mevrouw Koning zegt hierover in haar verhoor tegen de Onderzoekscommissie: „*Kijk, in de ondernemerswereld is het zo dat je eigenlijk altijd een beetje zoekt naar ruimte. (..) Je wilt haast maken, maar je wilt wel wat speelruimte houden, niet alleen voor nu maar ook voor de toekomst. Met dat gegeven, dat aspect hebben wij ook geprobeerd een beetje te spelen.*"²⁸

De Onderzoekscommissie heeft zich specifiek de vraag gesteld in hoeverre er in het voorontwerp- en ontwerp-bestemmingsplan sprake is geweest van

²⁷ Verhoor 12 oktober 2005

²⁸ Verhoor 28 oktober 2005.

strijdigheid met de intentieovereenkomst. Zij meent dat voor zover sprake is van strijdigheid, dit vooral is tegen de geest van de intentieovereenkomst. Reesink heeft zich beroepen op artikel 1.1 van de overeenkomst waarin wordt beoogd dat Reesink de bestaande bedrijfsonderdelen van Reesink, met uitzondering van het staalcentrum, in overwegende mate naar Apeldoorn (het perceel) zal verplaatsen.

Naar de mening van de Onderzoekscommissie heeft de gemeente niet tijdig moeite gedaan uit te diepen of verschillen tussen ontwerpen van het bestemmingsplan en de intentieovereenkomst (juridisch) voldoende konden worden gemotiveerd, dan wel overbrugd.

Een goed voorbeeld daarvan is de kwestie van de kantoorontwikkeling. Hier wreekt zich ook de afwezigheid van een sterke regie en sturing op de uitvoering van de intentieovereenkomst.

Projectleider De Jong zegt tegen de Onderzoekscommissie in zijn verhoor: *„Op het moment dat er discussiepunten zijn over het bestemmingsplan dan is het niet de projectleider die zegt welke kant het op moet gaan, maar dan is de planjurist degene die zegt wat verantwoord kan.“*²⁹

Overigens kan worden geconcludeerd dat het bouwplan van fase 1, dat uiteindelijk in de loop van 2003 wordt gerealiseerd, past in het bestemmingsplan dat door de raad in september 1999 is vastgesteld.

Kijkend naar de aanpak signaleert de Onderzoekscommissie dat de communicatie bij het opstellen van het bestemmingsplan tussen Reesink en de gemeente en tussen de gemeente en het stedenbouwkundig bureau, zwakke plekken vertoont:

- onzeker is of bureau Zandvoort vanaf het begin kennis droeg van de essentiële punten van de intentieovereenkomst;
- bureau Zandvoort was niet rechtstreeks vertegenwoordigd in het bouwteam, wel in het projectteam dat het bestemmingsplan begeleidde; de afstemming tussen bouwteam en projectteam liep via personele unies;
- projectleider De Jong stuurde bureau Zandvoort niet direct aan; de verantwoordelijkheid daarvoor lag bij de dienst Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, later Ruimtelijke Ordening en Wonen genoemd.

De heer Geerse, projectleider van bureau Zandvoort, heeft tegenover de Onderzoekscommissie verklaard dat Reesink in eerste instantie 15.000 - 20.000 vierkante meter kantooroppervlak claimde. De heer Geerse is zelf op bezoek te zijn geweest bij Reesink in Zutphen om ten behoeve van het

²⁹ Verhoor 28 oktober 2005.

bestemmingsplan duidelijkheid te krijgen over de wensen van Reesink. Dat lukte niet. De vertegenwoordiger van Reesink voerde het gesprek in aanwezigheid van de advocaat.

Volgens de Onderzoekscommissie schept artikel 2.2 van de intentieovereenkomst naar twee zijden verplichtingen. De gemeente is gehouden een bestemmingsplan in procedure te brengen, waarbij rekening wordt gehouden met de bouwplannen, voorgenomen terreininrichting en voorgenomen grondgebruik van Reesink. Reesink heeft zich verbonden daarover met de gemeente overleg te plegen. Het bedrijf is daarom gehouden duidelijkheid te geven over zijn plannen zodat de gemeente het bestemmingsplan daarop kan afstemmen.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom het bestemmingsplan zo moeizaam tot stand kwam. Meer specifiek heeft de commissie zich afgevraagd in hoeverre de ontwerpen van het bestemmingsplan afweken van de eisen, zoals vastgelegd in de intentieovereenkomst.

De Onderzoekscommissie trekt hieruit de volgende conclusies:

- Van begin af aan is sprake geweest van verschillen in verwachtingspatronen: Reesink verwachtte strikte uitvoering van de intentieovereenkomst. Het college en de gemeenteraad verwachtten dat ook, maar verwachtten daarnaast een duurzaam bedrijventerrein dat bovendien van Europese allure moest zijn.
- Reesink paste qua soort bedrijf (handelsbedrijf met veel transportbewegingen) eigenlijk niet bij het karakter van de Ecofactorij.
- De gemeente heeft zich in eerste instantie sterk gericht op bouwfase 1 en de artikel 19-procedure en nauwelijks oog gehad voor het belang van de opstelling van het bestemmingsplan in relatie tot bouwfase 2. Het college en de ambtelijke organisatie hadden zich moeten realiseren dat het belang van de artikel 19-procedure in de eindversie van de intentieovereenkomst ondergeschikt was geworden aan dat van de bestemmingsplanprocedure (zie ook 3.2. "Spoedprocedure").
- Bij het maken van (ontwerpen van) het bestemmingsplan bestond redelijke helderheid over de plannen van Reesink voor bouwfase 1, maar veel minder voor bouwfase 2. Voor fase 2 bestond geen concrete ruimtelijke invulling, maar slechts het plan tot verplaatsing van een aantal bedrijfslocaties naar Apeldoorn. Reesink heeft onvoldoende en onvoldoende tijdig aangegeven welke concrete plannen het had voor fase 2, zodat de gemeente daar bij het opstellen van het bestemmingsplan beter rekening mee had kunnen houden.

- De gemeente heeft aanvankelijk bij het opstellen van het bestemmingsplan onvoldoende rekening gehouden met de bouwplannen van Reesink. Pas met het bestemmingsplan zoals de gemeenteraad dat vaststelt in september 1999 komt de gemeente in redelijkheid tegemoet aan al haar verplichtingen op grond van de intentieovereenkomst (artikel 2.2.). De oppervlakte kantoorruimte is hiervan een goed voorbeeld. De gemeente wist al in het najaar van 1998, en had al eerder kunnen weten, dat 3000 vierkante meter kantoorruimte bij lange na niet voldoende zou zijn voor de verplaatsing van de bestaande huisvesting. Pas bij brief van 12 maart 1999 komt het college met een voorstel voor 6500 vierkante meter.
- Reesink heeft zoveel mogelijk bebouwingsruimte geclaimd en zich verzet tegen vermeende inbreuk op het overeengekomen bebouwingspercentage van 80 procent. Het bedrijf heeft daarbij stelselmatig geen onderscheid gemaakt tussen eisen die het in redelijkheid kon stellen op basis van de intentieovereenkomst en de wensen voor optimale vrijheid om fase 2 in te vullen. Op dat punt heeft Reesink niet in redelijkheid voldaan aan zijn verplichtingen op grond van artikel 2.2. van de intentieovereenkomst, waarin Reesink zich verbindt overleg te plegen met de gemeente over het bestemmingsplan. Reesink heeft onvoldoende en onvoldoende tijdig helderheid verstrekt over zijn eisen voor fase 2 (concretisering van toekomstige bouw- en inrichtingsplannen voor fase 2 waarmee de gemeente bij de bestemmingsplanopzet rekening kon houden).
- De gemeente heeft nagelaten Reesink daarvoor tijdig en scherp in gebreke te stellen. Reesink stelde van zijn kant de gemeente wel stelselmatig schriftelijk in gebreke.
- Het college en de ambtelijke organisatie (bouwteam) hebben onvoldoende tijdig en duidelijk gecommuniceerd met Reesink, met bureau Zandvoort en intern, over de eisen voor het bestemmingsplan en het verplichtende karakter van de koopovereenkomst die deel uitmaakte van de intentieovereenkomst. De gemeente had tijdig goed in beeld moeten hebben welke wensen van Reesink en van andere insprekers, in welke mate, konden worden gekwalificeerd als verplichtend voor het bestemmingsplan en welke niet. Het had daarbij een scherp onderscheid moeten maken tussen wettelijke regels, eigen verordeningen en adviezen/verzoeken. Vervolgens had de gemeente tijdig een scherpe analyse moeten maken aan welke wensen zij tegemoet kon komen en in welke mate en aan welke niet en waarom niet.
- De meeste strijdigheden waarin Reesink na het vaststellen van het bestemmingsplan door de raad zijn gelijk probeerde te halen, zijn later door de Raad van State ongegrond verklaard.

3.4 Opzeggen van de intentieovereenkomst

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de gemeente de intentieovereenkomst eenzijdig heeft opgezegd, hoe het proces van opzeggen is verlopen en of deze handelswijze op zich redelijk en terecht was.

Feiten en gebeurtenissen: vooraf

Van belang zijn hier vooral de feiten en gebeurtenissen omtrent de intentieovereenkomst, de artikel 19-procedure, inclusief milieuvergunning en bouwplan, en het bestemmingsplan. Hiervoor wordt naar de voorgaande thema's verwezen, waar de meest relevante feiten en gebeurtenissen ter zake zijn beschreven.

De Onderzoekscommissie wijst er op deze plaats nogmaals op dat de intentieovereenkomst geen bepaling bevat over enige rentevergoeding als gevolg van een levering van de grond van fase 1 na 1 januari 1998. Die heeft er in de periode vóór het Echoputberaad wel in gestaan, zoals gebruikelijk bij overeenkomsten over grondlevering.

Feiten en gebeurtenissen: de aanloop naar de feitelijke opzegging

Na het gesprek van 25 november 1998 tussen de wethouders Kuijpers en Bolhuis en de heer Ten Doeschate (zie thema "Bestemmingsplan") raakt het geduld van het college op. Als de dienst Grond Economie en Projecten bij het opmaken van de jaarrekening 1998 renteverliezen meldt op Apeldoorn-Oost/De Ecofactorij wordt stadsadvocaat De Koning erbij geroepen. Het college zoekt middelen om druk uit te oefenen op Reesink. Het eisen van rentevergoeding komt ter sprake.

Zowel de directeur Grond Economie en Projecten, de heer Doetjes, als wethouder Bolhuis hebben in openbare verhoren tegenover de Onderzoekscommissie verklaard dat zij de rente-eis bedacht kunnen hebben.

Advocaat De Koning onderzoekt in januari 1999 of de gemeente Reesink in gebreke kan stellen en bekijkt daarbij ook of de gemeente zelf voldoende aan haar verplichtingen heeft voldaan. Dat is voor hem aanleiding het college te adviseren het toegestane kantooroppervlak te vergroten (zie thema "Bestemmingsplan"). Dat advies neemt het college over met de brief van 12 maart 1999 aan Reesink. Dat is ongeveer gelijktijdig met het ter visie leggen van het ontwerp-bestemmingsplan. De gemeente gaat nu aandringen op haast en wil een rentevergoeding die gaat tellen vanaf 1 april 1999. Zij schrijft hierover een scherpe brief, met een dreiging de rentevergoeding desnoods af te dwingen door tussenkomst van de rechter.

Op 10 maart 1999 schrijft Reesink aan het college dat het bestemmingsplan dat de gemeente ter visie heeft gelegd, strijdig is met de intentieovereenkomst. Later bevestigt Reesink zijn kritiek met het uitbrengen van zijn bezwaren tegen het ontwerp-bestemmingsplan.

Op 12 maart 1999 schrijft het college dat Reesink volgens de intentieovereenkomst voor de bouwvergunning een artikel 19-procedure zou doorlopen en dat de gemeente in het bouwteam herhaaldelijk heeft aangedrongen op de vereiste gegevens om deze procedure in gang te zetten. Het gaat daarbij om een officiële aanvraag van een bouwvergunning met tekeningen, maar dat is tot op heden niet gebeurd. De gemeente leidt door de vertraging een renteverlies van 392.000 gulden per jaar. Bij de prijsvorming is de gemeente uitgegaan van overdracht en betaling per 1 januari 1998. Naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid kan, volgens het college, van de gemeente niet worden verlangd dit te laten voortduren. Het college stelt daarom voor dat Reesink, ingaande 1 april 1999, rente vergoedt per maand dat Reesink de grond van fase 1 nog niet heeft afgenomen (van 32.667 gulden per maand vermeerderd met omzetbelasting en bij vooruitbetaling te voldoen). Het college stelt dat het de rentevergoeding zonodig in rechte zal vorderen.

Op 1 april 1999 brengt Reesink zijn zienswijze uit over het ontwerp-bestemmingsplan. Het is een opsomming van bezwaren. Dit zijn in grote lijnen dezelfde bezwaren als genoemd in zijn brief van 30 november 1998 (zie onder thema "Bestemmingsplan").

Op 10 mei 1999 schrijft advocaat De Koning een brief aan projectleider De Jong. Het is een advies naar aanleiding van de brief van Reesink van 16 maart 1999, waarin het bedrijf stelt dat het ontwerp-bestemmingsplan niet de ruimte biedt tot de realisatie van zijn bouw- en inrichtingsplannen. Volgens de heer De Koning zijn deze plannen wel realiseerbaar binnen het bestemmingsplan. Hij schrijft in zijn brief dat van groot belang is dat „andermaal onderzocht wordt of deze, inmiddels nader onderbouwde, bezwaren enig hout snijden."

De heer De Koning schrijft dat het voor de hand ligt dat zal worden gehandeld overeenkomstig het gestelde in de brief van het college aan Reesink van 12 maart 1999, te weten „dat aan de rechtbank zal worden gevraagd de overeenkomst te wijzigen c.q. aan te vullen, in die zin dat Reesink gehouden zal worden een rentevergoeding te betalen zolang de grond niet door haar wordt afgenomen."

De stadsadvocaat geeft vervolgens aan dat het vorderen van deze financiële sanctie geboden lijkt omdat Reesink kennelijk geen haast maakt en het er

bovendien op lijkt dat hij zich wil concentreren op het verkrijgen van schade-aanspraken. Verderstreckende vorderingen dan de rente-aanspraak zijn volgens hem (nog) niet verantwoord. „Ofschoon daarvoor aanwijzingen zijn, kan in dit stadium niet worden gesteld dat Reesink niet wil nakomen. (...) Mocht (...) vastgesteld kunnen worden dat het standpunt van Reesink de redelijkheidstoets niet kan doorstaan, dan kan de gemeente ook overwegen nakoming te vorderen. Welke vordering de gemeente ook instelt, er moet rekening mee gehouden worden dat (...) tegenvorderingen worden ingesteld. (...) Ook (...) zou (...) te verkiezen zijn als de kwestie aan door partijen aan te wijzen arbiters wordt voorgelegd. (...).”

Op 12 mei 1999 stuurt de heer De Koning een memo aan de gemeentesecretaris over zijn advies aan de projectleider en de behandeling daarvan in het college op 18 mei. Hij adviseert in overleg te treden met Reesink teneinde een geschillenregeling te treffen.

Op 18 mei 1999 spreekt het college over het advies van advocaat De Koning. „Het college staat niet afwijzend ten opzichte van een geschillenregeling als voorgesteld, maar wil voorafgaand daaraan meer informatie.”

De heer Van der Houwen (vanaf 1 januari 1999 geen directeur meer van de Kamer van Koophandel) begint een nieuwe bemiddelingspoging. Aan deze poging nemen van de zijde van de gemeente alleen ambtenaren en advocaat De Koning deel en van de zijde van Reesink alleen adviseurs van de Ariëns Groep en advocaat Thunnissen. Het eerste gesprek vindt plaats op 25 mei 1999. De gesprekken lopen in elk geval door tot eind juni 1999. Deze gaan voornamelijk over de geschilpunten rond het bestemmingsplan. Zijdelijks komt ook de rentevergoeding aan de orde.

Die gesprekken gaan in juli 1999 over in een briefwisseling tussen beide advocaten over de rentevergoeding. Er is inmiddels gebeurd wat de heer De Koning al aanvoelde: Reesink stelt een eis tot schadevergoeding tegenover de eis tot rentevergoeding. De gemeente blijkt niet bereid te praten over schade en ook niet om beide elementen voor te leggen aan een adviseur, arbiter of rechter.

Gedurende de eerste helft van juli 1999 vindt een brief/fax-wisseling plaats tussen de advocaten van beide partijen:

Gemeenteadvocaat, de heer De Koning (6 juli):

- De wens van Reesink om de afnameplicht naar een later moment te verleggen was een nieuw gegeven en is uiteraard bezwarend voor de gemeente. Het renteverlies moet daarom voor rekening komen van Reesink. „Vast staat dat de grond per 1 januari 1998 ter beschikking van

Reesink ligt. Als zij dat had gewild had zij daar al hoog en breed gebouwd." Oplossingen kunnen zijn dat:

- Reesink de eerste fase grond direct afneemt (praktisch 14 dagen na vaststelling van het bestemmingsplan door de raad);
- of indien Reesink meer tijd nodig heeft, betaling van de rente.

Van schade en kostenaanspraken kan geen sprake zijn. Als uiterste oplossing wordt voorgesteld het meningsverschil omtrent het al dan niet verschuldigd zijn van rentevergoeding vanaf het moment dat het bestemmingsplan is vastgesteld voor te leggen aan een 'alom gerespecteerd jurist'.

Advocaat van Reesink, de heer Thunnissen (7 juli):

De kwestie van rente is door de gemeente naar voren gebracht in een laat stadium. Reesink hoeft af te nemen (volgens citaat uit een clause uit intentieovereenkomst, artikel 5.2. A.b) „pas als naar het oordeel van Reesink voldoende zeker is dat de tweede fase planologisch de beoogde mogelijkheden van bebouwing, inrichting en gebruik biedt." Voorts wordt niet ingegaan op het voorstel tot arbitrage omdat dat geruime tijd gaat kosten. Wedervoorstel is om beide punten (rente en schade/kosten) apart te zetten en aan de rechter voor te leggen.

De heer De Koning (8 juli):

De gemeente ziet de zaken anders. Hij concludeert dat de posities van partijen derhalve dezelfde blijven als die van voor de bespreking.

De heer Thunnissen (14 juli):

„Reesink heeft de afgelopen dagen twee oplossingen aangedragen voor de impasse: 1. De kwestie van de rente wordt, net als alle andere punten, betrokken bij de vraag of uiteindelijk overeenstemming wordt bereikt over een totaalpakket. Ik schreef u op 6 dezer dat Reesink geen principepunt maakt van de rente doch dit in het totaal van de te bereiken overeenstemming wil bezien. 2. De kwestie van de rente, kosten en schade wordt apart gezet en aan de rechter, arbitrage of een bindend adviseur voorgelegd. (..) Mij lijkt dat het voor de hand ligt om de sub 1 bedoelde weg te volgen doch als de gemeente liever de tweede weg volgt is daar geen enkel bezwaar tegen. (..) Zoals uit het voorgaande blijkt blijft Reesink bereid tot voortzetting van het overleg."

Op 14 juli 1999 adviseert de heer De Koning aan de jurist van Grond Economie en Projecten:

- „In artikel 5 van de intentieovereenkomst staat uitdrukkelijk aangegeven dat partijen nog een definitieve koopovereenkomst moeten afsluiten (..) het is dus onmiskenbaar dat nog een overeenkomst tot stand moet komen (artikelen 5.1 en 5.4)."

- „Gelet op samenhang van leveringstijd en prijs is het niet onredelijk dat bij de definitieve overeenkomst ook wijziging in de prijs wordt aangebracht."
- Voorstel om bij aangetekende brief aan Reesink het standpunt van gemeente kenbaar te maken.

Op 19 juli 1999 besluit het college over het verzenden van een brief aan Reesink. Het voorstel is afkomstig van de directie Ruimtelijke Ordening en Wonen en de directie Grond Economie en Projecten en is gebaseerd op het advies van de advocaat. De brief wordt verzonden op 20 juli 1999. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- er moet nog een definitieve koopovereenkomst worden gesloten; wijziging in de prijs is niet onredelijk (zie advies van de heer De Koning hierboven);
- de afnamedatum van 1 januari 1998 zal moeten worden gewijzigd in 1 oktober 1999, de datum waarop de gemeente uiterlijk bereid is te leveren;
- de prijs wordt verhoogd met 7 procent op jaarbasis voor de periode van 1 januari 1998 tot datum afname;
- hieruit vloeit een prijs voort van de grond van fase 1 van 111,48 gulden per vierkante meter.

Reesink wordt verzocht binnen 3 weken schriftelijk en ongeclausuleerd kenbaar te maken dat hij zich tot koop verbindt op basis van het bepaalde in de aan de intentieovereenkomst gehechte koopakte met de wijzigingen en aanvullingen als hierboven bedoeld. Mocht Reesink aan dit verzoek niet voldoen, dan moeten en zullen wij tot de conclusie komen dat er geen definitieve overeenstemming tot stand zal komen. In dat geval zal de gemeente de intentieovereenkomst opzeggen en als ontbonden beschouwen. Zulks omdat er dan sprake is van voortdurend ernstig tekortschieten (..)." Onder het tekortschieten rekent de gemeente volgens deze brief ook:

- het niet leveren van een aanvraag voor een bouwvergunning teneinde de artikel 19-procedure in gang te zetten, ondanks herhaalde verzoeken;
- het in gebreke blijven bij het verschaffen van bouwplannen, de voorgenomen terreininrichting en het voorgenomen grondgebruik van de tweede fase.

Bij brieven van 21 en 26 juli 1999 reageert Reesink:

„(..) Door een rentevergoeding toe te zeggen zou Reesink in de onverkwikkelijke positie komen, dat verdere vertraging door uw gemeente voor rekening en risico van ons als koper komt. Dat kan, na alles wat wij met uw gemeente hebben moeten beleven, in redelijkheid niet van ons worden verlangd. Dit bepaalt sterk onze weigering alsnog (niet eerder overeengekomen) rente te gaan bepalen. Ik constateer dat nu partijen er via de

bemiddelaars 'uit' waren, U het laat breken op uw eigen onredelijke dictaat dat Reesink rente moet gaan betalen (...)."

Reesink vervolgt:

„Volgens artikel 5c is de koopovereenkomst wel gesloten. Daar staat dat „het in de aangehechte koopakte bepaalde tussen partijen geldt."

De afname van de eerste fase vindt volgens Reesink plaats als aan twee vereisten is voldaan: (1) aanwezig zijn van vereiste vergunningen die naar redelijke verwachting niet zullen sneuvelen in bezwaar of beroep, en (2) er zekerheid is voor de tweede fase.

Tot slot sommeert Reesink de gemeente om:

- strijdigheid tussen ontwerpbestemmingsplan en overeenkomst weg te nemen;
- binnen 10 dagen te berichten wanneer een bestemmingsplan wordt vastgesteld dat voldoet aan de eisen;
- binnen 10 dagen de brief van 20 juli 1999 in te trekken.

Op 29 juli 1999 stuurt burgemeester De Graaf een ontvangstbevestiging van de brieven van 21 en 26 juli 1999: „Langs deze weg bevestig ik u de ontvangst van uw bovengenoemde brieven. Ik heb kennis genomen van uw bereidheid tot overleg, die u in het slot van uw brief uitspreekt en die ik bijzonder op prijs stel. Op dit moment zijn de verantwoordelijke wethouders en hun ambtelijke adviseurs wegens vakantie afwezig. Zodra zij in augustus weer bereikbaar zijn, zal ik uw brieven aan hen voorleggen."

Kort na de vakantie, bij brief gedateerd 23 augustus 1999, zegt de gemeente de intentieovereenkomst op. Het is een brief van het college aan Reesink, voorgesteld door de dienst Grond Economie en Projecten op basis van een concept dat is gemaakt door de advocaat:

„Bij de brief van 20 juli jl. verzochten wij u ons binnen drie weken kenbaar te maken de definitieve koopovereenkomst aan te gaan zoals bedoeld in artikel 5.1 van de intentieovereenkomst. Inmiddels heeft u bij brief van 26 juli jl. onmiskenbaar aangegeven dat u niet bereid bent de koopovereenkomst te sluiten. Voor het overige biedt de inhoud van deze brief geen aanleiding om terug te komen op ons standpunt. Enig concreet voorstel tot oplossing van het renteprobleem valt in deze brief niet te lezen. Conform het in onze brief van 20 juli jl. kenbaar gemaakte voornemen zeggen wij u hierbij de intentieovereenkomst op en ontbinden deze. (...)"

De concept-brief wordt besproken in de collegevergadering van 24 augustus 1999 en verzonden op die dag of de dag erna. Kennelijk is de datum waarop de brief in concept is opgemaakt in de verzonden brief blijven staan. In de bewuste collegevergadering van 24 augustus 1999 zijn burgemeester De Graaf en wethouder Bolhuis afwezig. Als een week later (31 augustus 1999)

de notulen van de vorige collegevergadering worden vastgesteld is het college voltallig en komen de heren Bolhuis en De Graaf niet op het besluit terug.

In reactie op de hiervoor bedoelde brief reageert directeur Ten Doeschate per brief van 26 augustus 1999 aan burgemeester De Graaf. Hij verwijst naar de brief van de burgemeester van 29 juli 1999. „Ik kan namelijk niet rijmen dat u mij uw brief van 26 juli jl. zond en vervolgens de door u ondertekende brief gedateerd 23 augustus, die mij heden morgen bereikte, uit liet gaan. (..) Hoe dit alles ook zij, nadat u met recht de bereidheid tot nader overleg als aanknopingspunt uit mijn brief oppikte (..) gooit u met de brief van 23 augustus jl. de deur helemaal dicht. Rest mij nu niets anders dan de zaak maar als een echte juridische casus aan onze juridische raadsman over te dragen."

Op 23 september 1999 stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan Apeldoorn-Oost/Ecofactorij vast.

Bij brief van 8 oktober 1999 biedt het college Reesink alsnog aan de grond te kopen voor 112 gulden per vierkante meter. De prijs is gebaseerd op een rentevergoeding vanaf 1 januari 1998. Het college biedt hierin aan tegelijk met de koop een arbitraal oordeel te vragen over de redelijkheid van die prijs. Het biedt aan het eventuele meerdere achteraf terug te betalen, inclusief wettelijke rente, indien de arbiter die prijs te hoog vindt.

Artikel 9.2 van de intentieovereenkomst bepaalt dat opzeggen door elk van beide kan „in geval van ook na ingebrekestelling voortdurend ernstig tekortschieten door de andere partij in de nakoming van het in deze intentieovereenkomst bepaalde (..)”. Artikel 9.3 voegt daar onder meer aan toe dat „voor zover de oorzaak van de opzegging aan de andere partij kan worden toegerekend” de andere partij aanspraak kan maken op vergoeding van geleden schade en gemaakte kosten en rente.

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de gemeente pas zo laat druk is gaan uitoefenen op Reesink om mee te werken aan snelheid, zodat de gemeente geen onnodig renteverlies zou leiden. De heer De Jong verklaart dit in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie als volgt: „Ik heb steeds weer teruggekoppeld: wat zijn de volgende stappen. Moeten we nu juridisch de zaak aanpakken of..? (..) zowel met de directeur als met de wethouder, mevrouw Uges-Zoet."

Gevraagd naar de reactie, zegt hij: „Kijk maar even hoe het loopt. Mevrouw

*Uges gaf aan: ga niet te hoog in de boom zitten, want dan krijgen we weer een boel ellende over ons heen. Dus niet doen, doorgaan. (...) Over het algemeen is het in die tijd geweest van: niet direct te hard van stapel lopen anders jaag je hem in de gordijnen. Het komt wel goed. Dan moet het maar even iets langer duren."*³⁰

Pas na het gesprek van 25 november 1998 tussen wethouders Kuijpers en Bolhuis en directeur Ten Doeschate raakt het geduld aan de zijde van het college op. Dit heeft alles te maken met de rentekosten die de gemeente ziet oplopen, nu de grond van fase 1 nog steeds niet kan worden geleverd. Het college vindt een rentevergoeding op zijn plaats, maar waarom?

De Onderzoekscommissie heeft voormalig wethouder Kuijpers in zijn verhoor gevraagd wie de geestelijke vader is van het vragen om een rentevergoeding.

De heer Kuijpers noemt zijn collega Bolhuis: „*We hebben het in het college ook over de rente gehad. (...) Hij heeft in het college ingebracht dat daar eens over gepraat moest worden. En natuurlijk, hij had daar ook een stuk verantwoordelijkheid in, want ik had wel het grondbedrijf, maar we moesten ook op de centen letten. Dat is geen uiting dat Bolhuis de baas was, maar het was een medecollegelid die een opmerking maakt. En dan discussieert het college daarover en vraagt zich af of dat redelijk is, en concludeert dan dat het redelijk is.*”³¹

De Onderzoekscommissie stelt overigens vast dat het wethouder Kuijpers tot de openbare verhoren niet bekend was hoe en waar een rentevergoeding uit (concepten van) de intentieovereenkomst is verdwenen. Op de vraag van de Onderzoekscommissie of hij wist dat het rentebeding, dat in eerdere versies had gestaan, in de definitieve versie eruit was stelt hij in zijn verhoor: „*Nee, dat was een eye-opener voor mij tijdens deze verhoren.*”³² Ook wethouder Bolhuis blijkt zich hiervan niet bewust te zijn geweest (zie hiervoor onder thema "Intentieovereenkomst").

De Onderzoekscommissie heeft burgemeester De Graaf tijdens zijn verhoor de vraag voorgelegd of hij het ook een tekortkoming vindt dat in het college niet aan de orde is geweest dat de intentieovereenkomst geen rente-indexatie bevat en dat die bepaling er tijdens de onderhandelingen uit is verdwenen. De commissie vroeg of het zijn blik op de materie had kunnen verhelderen.

³⁰ Verhoor 28 oktober 2005.

³¹ Verhoor 24 oktober 2005.

³² Verhoor 28 oktober 2005.

De heer De Graaf: „Ja zeker, als het op dat punt aan de orde zou zijn geweest, had dat in juridische zin een andere kijk op de zaak gegeven. (...) Zonder zo'n rentebeding sta je redelijk zwak als je dan wel rente gaat vragen aan de tegenpartij.”³³

In mei 1999 realiseert advocaat De Koning zich dat rekening moet worden gehouden met tegeneisen als de gemeente doorzet met haar rentevordering. Hij adviseert tot een geschillenregeling.

In de brief van 20 juli 1999 geeft de gemeente aan dat zij in redelijkheid recht heeft op rente. Zij beroept zich erop dat er nog een definitieve koopovereenkomst zou moeten komen volgens de intentieovereenkomst. Waar zij in mei 1999 nog uitging van rente vanaf 1 april 1999, spreekt zij nu over rente vanaf 1 januari 1998.

Gevraagd naar de reden voor deze wijziging verklaart de heer Kuijpers in zijn verhoor:

„(...) we hebben in redelijkheid besloten om niet helemaal terug te gaan, maar vanaf 1 april 1999, dus het moment waarop we de brief schreven, en we hebben afspraken willen maken over een datum voor de afname. Dat is allemaal gedaan om de ondernemer Reesink te pleasen.(...) Ik denk dat de brief van 12 maart een vriendelijke brief was, waarin de rente werd aangekondigd. Partijen gingen onderweg, in mei en juni vond overleg plaats en de partijen waren eruit. Vervolgens wilde Ten Doeschate er nog een weekend over slapen, maar we dachten eruit te zijn. Die maandag kwam het bericht dat we er niet uit waren en dat het toch weer vastzat op de rente. Toen was het helder voor het college en werd besloten om een scherpere brief te schrijven. De souplesse over de rente werd teruggedraaid, er zou rente gegeven worden vanaf 1 januari 1998.”³⁴

De bemiddelingsgesprekken onder leiding van de heer Van der Houwen, van eind mei tot eind juni 1999, gaan vooral over het bestemmingsplan. Daarover komt ook bijna overeenstemming. De Onderzoekscommissie merkt op dat de kwestie van de rente hierin wel wordt onderkend, maar buiten de gesprekken blijft. De rentekwestie bepaalt uiteindelijk dat de gemeente de intentieovereenkomst opzegt, bij brief van 23 augustus 1999. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan kort daarna vast op 23 september 1999.

Reesink wijst, in zijn brieven van 21 en 26 juli 1999, de redeneringen van de gemeente over de rentevergoeding af en vraagt de gemeente de brief van 20 juli 1999 in te trekken. Het valt de Onderzoekscommissie op dat de gemeente niet op deze brieven reageert.

³³ Verhoor 31 oktober 2005.

³⁴ Verhoor 24 oktober 2005.

Het college gaat een stap verder en zegt de gemeente eind augustus 1999 de intentieovereenkomst op. Was dit een drukmiddel of wilde de gemeente echt af van de overeenkomst met Reesink? In haar verhoor heeft de Onderzoekscommissie hierover het volgende gehoord.

De heer Bolhuis in zijn eerste verhoor:

*„In mijn beleving was het college van B & W aan het eind van zijn latijn. In mijn beleving hadden we dat al zo vaak geprobeerd en kwamen we geen stap verder. Praten had geen zin meer, was mijn beleving. Wij sloten niet uit dat Ten Doeschate in grote vreugde zou ontbranden in de zin van: ik ben er vanaf.”*³⁵

Wethouder Van der Tas is eveneens stellig in haar verhoor:

*„Het geduld raakt op. Als er overal gedoe over ontstaat, moet je dan niet terug naar de basis en zeggen: „Laten we met de hele handel ophouden?” In die context moet u het plaatsen.”*³⁶

De heer Kuijpers, eveneens in zijn eerste verhoor:

*„Klopt, het was een serieuze opzegging, maar ik zeg er gelijk bij dat we ook weer aan Ten Doeschate lieten weten dat de deur nog op een kier stond. We hadden verwacht dat hij erop in zou gaan. Het was een dreigement in de hoop dat de liefde niet verder zou bekoelen.”*³⁷

De heer De Graaf:

*„Het had lang genoeg geduurd, dan zoek je naar mogelijkheden om de zaak vlot te trekken. „Laten we de zaak maar onder druk zetten.” Het belang was nog steeds dat Reesink snel naar Apeldoorn kwam. Reesink wilde zelf ook snel verhuizen. Misschien kwam er weer een reactie op de zaak, dat het niet de bedoeling was de zaak schipbreuk te laten leiden.”*³⁸

De Onderzoekscommissie constateert dat de meningen in het college over het opzeggen van de intentieovereenkomst uiteenlopen. Het college is dus niet eenduidig over de uitleg hiervan.

De heer Ten Doeschate uit onmiddellijk per brief zijn verbazing over de stap van de gemeente. Hij concludeert dat hem niet anders rest „dan de zaak maar als een echte juridische casus aan zijn raadsman over te dragen.”

³⁵ Verhoor 10 oktober 2005.

³⁶ Verhoor 24 oktober 2005.

³⁷ Verhoor 24 oktober 2005.

³⁸ Verhoor 31 oktober 2005.

In het openbaar verhoor geeft hij aan na de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad (23 september 1999) toch nog hoop te hebben gekoesterd:

„Ik heb voorgesteld om het verbreken van het contract ongedaan te maken en Reesink alsnog de grond te leveren. En dat wilden ze dus niet. Dus daar waar wethouder Bolhuis eerder dacht dat ik er graag vanaf wilde en daarom een vreugdedansje zou maken, wat niet gebeurde, zal hij al heel snel geweten hebben dat zijn inschatting niet klopte en dat wij wel wilden bouwen.”

De Onderzoekscommissie is van mening dat de gemeente weliswaar kan verzoeken en aandringen op rentevergoeding, maar dat de intentieovereenkomst geen reële basis biedt voor het in rechte opeisen daarvan en zeker niet om uiteindelijk op die grond de intentieovereenkomst te ontbinden.

Ook de redenering dat de koopakte nog niet definitief was, is volgens de commissie niet reëel vol te houden. Artikel 5.c van de intentieovereenkomst legt vast dat de geparafeerde koopovereenkomst een „hard” onderdeel is van de gesloten overeenkomst. De koopakte is bovendien volledig uitgewerkt.

De gemeentelijke jurist Bazelier zegt over het opzeggen van de intentieovereenkomst in zijn besloten verhoor bij de Onderzoekscommissie dat hij destijds van mening was, en dat nog steeds is, dat ontbinding van de intentieovereenkomst een te zware stap was in verhouding tot de belangen die beide partijen hadden.³⁹

De Onderzoekscommissie stelt vast dat Reesink zich stelselmatig is blijven beroepen op zijn recht om de afname van fase 1 te vertragen als hij geen voldoende zekerheid had dat het planologische kader hem de beoogde mogelijkheden zou bieden voor fase 2 (intentieovereenkomst, artikel 5.2.A.b.2). De commissie is van mening dat Reesink een behoorlijke opening creëerde zijn medewerking toe te zeggen aan bindend advies, arbitrage of een rechterlijke uitspraak over rente en schade. Als de gemeente terecht vond dat Reesink ook moedwillig zorgde voor vertraging had dat in een dergelijke procedure kunnen worden vastgesteld.

De Onderzoekscommissie is van mening dat het opzeggen van de overeenkomst, nu die niet is gedaan onder toevoeging van een toelichting dat het zou gaan om een drukmiddel en wat de gemeente precies wilde bereiken, duidelijk moet worden opgevat als een opzegging zonder meer.

³⁹ De commissie heeft van de geïnterviewde toestemming gekregen tot het benoemen van deze mening.

De commissie vat het opzeggen op als een juridisch heel zware stap. Uit de documenten, de interviews en de verhoren maakt zij op dat het college niet beschikte over een analyse en een afweging die deze beslissing duidelijk kon schragen.

In dit licht verbaast de commissie zich er ook over dat het college de rentevergoeding bij brief van 12 maart 1999 berekent over de periode vanaf 1 april 1999 en bij brief van 20 juli 1999, zonder nadere motivering, vanaf 1 januari 1998. De Onderzoekscommissie vindt dat niet sterk.

Ook wijst de Onderzoekscommissie op de volgende twee aspecten:

- het bestemmingsplan is niet vastgesteld op het moment van waaraf het college de rente claimt en eveneens niet op het moment van opzeggen; de zekerheid voor Reesink, als bedoeld in de intentieovereenkomst (artikel 5.2.A.b.2), was dus nog niet formeel geregeld;
- het perceel is op beide momenten niet ontsloten door een toegangsweg; die weg zal uiteindelijk pas gereed zijn op 21 december 2000.

De gemeente heeft dus op het moment van opzeggen zelf onvoldoende voldaan aan enkele belangrijke verplichtingen uit de intentieovereenkomst. Zij had er relatief gemakkelijk voor kunnen zorgen dat deze zaken waren geregeld voordat zij overging tot opzeggen.

Op de vraag wat hij verwachtte van de reactie van Reesink zegt de heer Kuijpers tegen de Onderzoekscommissie over het karakter van de opzegging, daarbij citerend uit de brief van 13 augustus 1999:

„Wij menen rekening te moeten houden met de mogelijkheid dat u (Reesink; Onderzoekscommissie) na de vaststelling van het bestemmingsplan van plan bent alsnog een koopovereenkomst te sluiten. Nadat het plan is vastgesteld, zullen wij u die gelegenheid bieden. Dus de overeenkomst is wel opgezegd, maar we laten onmiddellijk weer ons goed gedrag zien door in een brief te stellen, dat na vaststelling van het bestemmingsplan Reesink weer de gelegenheid krijgt grond te kopen.”⁴⁰

Het valt de Onderzoekscommissie overigens ook op dat het college geen goedkeuring vraagt aan de raad voor deze opzegging. De commissie vindt dat opmerkelijk omdat de raad immers de intentieovereenkomst heeft goedgekeurd.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de gemeente de

⁴⁰ Verhoor 24 oktober 2005.

intentieovereenkomst eenzijdig heeft opgezegd, hoe het proces van opzeggen is verlopen en of deze handelwijze op zich redelijk en terecht was.

De Onderzoekscommissie concludeert op basis van haar analyse:

- Het college heeft de positie van de gemeente, de inhoud van de overeenkomst en de risico's en kansen onvoldoende geanalyseerd bij de stappen die hebben geleid tot het opzeggen van de overeenkomst.
- Het college heeft Reesink niet tijdig (medio 1998) gewaarschuwd dat het in gebreke bleef bij het nakomen van zijn verplichtingen. Het heeft Reesink dan ook niet kunnen aanzeggen dat het bedrijf voortdurend tekortschoot in het nakomen van de intentieovereenkomst.
- Het college heeft niet consistent gehandeld door eerst rente te eisen per 1 april 1999 (brief van 12 maart 1999) en vervolgens de eis aan te scherpen tot 1 januari 1998 (brief van 20 juli 1999).
- Het college heeft evenzeer niet consistent gehandeld door eerst positief te reageren op een aanbod van Reesink tot overleg (brief van 29 juli 1999) en kort daarna de overeenkomst op te zeggen (brief van 23 augustus 1999).
- Het opzeggen van de intentieovereenkomst was ook niet logisch aangezien op dat moment de partijen het bijna eens waren over het bestemmingsplan.
- Het had het college en de ambtelijke organisatie duidelijk moeten zijn dat de koopovereenkomst wel degelijk de status had van overeenkomst, en dat de gemeente zelf in augustus 1999 nog niet had voldaan aan de voorwaarde van het ontsluiten van het perceel (dat gebeurde uiteindelijk pas in december 2000).
- Juridisch-procedureel zou het in elk geval handiger zijn geweest als de gemeente eerder en duidelijker had aangegeven dat Reesink niet goed meewerkte aan artikel 2.2 (zie onder thema "Bestemmingsplan"), als het college de opzegging pas had gedaan na het vaststellen door de raad van het bestemmingsplan (in verband met artikel 5.2.A.b.2, zie thema "Intentieovereenkomst") en na oplevering van de toegangsweg.
- Het college heeft ook op juridisch-inhoudelijk ondeugdelijke gronden gegrepen naar het zware middel van opzeggen. Rentevergoeding bij latere levering komt immers niet voor in de intentieovereenkomst.
- Door er vanuit te gaan dat de opzegging als drukmiddel zou kunnen dienen, heeft het college ondoordacht gehandeld.
- Het college had moeten inzien dat een aparte procedure, via bindend advies, arbitrage of rechter, over het vaststellen van rente en schade redelijk en doeltreffend zou zijn geweest.
- Het college heeft, nu het besloot tot de ingrijpende stap van opzeggen, de raad ten onrechte geen goedkeuring hiervoor gevraagd. De raad had immers de overeenkomst die werd opgezegd, goedgekeurd.

3.5 Civielrechtelijke juridische procedures

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd hoe het mogelijk is geweest dat de gemeente in dit dossier zo lange tijd en zoveel rechtsprocedures voerde bij de burgerlijke rechter en die stelselmatig geheel dan wel in belangrijke mate verloor. En vervolgens of de gemeente daarin verstandig heeft gehandeld.

Feiten en gebeurtenissen: het verloop van de civiele rechtsprocedures

De gemeente sluit met Reesink een minutieuze overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst, met de -wellicht verwarrende- naam intentieovereenkomst. De eindversie daarvan wordt aan de zijde van Reesink geaccordeerd door de directeur, de heer Ten Doeschate, en de Raad van Commissarissen en aan gemeentezijde door het college en de gemeenteraad. Deze versie wordt door beide partijen ondertekend op 12 maart 1997.

Bij brief van 23 augustus 1999 zegt de gemeente de intentieovereenkomst eenzijdig op. Dit gebeurt bij brief van het college, na overleg in dat college en met de advocaat (de heer De Koning). In de kern is de reden van opzeggen dat Reesink de grond van fase 1 niet afnam op 1 januari 1998, de gemeente als gevolg daarvan renteverliezen leed en Reesink niet bereid was rentevergoeding te betalen over de prijs van de grond, ingaande op 1 januari 1998.

Inhoudelijk hanteert de gemeente voor haar standpunt de volgende argumentatie (zie brief college aan Reesink van 12 maart 1999): Reesink zou, volgens de intentieovereenkomst, voor de bouwvergunning een artikel 19-procedure doorlopen. De gemeente heeft in het bouwteam herhaaldelijk aangedrongen op de vereiste gegevens om deze procedure in gang te zetten, te weten een officiële aanvraag bouwvergunning met tekeningen. De gemeente leidt door de vertraging een renteverlies van 392.000 gulden per jaar. Bij de prijsvorming is de gemeente uitgegaan van overdracht en betaling per 1 januari 1998. Naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid kan van de gemeente niet worden verlangd dit te laten voortduren, zo vindt het college.

Juridisch-procedureel baseert de gemeente zich op artikel 5 van de intentieovereenkomst, die volgens haar bepaalt dat er nog een definitieve koopovereenkomst moet worden gesloten. Zij stelt een definitieve koopovereenkomst voor waarin de bepaling voorkomt over rentevergoeding door Reesink.

Reesink schrijft dat in redelijkheid geen rentevergoeding kan worden gevraagd en dat volgens artikel 5c van de intentieovereenkomst de koopovereenkomst wel degelijk is gesloten.

Bij brief van 8 oktober 1999, nadat de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld, biedt het college Reesink alsnog aan de grond te kopen, en wel tegen 112 gulden per vierkante meter. Het college biedt aan tegelijk met de koop een arbitraal oordeel te vragen over de redelijkheid van die prijs. Het is bereid het eventuele meerdere terug te betalen inclusief wettelijke rente als de arbiter die prijs te hoog vindt. Reesink gaat niet in op dit voorstel. Hij staat op onverkorte naleving van de intentieovereenkomst. Reesink blijft wel bereid de rente die de gemeente eist en de schadevergoeding die het bedrijf claimt, voor te leggen voor arbitrage.

Na bemiddeling door VVD-raadslid de heer Van der Vorst en een kortdurende mediation in het voorjaar van 2000 blijft het geschil in de kern gelijk. Reesink blijft zich beroepen op de intentieovereenkomst. Hij geeft aan dat wel te praten valt over rentevergoeding, mits ook wordt gesproken over schadevergoeding aan Reesink. Hij is bereid hierover arbitrage te laten plaatsvinden of een rechterlijke toets, mits vooralsnog wordt doorgewerkt zonder vergoeding voor rente of schade. De gemeente wil niet praten over schadevergoeding en is daarom ook niet bereid tot arbitrage over rente en schade.

In mei 2000 huurt het college een tweede advocaat in, naast stadsadvocaat De Koning. Het is mevrouw Schuurmans van kantoor De Brauw Blackstone Westbroek.

Op 6 juni 2000 dagvaart Reesink de gemeente, met als doel de gemeente te houden aan de intentieovereenkomst, op straffe van verbeurte van dwangsommen. In het kort geding hierover vordert Reesink primair de grond te leveren tegen de afgesproken prijs, zodra de vereiste bouwvergunningen zijn verleend, en met opleggen van dwangsommen. De gemeente vordert het beslag op de grond op te heffen, eveneens op straffe van dwangsommen.

Op 10 juli 2000 doet de rechter uitspraak in dit kort geding. Die stelt beide partijen formeel in het ongelijk, omdat hij vindt dat alleen in bodemprocedure een uitspraak mogelijk is. Hij geeft wel aan dat „bepaald niet kan worden uitgesloten" dat de bodemrechter Reesink in het gelijk zal stellen.

Beide partijen komen overeen dat een bodemprocedure wordt gevoerd. Reesink vordert hierin dat:

- de gemeente de intentieovereenkomst onverkort en ongewijzigd nakomt;
- de gemeente de grond van fase 1 levert tegen 99 gulden per vierkante meter, in overeenstemming met artikel 5.2.A van de overeenkomst en de koopakte die is gehecht aan de overeenkomst, zodra de bouwvergunning is afgegeven, op straffe van een dwangsommen per dag dat de gemeente in gebreke blijft;
- de gemeente de ontsluitingsweg (volgens artikel 5.1 van de intentieovereenkomst) voortvarend voltooit en Reesink hierover toegang verleent, op straffe van dwangsommen per dag dat de gemeente in gebreke blijft;
- de gemeente schadevergoeding betaalt aan Reesink, op te maken bij staat en vermeerderd met wettelijke rente vanaf 17 september 1999.

De gemeente vordert op haar beurt dat:

- de intentieovereenkomst is ontbonden;
- Reesink schadevergoeding betaalt aan de gemeente, op te maken bij staat en vermeerderd met wettelijke rente vanaf 9 maart 2000;
- Reesink het beslag op de grond opheft.

In de rechtszitting van 30 november 2000, die voorafgaat aan de uitspraak op 18 januari 2001, doet de rechter een poging de partijen er zelf uit te laten komen. De heer Van der Houwen zegt hierover in het verhoor met de Onderzoekscommissie: *„Ik ben daar bij geweest (...). De president van de rechtbank zei tegen de heer Ten Doeschate dat het mogelijk verstandig was de wederzijdse claims opzij te leggen. De heer Ten Doeschate vond dat prima. De president wendde zich tot de heren Kuijpers en Bolhuis, over de hoofden van hun advocaten heen. Hij zei: „Wat vindt u daarvan meneer Bolhuis?“ Ik vond het opmerkelijk dat hij alleen de heer Bolhuis aansprak. De heer Bolhuis zei vervolgens: „Wij doen dit niet.“ Ik heb geschreven (in zijn eigen aantekeningen; Onderzoekscommissie) dat de heer Kuijpers er met een gekweld gezicht bij zat. Er was dus geen onderhandeling.“*⁴¹

De heer Kuijpers nuanceert in zijn verhoor: *„Ik vond het ook niet echt een poging van de rechter -daarom mijn opwindning over die rechter. Voordat de pleidooien gehouden waren liet de rechter eigenlijk al blijken hoe hij erover dacht.“*⁴²

Op 18 januari 2001 doet de rechter uitspraak in de bodemprocedure. De gemeente moet de intentieovereenkomst nakomen en de grond voor fase 1 leveren tegen de overeengekomen prijs (99 gulden per vierkante meter),

⁴¹ Verhoor 12 oktober 2005.

⁴² Verhoor 28 oktober 2005.

zodra de bouwvergunning is afgegeven, en moet bovendien voortvarend de ontsluiting van het perceel voltooiën. De vorderingen van de gemeente worden afgewezen. De gemeente moet dwangsommen betalen per dag dat zij niet meewerkt aan eigendomsoverdracht en aan ontsluiting. Het gaat om 500.000 gulden per dag. De rechtbank verwijst de kwestie van de schade van Reesink naar een vervolprocedure.

De rechter is van mening dat Reesink niet verweten kan worden dat hij niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen. De rechter wijst erop dat al omstreeks 1 juni 1997 duidelijk was dat een bouwvergunning op 1 januari 1998 niet haalbaar zou zijn. Aan de twee randvoorwaarden die de intentieovereenkomst daarvoor noemt (artikel 3.3) kon immers niet tijdig worden voldaan, te weten een positief oordeel van de Welstandscommissie uiterlijk 1 juni 1997 en zicht op tijdige afgifte van een milieuvergunning. Volgens de rechter heeft de gemeente Reesink vóór 12 maart 1999 niet aangesproken op het feit dat hij nog geen bouwvergunning had aangevraagd.

Over het voorontwerp-bestemmingsplan, eind november 1997, geeft de rechter aan dat dit op cruciale punten niet overeenstemde met de letter of de geest van de intentieovereenkomst. Volgens hem zou te voorzien zijn dat de gemeente een aanvraag voor een bouwvergunning zou weigeren omdat het bouwplan op een aantal cruciale punten in strijd was met dit voorontwerp. „In een dergelijke situatie kon en mocht niet van Reesink gevergd worden dat zij een aanvraag voor een bouwvergunning indiende, temeer waar (..) met een dergelijke aanvraag een bedrag van 1,5 miljoen gulden gemoeid zou zijn aan ontwerpkosten en leges.”

De gemeente gaat 19 januari 2001, de dag na de uitspraak, in beroep tegen dit vonnis in bodemprocedure (dagvaarding 30 maart 2001). De gemeente beoogt met deze stap het (deel)vonnis van 18 januari 2001 (door de rechter) te doen vernietigen, de vorderingen van Reesink alsnog niet-ontvankelijk te doen verklaren, te doen verklaren dat de intentieovereenkomst is ontbonden en Reesink te doen veroordelen tot schadevergoeding.

Diezelfde dag (19 januari 2001) besluit het college dat voortaan alleen nog mevrouw Schuurmans zal optreden als advocaat. De heer Bolhuis zegt over haar in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie:

*„Ja, er is op een gegeven moment gezegd: we moeten kiezen voor een situatie waarin we een advocaat inschakelen die zich nu echt richt op het afscheid nemen van elkaar, en niet elke keer de deur weer op een kier zet.”*⁴³

Op 25 januari 2001 bekrachtigt de gemeenteraad het besluit om in hoger beroep te gaan. De fractie van Gemeentebelangen stemt tegen.

⁴³ Verhoor 26 oktober 2005.

Voordat het gerechtshof een uitspraak heeft gedaan, komt de gemeente in een lastig parket te zitten met de aanvraag voor een bouwvergunning van Reesink van 13 augustus 2001. Een bouwvergunning is een zogenaamde gebonden beschikking: als aan omschreven voorwaarden is voldaan, moet de gemeente de vergunning verlenen. In de loop van november 2001 lijkt de vergunning te moeten worden verleend. De gemeente weet dat het rechtsgevolg van een bouwvergunning is dat zij de grond van fase 1 moet leveren tegen de prijs volgens de intentieovereenkomst en dus zonder rentevergoeding (zie het vonnis van 18 januari 2001), terwijl zij juist bij de rechter vordert om de intentieovereenkomst op te zeggen omdat voor haar rentevergoeding essentieel is. Het college vraagt daarom een second opinion (zie onder thema "Détournement de pouvoir?").

Uiteindelijk levert de gemeente de grond, onder protest, tegen de prijs van de intentieovereenkomst, op 14 januari 2002.

De gemeente ziet zich daarom genoodzaakt niet alleen verder te wachten op de uitspraak in hoger beroep, maar ook om aanvullend een juridische procedure te beginnen om de grond weer terug te krijgen. Op 19 maart 2002 dagvaart de gemeente daarom Reesink en legt zij conservatoir beslag op de gronden (inclusief boerderij) zoals geleverd aan Reesink. De gemeente eist in haar dagvaarding teruglevering van grond en schadevergoeding.

Op 4 juni 2002 doet het gerechtshof Arnhem uitspraak in het hoger beroep tegen het (deel)vonnis van de rechtbank Zutphen van 18 januari 2001. Dit vonnis luidde dat de gemeente de intentieovereenkomst moet naleven, de grond moet leveren tegen 99 gulden per vierkante meter zodra de bouwvergunning is afgegeven, voortvarend moet meewerken aan ontsluiting van het perceel en dwangsommen moet betalen per dag dat zij niet meewerkt aan levering en ontsluiting.

Het hof bekrachtigt het vonnis van de rechtbank, met uitzondering van de hoogte van de dwangsom voor het niet tijdig meewerken aan eigendoms-overdracht. Deze dwangsom wordt nu bepaald op 40.000 euro per dag (na 14 dagen na ontvangst oproep mee te werken aan overdracht) met een maximum van 700.000 euro.

Twee cassatiedeskundigen raden de gemeente aan niet in cassatie te gaan. De gemeente besluit bij brief van 3 september 2002 aan Reesink te berusten in de uitspraak in het hoger beroep. Op dat moment is het Reesink duidelijk dat het bedrijf de grond niet zal hoeven terug te leveren.

Op 28 mei 2003 wijst de rechtbank Zutphen (deel)vonnis in de vervolgproucedure in vervolg op het deelvonnis van 18 januari 2001 over de schade.

Uitspraak: de rechtbank veroordeelt de gemeente om aan Reesink de te betalen schadevergoeding op te maken bij staat.

Op 3 september 2003 doet de rechtbank Zutphen uitspraak in vervolg op de uitspraak van 28 mei 2003. Het vonnis luidt dat de rechtbank de gemeente veroordeelt tot het betalen van 266.219 euro, vermeerderd met de wettelijke rente over 26.580 euro vanaf 6 juni 2002 tot aan de dag van betaling en over 239.640 euro vanaf 21 november 2002 tot aan de dag van betaling. De hoofdsom van 266.219 euro bestaat uit:

- 12.231 euro als vergoeding voor kosten notaris;
- 14.349 euro als vergoeding voor kosten annulering feest;
- 239.640 euro als vergoeding voor kosten grondophoging.

De gemeente gaat op 2 december 2003 in hoger beroep tegen dit vonnis (formeel tegen beide vonnissen).

Op 29 juni 2004 doet het gerechtshof Arnhem uitspraak over het beroep van de gemeente tegen het vonnis van de rechtbank van 28 mei 2003. Het hof bekrachtigt in zijn arrest het vonnis van de rechtbank. Op basis van een advies van een cassatiedeskundige berust de gemeente in dit arrest. De gemeente moet dus definitief schade vergoeden aan Reesink.

Op 22 februari 2005 wijst het gerechtshof Arnhem (tussen)arrest in twee samengevoegde hoger-beroepszaken, die de gemeente heeft ingesteld bij de rechtbank Zutphen, namelijk inzake de vonnissen van 28 mei en 3 september 2003. Het gaat in deze zaak om:

- de vordering van de gemeente tot teruglevering van de grond en tot schadevergoeding;
- de vordering van Reesink tot correctie van de akte van levering, tot betaling van (onnodig gemaakte) notariskosten, van saneringskosten, van kosten voor grondophoging, van kosten van het niet doorgaan van het geplande bedrijfsfeest.

Het Hof wijst de vorderingen van de gemeente af en verklaart de gemeente niet-ontvankelijk in haar hoger beroep tegen het vonnis van 28 mei 2003, voor wat betreft de onderdelen notariskosten en annuleringskosten feest. Het hof beslist dat Reesink bewijs mag leveren (ook door middel van getuigen) dat de grond na maart 2002 door asbest was vervuild en dat de gemeente dit heeft verwijderd omstreeks juni 2002. Het hof houdt verder iedere beslissing aan.

In de loop van 2005 voert de gemeente een kort geding over de dwangsommen. Hierover doet de rechtbank Zutphen, sector Civiel, afdeling Handel, op 2 augustus 2005 uitspraak. Dit vonnis levert op dat de gemeente

geen dwangsommen hoeft te betalen voor te late levering van de grond, voor zover het de periode betreft van 21 december 2001 tot en met 9 januari 2002, omdat de gemeente in die periode voldoende voortvarend heeft meegewerkt aan levering. Dit betekent dat de periode waarover de gemeente dwangsommen moet betalen loopt van 13 tot en met 20 december 2001 en van 10 tot en met 14 januari 2002, ofwel in totaal 13 dagen. Met een dwangsom van 40.000 euro per dag, komt dit op 520.000 euro (exclusief wettelijke rente).

Zie verder het thema "Kosten en baten" voor een overzicht van de betalingen die de gemeente inmiddels heeft verricht aan dwangsommen, schadevergoedingen en renten.

Op het moment van afronden van het onderzoek van de Onderzoekscommissie, medio december 2005, zijn de volgende privaatrechtelijke geschillen nog niet tot een afronding gekomen:

- De vaststelling van de schade die de gemeente moet vergoeden aan Reesink. De rechtbank Zutphen heeft een onafhankelijke schadedeskundige benoemd. Deze is bezig met zijn onderzoek.
- Het (tussen)arrest van 22 februari 2005. Dit vergt nog een eindarrest. Daartegen staat cassatie bij de Hoge Raad open.
- De dwangsommen, inclusief wettelijke rente, die de gemeente is verschuldigd voor het niet tijdig meewerken aan de ontsluiting van het perceel. Over het precieze bedrag is nog geen geschil bij de civiele rechter aanhangig gemaakt.

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

Het valt de Onderzoekscommissie op dat de gemeente stelselmatig vasthoudt aan de gedachte dat zij recht heeft op een rentevergoeding, vanwege vertraging in de levering van de grond van fase 1, terwijl zij hierin keer op keer in het ongelijk wordt gesteld door de rechter. De Onderzoekscommissie acht het vonnis van de rechter van 18 januari 2001 vernietigend voor het standpunt van de gemeente. Op het punt van de rentevergoeding stelt de rechtbank in dit vonnis: „Dat de gemeente, anders dan Reesink (..) heeft verzuimd haar financiële belangen veilig te stellen door bijvoorbeeld een renteclausule op te nemen (..) is een omstandigheid die voor haar rekening en risico is.”

Zoals de Onderzoekscommissie aangeeft onder het thema "Intentieovereenkomst" geeft de overeenkomst tussen de gemeente en Reesink en de geschiedenis van de totstandkoming daarvan, weinig aanleiding tot de gedachte dat de gemeente op haar recht staat als ze rente vraagt. Dat neemt overigens niet weg dat de gemeente Reesink, en later de rechter, wel degelijk

had kunnen proberen te overtuigen van de redelijkheid van een rentevergoeding. De gemeente leidt namelijk renteschade doordat de grond later dan verwacht wordt verkocht.

Het valt de Onderzoekscommissie op dat de rechter in kort geding al een indicatie geeft van de uitspraak die te verwachten valt in de bodemprocedure. Hij geeft aan dat „bepaald niet kan worden uitgesloten" dat Reesink in het gelijk zal worden gesteld. Het komt de commissie voor dat het vonnis in bodemprocedure daarom voor de gemeente destemmeer een teken had moeten zijn dat zij met haar eisen 'op het verkeerde spoor' zat. Niettemin ging de gemeente ook nog eens in hoger beroep.

Over het vonnis in de bodemprocedure op 18 januari 2001 zegt burgemeester De Graaf in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie:
„Dat sloeg in als een bom. We hadden niet verwacht dat we zo aan de kant zouden worden gezet. Aan de ene kant deed het zeer, aan de andere kant was het onverwacht.

*(..) Als je denkt redelijk fifty-fifty uit de bus te kunnen komen en je verliest op alle fronten, dan slaat daar ook een stuk teleurstelling toe. Dan ga je zoeken naar de oorzaken daarvan."*⁴⁴

In hun verhoren bij de Onderzoekscommissie zeggen toenmalige wethouders het volgende:

De heer Kuijpers:

*„U kunt zich voorstellen dat als de rechtbank privaat en publiek koppelt, het voor ons niet aan de orde was te berusten in de uitspraak."*⁴⁵

De heer Bolhuis:

*„En uiteindelijk, in de juridische procedure in Zutphen krijgt de gemeente Apeldoorn ongelijk omdat de rechtbank die dingen (publiek- en privaatrecht; Onderzoekscommissie) aan elkaar koppelt, en zegt dat Reesink -mijn vertaling van het vonnis uit Zutphen- terecht wacht met het indienen van een bouwaanvraag totdat hij zicht heeft op het hele bestemmingsplan, maar dat was niet de afspraak."*⁴⁶

Mevrouw Van der Tas:

„Hoe denkt u dat daarop gereageerd is? Daar is natuurlijk met meer dan teleurstelling op gereageerd in ons college, dat lijkt mij logisch. Het college besluit in hoger beroep te gaan. Hoe men tot dat besluit is gekomen? Vanwege

⁴⁴ Verhoor 31 oktober 2005.

⁴⁵ Verhoor 24 oktober 2005.

⁴⁶ Verhoor 26 oktober 2005.

*verbazing en onbegrip. Niet alle rechtelijke uitspraken mogen zich direct in algeheel begrip verheugen. Ze zullen ongetwijfeld in wijsheid genomen zijn, maar dan snapt nog niet iedereen ze. In ieder geval ons college niet."*⁴⁷

In hoeverre advocaat mevrouw Schuurmans zich deze feiten en omstandigheden realiseerde, heeft de commissie niet kunnen toetsen in een gesprek, omdat de advocaat daaraan niet heeft willen meewerken.

Mevrouw Smedes zegt over het instellen van hoger beroep tegen het vonnis van 18 januari 2001, in haar verhoor bij de Onderzoekscommissie:
„Als u een advocaat vraagt of je in hoger beroep moet, zal die altijd zeggen dat je in hoger beroep moet. Dat is zijn of haar vak. Afgezien daarvan; volgens mij was het college er zo van overtuigd geen keus te hebben. Men ging gewoon in hoger beroep, dus moest de advocaat daar argumenten bij zoeken."

Op de vraag van de commissie of de beslissing is genomen zonder verder een juridische analyse, zegt zij:

„Ja, dat kan ik me voorstellen. De uitspraak was op de 18e en de 19e gaat het college al in overleg. Ik kan me niet voorstellen dat er dan al een juridische analyse ligt ten aanzien van een eventueel hoger beroep."

Het is voor de Onderzoekscommissie rationeel-inhoudelijk niet verklaarbaar waarom het college, zijn ambtenaren en zijn advocaten, de heer De Koning en mevrouw Schuurmans, hebben gehandeld in de bovengenoemde procedures, zoals ze hebben gehandeld.

De Onderzoekscommissie doelt hierbij vooral op:

- het zwaar inzetten op de eis van rentevergoeding;
- het hanteren van het argument dat Reesink zijn aanvraag voor een bouwvergunning vertraagde en niet voldoende meewerkte aan de artikel 19-procedure;
- het kennelijke onbegrip tijdens de werkzaamheden aan de artikel 19-procedure en het bestemmingsplan voor het standpunt van Reesink dat hij pas een aanvraag wilde indienen voor een bouwvergunning als hij voldoende vertrouwen had dat het bestemmingsplan aan zijn wensen zou voldoen;
- het volharden in het eigen gelijk, ook na de uitspraken in het kort geding en in de bodemprocedure die daarop volgde;
- het onmiddellijk in hoger beroep gaan, zonder te beschikken over een gedegen analyse van het vonnis.

Het komt de Onderzoekscommissie voor dat Reesink weliswaar op veel momenten tot het uiterste ging met het stellen van eisen en met het

⁴⁷ Verhoor 24 oktober 2005.

indienen van bezwaar- en beroepschriften, en daarin wellicht ook wel doorsloeg, maar dat het bedrijf zich consistent is blijven beroepen op de gesloten intentieovereenkomst.

Het valt de commissie zowel in het dossier als in de interviews en verhoren op dat de betrokken ambtenaren, wethouders en advocaat De Koning er blijk van geven zich niet of nauwelijks te realiseren dat de ondertekende versie van de intentieovereenkomst geen rentebeding bevat, maar dat die er tijdens de onderhandelingen is uitgehaald. Hetzelfde geldt voor het feit dat bij de feitelijke grondoverdracht van fase 1 het oordeel aan Reesink is of hij voldoende vertrouwen heeft in de planologische mogelijkheden voor fase 2 (waarbij dat oordeel weliswaar moet voldoen aan „de toets der redelijkheid"). Ook de omstandigheid dat de intentieovereenkomst een uitgewerkte koopovereenkomst bevatte, die er integraal onderdeel van uitmaakte, en die daarmee feitelijk de status van contract had, is hierbij van belang.

De Onderzoekscommissie heeft ook vragen bij de werkwijze van de advocaat. Mevrouw Smedes verklaart in het verhoor het volgende over mevrouw Schuurmans als advocaat en over de samenwerking met haar: *„In mijn beleving hadden wij qua kennis en kunde een prima advocaat, ook één met power. Alleen wel één die het beste uit zichzelf haalt, als ze onder gigantische stress stond. Pas op het laatste moment kreeg je de stukken. Zij realiseerde zich onvoldoende dat je dan op dat moment in dit huis nog iets moest doen. Daar zat wat mij betreft het probleem met deze advocaat. U heeft in uw dossier kunnen zien dat er veelvuldig mails tussen zitten 'schiet op, ik moet nog wat in dit huis'." ⁴⁸*

Tijdens de behandeling van het beroep bij het gerechtshof Arnhem doet mevrouw Schuurmans uitlatingen die suggereren dat zij vindt dat de rechtbank Zutphen een eigen belang heeft in de zaak. De Onderzoekscommissie vindt dat niet direct een relevant onderwerp voor dit rapport, maar opmerkelijk genoeg om het wel hier te noemen. Zij heeft ook burgemeester De Graaf hierop bevraagd tijdens zijn verhoor. Hij zegt hierover: *„Je staat op dat moment bij het hof als advocaat en maakt opmerkingen over partijdigheid van collega rechters in Zutphen. Daar is niet veel fantasie voor nodig om te zeggen dat dat niet lekker valt."*

⁴⁸ Verhoor 14 oktober 2005.

Wethouder Kuijpers verklaart over dat vermoeden van de partijdigheid van de rechtbank Zutphen:

„Dat hebben we heel voorzichtig gemeld in het hoger beroep bij het gerechtshof, maar ik denk dat we daar meer schade van hebben ondervonden dan dat we er wijzer van geworden zijn.“

Op de vraag van de commissie of mevrouw Schuurmans dat niet eerst had moeten communiceren met haar opdrachtgever zegt hij: *„Dat had voor de hand gelegen.“*⁴⁹

Ook Kuijpers plaatste in het verhoor vraagtekens bij de onafhankelijkheid van de rechtbank Zutphen.

Tot slot keert de Onderzoekscommissie terug naar de hoofdlijn in dit thema. Behalve het gegeven dat het college procedeert op basis van twijfelachtige uitgangspunten (met name de rentekwestie) valt haar op dat het college niet beschikt over heldere schriftelijke analyses van standpunten, van de gemeente en Reesink. Ook van rechterlijke uitspraken en de mogelijke gevolgen daarvan voor komende activiteiten in dit dossier en komende publiek- en privaatrechtelijke procedures heeft de Onderzoekscommissie dergelijke analyses niet aangetroffen. Ook de raad beschikt daar daarom niet over.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd hoe het mogelijk is geweest dat de gemeente in dit dossier zo lange tijd en zo veel rechtsprocedures voerde bij de burgerlijke rechter en die stelselmatig geheel dan wel in belangrijke mate verloor. En vervolgens of de gemeente daarin verstandig heeft gehandeld.

De Onderzoekscommissie komt op grond van haar analyse tot de volgende conclusies:

- Het college had er beter aan gedaan als het zich na het opzeggen van de intentieovereenkomst alsnog zou hebben ingezet voor een aparte procedure, via bindend advies, arbitrage of rechter, over het vaststellen van rente en schaden, en zo te vermijden dat het zou komen tot een rechtszaak over het opzeggen van de intentieovereenkomst.
- Het college had na de uitspraak in kort geding, wederom na de suggestie van de rechtbankpresident (tijdens de zitting in de

⁴⁹ Verhoor 31 oktober 2005.

bodemprocedure) om het geschil onderling te beslechten, en zeker na de bodemprocedure moeten onderkennen dat doorprocederen op deze wijze niet vruchtbaar zou zijn voor de gemeente.

- Het college heeft zich laten leiden door het vermeende eigen gelijk (kokervisie) en te weinig oog gehad voor de nadelige gevolgen van doorprocederen voor het imago en de kosten van de gemeente. Het heeft waarschuwingen onvoldoende opgevangen.
- Gemeentelijk advocaat, mevrouw Schuurmans, heeft onvoldoende schriftelijk gerapporteerd over haar voorstellen en de betekenis van de rechterlijke uitspraken. Zij heeft haar pleidooien en standpunten ook niet steeds voldoende tijdig afgestemd met de gemeente.
- Het college en de ambtelijke organisatie hebben de opdrachtgeversrol jegens de advocaten onvoldoende invulling gegeven.
- Het college en de ambtelijke organisatie hadden, gezien het belang van de zaak, moeten onderkennen dat een voortschrijdende gedegen schriftelijke analyse noodzakelijk was van de juridische situatie van de gemeente in dit dossier, inclusief de kansen en bedreigingen.
- De gemeente had die analyses dan ook kunnen voorleggen aan de gemeenteraad, al dan niet vertrouwelijk.
- Het college had het handelen in dit dossier, inclusief het voeren van juridische procedures, primair moeten laten beheersen door de ambtelijke organisatie. Het college had zijn taak moeten beperken tot het sturen: het maken van keuzes en het eventueel signaleren van ambtelijke omissies en gebreken.
- De ambtelijke organisatie had het college schriftelijk moeten wijzen op de wenselijkheid hiervan.

3.6 Sturing op het gebruik van publiek- en privaatrechtelijke middelen en op het voeren van publiek- en privaatrechtelijke procedures

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd in hoeverre de gemeente het zich niet onnodig moeilijk, dan wel onmogelijk, heeft gemaakt door in dit dossier gebruik te maken van zowel publiek- als privaatrechtelijke middelen, uitvoerings- en geschilprocedures.

Feiten en gebeurtenissen

Om de vestiging van het bedrijf Reesink mogelijk te maken op het bedrijventerrein Apeldoorn-Oost/Ecofactorij heeft de gemeente gebruik gemaakt van zowel publiek- als privaatrechtelijke middelen.

Het begint met een privaatrechtelijke overeenkomst, de intentieovereenkomst. In januari 2002 volgt de daadwerkelijke verkoop van de grond van fase 1, een privaatrechtelijke handeling.

Na het sluiten van de intentieovereenkomst volgen een aantal publiekrechtelijke procedures, zoals het verlenen van een milieuvergunning, het maken van een bestemmingsplan, het vooruitlopend daarop voorbereiden van een artikel 19-procedure en het verlenen van een bouwvergunning (met een advies van de Welstandscommissie).

Zowel in het publiek- als in het privaatrechtelijk traject lopen gedurende de onderzoeksperiode diverse juridische procedures. De eerste publiekrechtelijk procedure begint medio 1997 met een bezwaarschrift van Reesink tegen de ontwerp-milieuvergunning. De eerste privaatrechtelijke procedure begint met het opzeggen door de gemeente van de intentieovereenkomst in augustus 1999.

De Onderzoekscommissie verwijst voor een nadere beschouwing over de intentieovereenkomst, over de publiekrechtelijke procedures en geschillenbeslechtingen, en over de civielrechtelijke juridische procedures naar de hieraan voorafgaande thema's.

De commissie voegt daar op deze plaats aan toe dat de gemeente het bedrijventerrein Apeldoorn-Oost wel wilde ontwikkelen, maar dat zij zich daarmee wilde voorzien van een specifiek bedrijventerrein, namelijk duurzaam en op dit aspect landelijk vooruitstrevend. Dit ontwikkelen moest versneld gebeuren omdat Reesink snel wilde bouwen.

Ook wijst de commissie nog op de formulering van artikel 4 van de intentieovereenkomst. Dit is een redelijk uitgebreid artikel. Daarin staat onder meer dat Reesink zich bewust is van de bijzondere positie van de gemeente als overheid en de daaraan verbonden publiekrechtelijke verantwoordelijkheid.

Dit wordt verderop in het artikel gespecificeerd: „Indien ten gevolge van de bezwarenbehandeling een Reesink rakend onderdeel van het (voor)-ontwerp-bestemmingsplan wordt aangepast zal overleg plaatsvinden met Reesink over een aanvaardbare oplossing, zo mogelijk binnen of in aansluiting op de alsdan reeds gemaakte afspraken. Mocht zulks niet naar genoegen van een of beide partijen slagen, dan is het bepaalde in artikel 9 van toepassing (dat handelt over beëindiging van de overeenkomst; Onderzoekscommissie). Voor zover de totstandkoming van het ruimtelijk kader zoals beoogd in de intentieovereenkomst afhankelijk is van de medewerking

van andere overheden, zal de gemeente zich ervoor inspannen dat deze medewerking wordt verleend."

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

Opvallend is dat de gemeente een intentieovereenkomst met een bedrijf sluit over vestiging op een bedrijfsterrein, terwijl de gemeente nog vrijwel geen visie en kaders heeft vastgesteld voor dat bedrijventerrein. Feitelijk beslist de raad over het ontwikkelen van het gebied Apeldoorn-Oost in reactie op de wens van Reesink om zich daar te vestigen.

De Onderzoekscommissie vindt dit opmerkelijk, maar ook begrijpelijk. De gemeente wilde Reesink graag 'binnenhalen'. Het is immers een bedrijf dat werkgelegenheid biedt aan circa 400 personeelsleden, met overwegend een relatief laag opleidingsniveau en het bedrijf is beursgenoteerd. De vestiging van zo'n bedrijf kan in beginsel ook uitstekend werken als 'eerste schaaap over de dam' voor het nieuwe bedrijventerrein.

Het zou niet voor de hand hebben gelegen Reesink in andere gemeentelijke 'handen' te hebben gedreven, teneinde eerst een goede visie en een bestemmingsplan te maken voor Apeldoorn-Oost en vervolgens te proberen daarvoor bedrijven te vinden. De gebruikelijke weg leek voor het ontwikkelen van Apeldoorn-Oost in alle redelijkheid niet te combineren met de vestiging van Reesink in Apeldoorn.

De gekozen weg is niet geheel ongebruikelijk in Nederland en ook niet onmogelijk. De andere kant van de medaille is wel dat het ontwikkelingsproces van Apeldoorn-Oost er op deze manier ingewikkelder en risicovoller door is geworden. Dit werd extra gecompliceerd door de spanning die bestond tussen de hoge ambitie van de raad op het gebied van duurzaamheid en het soort bedrijf dat Reesink is: een bedrijf dat ten minste veel vervoersbewegingen met zich meebrengt.

Voormalig directeur Grond Economie en Projecten, de heer Doetjes, zegt hierover tegen de Onderzoekscommissie in zijn verhoor:

„Het is natuurlijk veel beter om van voren naar achteren te werken. Heb maar een bestemmingsplan en verkoop dan de grond, dan weet iedereen waar hij aan toe is en waar hij "ja" of "nee" tegen kan zeggen. Dan vinden de prijsonderhandelingen plaats, maar tegen de voorwaarden naast het geld kan men "ja" of "nee" zeggen. Maar hier was nog een hele ontwikkeling te gaan."

Op de vraag van de commissie of hij het weer zou adviseren, zegt Doetjes: *„Ik zou geloof ik vooraf aan Ten Doeschate vragen om een soort annotatie te schrijven, hoe zijn beeld er per 1-1-2000 uit zou zien, en daar zou ik een handtekening onder willen hebben om te weten waar ik aan toe was."*⁵⁰

De college en de raad hadden bij het beoordelen van de intentieovereenkomst geen vastgestelde visie en nauwelijks kaders waaraan zij konden toetsen. Zij gebruikten hun 'boerenverstand'. Toch was dit zeker niet de eerste intentieovereenkomst die met een bedrijf werd gesloten in Apeldoorn en zeker ook niet in Nederland. Er waren dus zeker voorbeelden en modelcontracten. De dienst Grond Economie en Projecten beschikte daar ook over.

In de gebruikte contractmodellen komt standaard de bepaling voor dat de verkoopprijs wordt gekoppeld aan een datum en een indexering voor rentekosten. Deze is tijdens de onderhandelingen geschrapt. Het komt de Onderzoekscommissie voor dat dit enerzijds is gebeurd vanwege de overtuiging die Reesink bij de gemeente wist te wekken voor zijn haast om zijn nieuwbouw te realiseren en anderzijds vanwege zijn eis om, indien een rentebepaling zou worden opgenomen, deze dan tweezijdig te laten werken. Reesink heeft zich namelijk van begin af aan op het standpunt gesteld dat tegenover bepalingen over eventuele rentekosten ook bepalingen zouden moeten staan over marktprijsdalingen (trap op, dan ook trap af). De gemeente was van dat laatste geen voorstander. In elk geval is het uniek in Apeldoorn dat een rente-indexering ontbreekt en landelijk gesproken ten minste erg ongebruikelijk.

Betrekkelijk uniek en ongebruikelijk is de mate van gedetailleerdheid van de afspraken in de intentieovereenkomst. Ook dit maakt het ontwikkelproces niet onmogelijk, maar wel moeilijker. De gemeente moet immers bij het opstellen en afronden van de milieuvergunning, het bestemmingsplan en de artikel 19-procedure rekening houden met randvoorwaarden die zijn vastgelegd in de intentieovereenkomst. Dit heeft technische consequenties, maar ook bestuurlijke en politieke.

Technisch gaat het erom dat de vergunningen en het bestemmingsplan niet strijdig mogen zijn met de intentieovereenkomst. Hiervoor geldt wel de uitzondering dat de gemeente een en ander moet kunnen uitvoeren. Het moet dus wel mogelijk zijn in relatie tot ingebrachte zienswijzen en bezwaren in de procedures voor het bestemmingsplan en voor de uitvoering van artikel 19 en bovendien in relatie tot de wettelijke vereisten. Dit is geregeld in artikel 4 van de overeenkomst.

Bestuurlijk en politiek betekent het dat het college en de raad zichzelf beperkingen opleggen bij met name de concrete invulling van het bestemmingsplan voor Reesink. Zij hebben dus in de fase van het horen van belanghebbenden minder ruimte tot manoeuvreren. Dit is een beperking die (de meerderheid van) het college en de raad zichzelf, binnen de regels

⁵⁰ Verhoor 24 oktober 2005.

van de democratische besluitvorming, opleggen bij het instemmen met de intentieovereenkomst.

Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat de gemeentelijke organisatie en zijn adviseurs (bijvoorbeeld bureau Zandvoort voor het bestemmingsplan) bij de uitwerking van de milieuvergunning, de artikel 19-procedure en het bestemmingsplan weliswaar formeel op de hoogte zijn van het 'primaat' van de intentieovereenkomst, maar feitelijk daar niet altijd blijk van geven. Een goed voorbeeld hiervan is de handelwijze van de gemeente rond het aantal vierkante meters vloeroppervlak dat wordt toegestaan in het bestemmingsplan. Daarbij is lange tijd vastgehouden aan een beperking tot 3000 vierkante meter en is na veel onderlinge schermutselingen en procedures met Reesink ingestemd met een oppervlak van 6500 vierkante meter, na een analyse van de oppervlakte van de gebouwen van de bestaande Reesink-vestigingen in Zutphen.

Een ander voorbeeld is de mogelijkheid tot bebouwing in de spoorzone. Er zijn vele voorbeelden, maar de meeste liggen op de grens waar nog kan worden gesproken van een formele afspraak in de overeenkomst en van de publiekrechtelijke vrijheid van de gemeente.

Uit de gesprekken van de Onderzoekscommissie met projectleider De Jong is duidelijk geworden dat hij in de fase na ondertekening van de intentieovereenkomst weliswaar projectleider/voorzitter van het bouwteam en de projectgroep was, maar dat hij de uitwerking van de vergunningen en het bestemmingsplan/artikel 19 vooral overliet aan de betrokken ambtelijke diensten. De indruk van de commissie is dat gedurende die uitwerkingsprocessen niet stelselmatig luid en duidelijk is gestuurd op het vermijden van strijdigheden met de intentieovereenkomst.

In de verhoren heeft de Onderzoekscommissie de volgende uitspraken gehoord over de manieren van werken:

Mevrouw Koning (voormalig directeur Reesink Technische Handel):

„In dit soort processen moet je heel strak sturen en managen. Wij hebben dat vanuit onze kant heel strak geprobeerd te doen. Het is mijn stellige overtuiging -het is misschien niet goed om het te zeggen, maar laat ik het toch maar zeggen- dat dat van de kant van de gemeente niet gebeurd is.”⁵¹

De heer De Jong:

„U moet het zo zien: we hebben een bouwteam. Ik ben voorzitter van het bouwteam. Er zit een aantal disciplines aan tafel van de gemeente waaronder de heer Fekkes als planjurist. De opdracht is ook verstrekt vanuit de dienst ROW. Dus daar lag primair de verantwoordelijkheid. Op het moment dat er discussiepunten zijn over het bestemmingsplan dan is het niet de project-

*leider die zegt welke kant het op moet gaan, maar dan is de planjurist degene die zegt wat verantwoord kan."*⁵²

De Onderzoekscommissie constateert dat hierachter een meer algemeen knelpunt schuilgaat, namelijk de wijze van sturing op de uitvoering van de intentieovereenkomst. Bij de uitvoering van die overeenkomst zijn verschillende diensten binnen de gemeente betrokken. Het gaat om verschillende werkprocessen in de publiekrechtelijke sfeer, zoals die voor artikel 19 en het bestemmingsplan, de milieuvergunning, de bouwvergunning en het aanleggen van een toegangsweg. Die moeten in overeenstemming worden uitgevoerd met hetgeen in de intentieovereenkomst (privaatrechtelijk) is geregeld en worden afgestemd met het bouwrijp maken en leveren van de grond, wat een werkproces is in de privaatrechtelijke sfeer. Dit wordt extra complex doordat de intentieovereenkomst gedetailleerd is en in de laatste fase, na het Echoputberaad, is gewijzigd op punten die juist voor de uitvoering van cruciaal belang zijn.

Dit vereist, naar de mening van de Onderzoekscommissie, een plan van aanpak voor de uitvoering van de overeenkomst, dat is gebaseerd op een gedegen analyse, waarin ook is nagedacht over de risico's en de kansen voor de gemeente en dat dus meer is dan een verzameling tijdbalken. Het vereist evenzeer dat dat goed wordt begrepen door alle betrokken diensten en hun adviseurs.

De Onderzoekscommissie heeft de stellige indruk dat een dergelijk plan van aanpak ontbrak. Zij kan geen genoegen nemen met een constatering dat daar geen tijd voor was, vanwege de grote spoed die was vereist. Immers juist in dergelijk traject is een gedegen analyse en planning van groot belang. De tijd die wordt gewonnen met het overslaan daarvan wordt in de regel, en dat ziet die commissie ook hier, ruimschoots verloren in het uitvoeringstraject.

Het valt de commissie op dat bij het starten en voeren van de privaatrechtelijke gedingen evenmin stelselmatig gebruik is gemaakt van de relevante inhoudelijke en juridische kennis die in eigen huis aanwezig was. De commissie doelt met juridische kennis zowel op het publiekrecht (Veiligheid Recht en Burgerzaken) als op het privaatrecht/vastgoedrecht (Grond Economie en Projecten). Juridische medewerkers van deze diensten hebben de commissie bevestigd dat zij hooguit ad hoc bij de zaak zijn betrokken.

⁵¹ Verhoor 28 oktober 2005.

⁵² Verhoor 28 oktober 2005.

In het overlegtraject dat hierop volgde tot en met de korte mediation begin mei 2000, en in de juridische trajecten bij de burgerlijke rechter die volgden op de dagvaarding door Reesink begin juni 2000 is dit, naar het inzicht van de Onderzoekscommissie, niet wezenlijk anders geworden. Ook het aantrekken van mevrouw Schuurmans als nieuwe advocaat in mei 2000, heeft hierin, voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, geen wezenlijke wending gebracht.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd in hoeverre de gemeente het zich niet onnodig moeilijk, dan wel onmogelijk, heeft gemaakt door in dit dossier gebruik te maken van zowel publiek- als privaatrechtelijke middelen, uitvoerings- en geschilprocedures.

De Onderzoekscommissie concludeert op basis van haar analyse:

- Een samenloop van privaat- en publiekrechtelijke middelen en procedures is, waar het gaat om grondexploitatie en grondtransacties gebruikelijk en onvermijdelijk.
- Het overeenkomen van een grondtransactie op een locatie waarvoor nog geen concrete ruimtelijke kaders bestaan is mogelijk, maar brengt extra complexiteit en risico's met zich mee.
- In deze specifieke casus is het begrijpelijk dat de gemeente daarvoor heeft gekozen, gezien het belang van het bedrijf voor de gemeente in het algemeen (werkgelegenheid) en voor de verdere ontwikkeling van het nieuwe bedrijventerrein ('eerste schaaap over de dam').
- De gemeente heeft het zich in deze casus overigens wel extra moeilijk gemaakt door het stellen van eisen van duurzaamheid en het willen vooroplopen in Nederland op dit gebied (Europese allure).
- De gemeente heeft het zich bovendien extra moeilijk gemaakt door de gedetailleerdheid van de intentieovereenkomst, inclusief de uitgewerkte koopovereenkomst, een gedetailleerdheid die overigens nodig bleek om het eens te worden met Reesink.
- Het college en de ambtelijke organisatie hebben zich onvoldoende vergewist van de precieze consequenties die de (privaatrechtelijke) intentieovereenkomst zou hebben en moeten hebben voor het uitvoeren (in de juiste onderlinge verhouding) van de publiekrechtelijke procedures, zoals de artikel 19-procedure, het bestemmingsplan en de milieuvergunning. Zij hadden hiervan een schriftelijke analyse moeten maken en conclusies moeten trekken voor het uitvoeringstraject. De ambtelijke organisatie had hierin het initiatief moeten nemen.

- Het college heeft daarom ook de raad onvoldoende ingelicht over deze consequenties. Het was zich immers zelf onvoldoende bewust van de precieze consequenties van de intentieovereenkomst.
- Voor zover de portefeuillehouders in het college en de ambtelijke organisatie zich wel voldoende bewust waren van deze consequenties, hebben zij daarop onvoldoende gestuurd en bijgestuurd, zowel bij de reguliere uitvoering als bij het voeren van publiek- en privaatrechtelijke geschilprocedures. De gemeente heeft voor analyse en strategiebepaling onvoldoende actief gebruik gemaakt van de intern aanwezige kennis en ervaring en van externe adviseurs, waaronder advocaten.

3.7 Werken op basis van contractuele afspraken of op basis van vertrouwen

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd of het werken met een gedetailleerde overeenkomst niet mede de basis heeft gevormd van de problemen die steeds weer ontstonden in dit dossier.

Feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie verwijst voor de feiten en gebeurtenissen rond afspraken naar het thema "Intentieovereenkomst" en die rond vertrouwen naar de thema's "Opzeggen van de intentieovereenkomst", "Civielrechtelijke juridische procedures", en "Bemiddeling en mediation". De commissie voegt hieraan de volgende elementen toe.

Een contractuele afspraak (overeenkomst) over een belangrijke grondtransactie vereist bij een vennootschap de instemming van de Raad van Commissarissen en bij de gemeente die van de gemeenteraad. In het geval van de intentieovereenkomst tussen de gemeente en Reesink is die instemming ook aan de orde geweest. De Raad van Commissarissen heeft zijn instemming aanvankelijk onthouden.

Voor directeur Ten Doeschate is die onthouding van goedkeuring een opmerkelijk gegeven. Hij is in geen 11 jaar zo terechtgewezen. Het is de Raad van Commissarissen die vindt dat er meer moet worden vastgelegd, met name in de tekst van de koopakte, om meer zekerheid te krijgen over wat Reesink geleverd krijgt zowel direct (fase 1) als aan toekomstige bebouwingmogelijkheden (fase 2).

Een bedrijf als Reesink is niet gewend te werken met een 'open planproces'. De Onderzoekscommissie doelt hierbij op het werken met

uitvoeringsprocessen waarbij er wel een duidelijk doel is, maar waarbij vanwege mogelijke bezwaar- en beroepsschriften van tevoren niet vaststaat in hoeverre het doel helemaal kan worden gerealiseerd.

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

Gebruikelijk is dat er bij het sluiten van een overeenkomst voor een grondtransactie al sprake is van een bestemmingsplan of een voorontwerp daarvan. Er is dan geen directe aanleiding voor een gedetailleerde intentieovereenkomst. In gevallen dat nog geen voorontwerp-bestemmingsplan is vastgesteld is die aanleiding er meer, maar is het eveneens gebruikelijk dat de gemeente een globale overeenkomst sluit met een bedrijf over vestiging. In de fasen van de totstandkoming van het bestemmingsplan en de noodzakelijke vergunningen kan onderling veel worden geregeld in goed overleg. De basis voor een dergelijke weg is natuurlijk: vertrouwen.

Dat regelen kan gebeuren in de fase van totstandkoming van die plannen en vergunningen, maar soms ook na het vaststellen daarvan. Zo kan bij de milieuvergunning bijvoorbeeld (in beperkte mate) worden gewerkt met vrijstellingen als de vergunning al is verleend.

Het werken op basis van vertrouwen brengt natuurlijk wel een zekere mate van spanning mee bij zowel de vennootschap als bij het college, waar het gaat om het respecteren van de Raad van Commissarissen respectievelijk de gemeenteraad. Hoe meer wordt gewerkt op basis van vertrouwen, hoe groter het risico is dat de 'achterban' komt te staan voor voldongen feiten. Aan de zijde van Reesink speelt hier natuurlijk de interventie een rol die de Raad van Commissarissen speelde bij zijn aanvankelijke afkeuring van het onderhandelingsresultaat. De heer Ten Doeschate kan zich niet permitteren zijn commissarissen voor voldongen feiten te plaatsen. Ook los daarvan houdt hij wel van gedetailleerd vastleggen van afspraken:
*„Ik ben een man die graag in het voortraject goed uitonderhandelt, weet waar hij "ja" tegen zegt, ook weet waar hij zijn handtekening onder zet, zodat vervolgens, omdat mijn geheugen meestal nog wel goed is, het contract het laatste in kan en er nooit meer uithoeft omdat ik gewoon weet wat er afgesproken is.”*⁵³

Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat Reesink van begin af aan stelselmatig weinig vertrouwen heeft uitgestraald in de medewerking van de gemeente. Ook omgekeerd blijkt vertrouwen in de goede bedoelingen niet

⁵³ Verhoor 12 oktober 2005.

vanzelfsprekend te zijn. Het is de commissie eveneens opgevallen dat de gemeente in verschillende plan- en vergunningsprocedures ten minste de indruk vestigde Reesink niet goed te begrijpen, dan wel voorrang te willen verlenen aan andere -publieke- belangen boven het tegemoetkomen aan de wensen van Reesink.

Hier speelt natuurlijk doorheen dat beide partijen vanaf het begin van de uitvoering van de intentieovereenkomst werken met verschillende visies. De gemeente koerst op snelheid, via een artikel 19-procedure, en Reesink koerst vooral op zekerheid voor fase 2, via duidelijkheid over het bestemmingsplan. Naast een gebrek aan vertrouwen speelt dus ook het spreken op verschillende golflengten.

De gemeente werkt in het bouwteam en de projectgroep hard aan het maken van voortgang. Op veel punten komt zij tegemoet aan de wensen van Reesink. Het is daarom triest te zien hoe de heer Ten Doeschate zich regelmatig bevestigd ziet in zijn slechts matige vertrouwen in de bedoeling en medewerking van de gemeente. Deze bevestigingen kan hij ontleen aan tussenresultaten die niet sporen met zijn denken in zekerheid voor de periode na de bouw van fase 1. Het gaat dan om diverse zaken die hem niet zinnen in de milieuvergunning en ontwerpen van het bestemmingsplan. In de visie van de gemeente gaat het daarbij veelal om zaken die voortkomen uit de wens om de publieke zaak te dienen, zonder in strijd te komen met harde afspraken die met Reesink zijn gemaakt. Zo wil de gemeente bijvoorbeeld het rijk tegemoetkomen in zijn wensen over het niet bebouwen van een zone van 100 meter uit het hart van de snelweg en het beperken van het bouwvolume in vierkante meters kantoorruimte.

De Onderzoekscommissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hier sprake is van een proces van 'self-fulfilling prophecy'. Onenigheid, dan wel vermeende onenigheid, leidt tot meer gedetailleerd uitwerken op papier. Zo erkent de heer Ten Doeschate alleen nog afspraken die zijn gemaakt in het bouwteam als zijn paraaf op de verslagen staat. Hij dient bezwaarschriften in tegen vergunningen die in nauw overleg met Reesink zijn opgesteld. Hij gaat in beroep bij gedeputeerde staten over een bestemmingsplan waarin, uiteindelijk, vrijwel alles is opgenomen wat hij wenste. Na bezwaarschriften komen beroepschriften en na beroep komt hoger beroep.

De gemeente gaat geleidelijk aan krampachtiger reageren en sommige bestuurders en ambtenaren krijgen er, bij tijd en wijlen genoeg van. Er worden minder gesprekken gevoerd en er wordt meer geschreven. Het leidt bij sommige ambtenaren en wethouders op momenten tot een houding van halsstarrigheid en/of balorigheid. Dit voedt natuurlijk weer het gebrek aan

vertrouwen bij de andere partij. Sterker nog, er is zo sprake van partijen in plaats van partners.

De Onderzoekscommissie is van oordeel dat de weg naar detaillering en juridisering in dit dossier heeft bijgedragen aan de stroperigheid van het proces, aan de kosten voor beide partijen van het proces en aan het negatieve beeld dat de burger hiervan heeft gekregen.

Anderzijds ziet de commissie in dat in dit geval zonder hoge mate van detaillering geen overeenkomst tot stand zou zijn gekomen, althans dat de kans daarop klein zou zijn geweest.

Daarom maakt de Onderzoekscommissie een onderscheid tussen de start, met min of meer noodzakelijkerwijs een gedetailleerde overeenkomst, en de wijze van uitvoering geven aan die overeenkomst. De commissie is van mening dat de gemeente tijdens het uitvoeringsproces te weinig aandacht heeft besteed aan het werken aan vertrouwen en aan het keren van het psychologische proces van 'self fullfilling prophecy'.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd of het werken met een gedetailleerde overeenkomst niet mede de basis heeft gevormd van de problemen die steeds weer ontstonden in dit dossier.

De Onderzoekscommissie komt aan de hand van deze analyse tot de volgende conclusies:

- De gemeente heeft zich, in de fase voor het sluiten van de intentieovereenkomst, met het steeds verder verfijnen van afspraken om een gebrek aan vertrouwen (van Reesink in de gemeente) te compenseren, in een moeilijke positie gemanoeuvreed.
- Het college, en vooral de betrokken portefeuillehouders daarin, hebben in de fase van uitvoering van de overeenkomst onvoldoende gestuurd op het inslaan van de juiste richting. Het inslaan van die goede richting vereiste het winnen van vertrouwen en het houden van tussentijdse evaluaties om vast te stellen hoe het verliep met dat vertrouwen.
- Die evaluaties hadden ook moeten worden gehouden om helder te krijgen en te houden welke inhoudelijke overwegingen en welke gevoelens wederzijds speelden in het dossier en om daarover open te communiceren. Als dit professioneel was aangepakt, op meer momenten onder leiding van een derde die het vertrouwen genoot van beide partijen, dan zou de weg naar het eindresultaat sneller, goedkoper en prettiger zijn verlopen.

3.8 Bemiddeling en mediation

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de diverse pogingen tot het oplossen van geschillen -zonder tussenkomst van de rechter en van publiekrechtelijke instanties voor hoger beroep- niet hebben kunnen voorkomen dat zoveel publiek- en privaatrechtelijke geschilbeslechtingen nodig waren en dat per saldo het resultaat zo negatief uitpakte voor de gemeente.

Definities

In de loop van de hele periode van onderzoek zijn er verschillende pogingen geweest om de partijen op één lijn te krijgen. De meeste van deze pogingen hebben onder leiding gestaan van een persoon die enigerlei binding had met één van de partijen. Het woord bemiddeling is dan strikt genomen verkeerd gekozen. Het begrip bemiddelen duidt immers op het 'tussenbeide' komen, teneinde een overeenkomst tot stand te brengen. Het naar voren schuiven van een andere vertegenwoordiger door een van de partijen voldoet dus eigenlijk niet aan het begrip bemiddelen. Het gaat de Onderzoekscommissie in dit thema feitelijk om "het alsnog proberen een overeenkomst tot stand te brengen door een derde dan wel door het naar voren schuiven van een andere persoon". De commissie gebruikt het begrip mediation alleen in de betekenis van gesprekken onder leiding van een gecertificeerd mediator.

Er zijn diverse rechtstreekse gesprekken geweest tussen de portefeuillehouders en de heer Ten Doeschate om oplossingen te bereiken. Deze hebben wij hier niet opgenomen, omdat ze ander karakter hebben. Ze zijn uiteraard wel opgenomen in hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen".

Feiten en gebeurtenissen

De heer Van der Houwen heeft het vaakst een poging gewaagd de partijen weer op één lijn te krijgen. Hij was in de periode tot 1999 directeur van de Kamer van Koophandel Veluwe Twente. Hij was een goede bekende van de heer Ten Doeschate. In de periode waarin Reesink op zoek was naar een nieuwe vestigingsplaats, heeft hij de heer Ten Doeschate ondersteund bij het vinden van een geschikte locatie. Al in april 1995 komen ze hiervoor samen op bezoek bij de gemeente Apeldoorn.

Onder zijn leiding hebben de volgende gesprekken plaatsgevonden:

- eind januari/begin februari 1997, teneinde overeenstemming te bereiken over de intentieovereenkomst; het komt tot overeenstemming;
- eind mei/juni 1999, naar aanleiding van de zienswijze van Reesink op

het ontwerp-bestemmingsplan (1 april 1999); er komt overeenstemming over zaken die het bestemmingsplan betreffen, maar de kwestie van de rentevergoeding, die bij dit overleg buiten haken is geplaatst, belemmert het totstandkomen van overeenstemming over een totaalpakket.

Om begin 2000 uit de impasse te komen, schrijft de heer Van der Houwen op 27 maart 2000 een brief aan de burgemeester met het vermoeden dat de heer Ten Doeschate bereid is 400.000 gulden te schenken aan „de gemeenschap”, in plaats van rente te betalen. Hij doet op 21 juli 2000 bovendien een schriftelijk voorstel aan het college en aan Reesink om het eens te worden zonder tussenkomst van de rechter. Eind oktober 2000 wijst het college het voorstel af.

Raadslid Van der Vorst van de VVD-fractie uit de raad voert, na afstemming met wethouder Kuijpers en zijn fractievoorzitter de heer Metz, twee gesprekken met de heer Ten Doeschate. Ook pleegt hij enkele telefoontjes en wisselt enkele brieven. Hij doet dit in de periode medio december 1999 tot medio januari 2000, teneinde een kort geding te vermijden dat Reesink heeft geëntameerd om de gemeente te houden aan de intentieovereenkomst.

In zijn rapportage per e-mail aan wethouder Kuijpers op 16 januari 2000 maakt de heer Van der Vorst gewag van drie varianten die de heer Ten Doeschate heeft voorgesteld. De heer Van der Vorst is dan van plan met de secretaris van Reesink een tekst te maken die voor de gemeente acceptabel is. Dat is dus uiteindelijk niet gelukt. Hij schrijft op 16 januari 2000 ook: „De secretaris van het bestuur probeert mij met de tekst van het contract te overtuigen dat de renteclaim van de gemeente echt niet kan (...). Ik kan en wil geen oordeel hebben over dit feit en dat heb ik hem ook gezegd. Het blijkt echter dus wel meer te zijn dan alleen de emotie van Ten Doeschate die de rente niet wil betalen. Verder heeft Ten Doeschate nu moeite om een bedrag te betalen voor een ander doel (...) omdat hij via Van der Houwen dat heeft afgewezen, maar daar heeft hij wel spijt van want hij ziet wel in dat het een eenvoudige oplossing zou zijn geweest.”

Op voorstel van de heer Thunnissen van 19 januari 2000 vindt een mediation-traject plaats. Mevrouw Telenga van bureau ACB treedt op als (gecertificeerd) mediator. Voor de mediation (april/mei 2000) wordt te weinig tijd genomen en deze leidt niet tot resultaat. De reden van de korte duur is dat de heer Ten Doeschate vlak voor een vergadering staat met zijn Raad van Commissarissen en zijn Algemene vergadering van Aandeelhouders. Uiteindelijk besluit Reesink frontaal de aanval op de gemeente te openen. Van voortzetting van de mediation is dan geen sprake meer.

Vanaf het najaar van 2001, nadat de heer Bolhuis uit het college is vertrokken, voert burgemeester De Graaf samen met wethouder Kuijpers enkele gesprekken met de heer Ten Doeschate. De gesprekken worden gevoerd onder de voorwaarde van geheimhouding. Deze gesprekken leiden niet tot resultaat.

Op 16 juli 2002 schuift het college de heer E.E. Bolhuis naar voren, teneinde te bewerkstelligen dat Reesink de grond van fase 2 tijdig afneemt en om een totaaloplossing te bereiken. De heer E.E. Bolhuis is consultant en een neef van wethouder Bolhuis. Op 3 september 2002 wijst het college hem (opnieuw) aan als "onafhankelijk adviseur".

De heer Ten Doeschate vertelt over deze pogingen van de heer E.E. Bolhuis aan de Onderzoekscommissie het volgende:

„We hadden een gesprek, dat ging als volgt: „Ik ben door de gemeente aangezocht, ik ga de mediation oppakken, ik wil graag met u een afspraak maken." Ik vroeg om wat achtergrond. „Ja, zoals u dat gespeeld hebt meneer Ten Doeschate, dat kan helemaal niet. U hebt de rente niet willen betalen en niet willen afnemen en dit en dat en zus en zo, en we gaan in mediation." Ik heb hem gevraagd of hij mediator was. Nee, maar hij had wel ervaring. Ik zei als u ervaring hebt en een klein beetje gevoel voor mediation, dan zou u zo niet beginnen. Dan zou u zorgen dat u draagvlak kreeg bij beide partijen, en dan hoort u zich ook niet te identificeren met de mening van één partij die u al meteen begint uit te dragen. Dus meneer Bolhuis, het heeft geen enkele zin. Bovendien hebt u uw naam een beetje tegen, kunt u dat eens toelichten. Nou, dat was heel duidelijk, hij was om zijn deskundigheid gekozen, als directeur van de Stedendriehoek vuilnisrecycling geloof ik, die in Deventer zetelt, en dat was op voordracht gebeurd van het Apeldoornse college van B & W. Ik dacht, nou ja, ons kent ons, want de ene B zoekt dan de andere B waarschijnlijk uit. Maar goed, dat wordt blijkbaar hier geaccepteerd. (...) Maar hij wilde in ieder geval toch een gesprek. Ik gaf aan dat ik het weinig kans gaf, maar het gesprek wel wilde aangaan. En in dat gesprek gaf hij weer aan dat hij precies wist wat Reesink allemaal fout had gedaan. En toen heb ik gezegd: „Meneer Bolhuis, u kwalificeert zich voor dit soort werk echt totaal niet." ⁵⁴

De heer E.E. Bolhuis herinnert het zich als volgt:

„B&W heeft bekendgemaakt dat zij een bemiddelingspoging wilde doen en dat zij mij daarvoor gevraagd hadden. Ik heb vervolgens contact opgenomen met de heer Ten Doeschate. Die liet mij toen weten daar geen behoefte aan te hebben. (...) Hij wilde een bemiddeling met het college doen, maar niet met een onafhankelijke bemiddelaar. U weet dat dat later ook geprobeerd is en daar bleef het bij." ⁵⁵

⁵⁴ Verhoor 25 oktober 2005.

⁵⁵ Verhoor 26 oktober 2005.

Op de vraag van de Onderzoekscommissie of dat aan de situatie lag, of aan hem als familielid van ex-wethouder Bolhuis zegt hij: „*Dat kwam niet ter sprake. Ik heb wel later begrepen dat dat een argument zou zijn geweest, maar dat heb ik toen niet gehoord. Het enige argument toen van de heer Ten Doeschate was, dat hij rechtstreeks met het college zaken wilde doen.*”

De heer E.E. Bolhuis gaat zich hierna bezighouden met de bepaling van de hoogte van de schade. Burgemeester De Graaf en directeur Ten Doeschate hebben een procedure afgesproken om het eens te worden over de hoogte van de schade die moet worden vergoed. Reesink en de gemeente wijzen beide een deskundige aan. Die proberen het onderling eens te worden. Lukt dit niet, dan wijzen zij samen een derde expert aan die het eindoordeel velt.

Reesink schakelt de heer Van de Langenberg in als schade-expert en de gemeente het bureau Cunningham Lindsey.

De heer E.E. Bolhuis geeft de Onderzoekscommissie hiervan, in zijn verhoor, het volgende beeld:

*„Er is een voorlopig rapport opgesteld door Cunningham Lindsey. Dat is toegestuurd aan de heer Van de Langenberg. Daar zou vervolgens een gesprek over plaatsvinden. Dat gesprek is de dag ervoor afgezegd door de heer Van de Langenberg, die daarbij de mensen van Cunningham uitschold naar hun zeggen. Ook voegde hij hen allerlei diskwalificerende opmerkingen toe over hun rapportage, terwijl die rapportage voorlopig was. De post gemiste omzetgroei stond nog pro memorie, omdat was afgesproken om dat de dag daarop gezamenlijk te bespreken. Er was een enorme scheldkanonnade (..) De mensen van Cunningham waren een dergelijke reactie niet gewend. Dat verwacht je niet van een professionele schade-expert. Zij zijn de volgende dag naar de afgesproken vergaderlocatie gegaan en hebben daar de heer Van de Langenberg opgewacht. Die kwam niet. 's Middags werd ik gebeld door de heer Van Ardenne (directeur Grond Economie en Projecten; Onderzoekscommissie), die meldde dat er in de Apeldoornse Courant een artikel stond over die bemiddelingspoging. De heer Ten Doeschate was naar de krant gestapt.”*⁵⁶

Aan directeur Ten Doeschate is deze kwestie in het openbaar verhoor voorgelegd. Hij gaat dan voorbij aan het feit dat de post gemiste omzetgroei nog pro memorie stond. Hij toont zich verontwaardigd over het feit dat de gemeente ook waardestijgingen van onroerende goed van Reesink in de beschouwingen had meegenomen: „*Cunningham kwam met het verhaal dat van de schade moest worden afgetrokken de boekwinst van de spullen in Zutphen. (..)Toen kwamen zij al salderend tot de conclusie dat er geld*

⁵⁶ Verhoor 26 oktober 2005.

*overbleef, en dat wij dat maar moesten betalen aan de gemeente Apeldoorn. Ja, toen had ik het helemaal. Onze accountant ging helemaal uit zijn dak van boosheid. (...) Op dat moment heb ik iets gedaan, waarvan ik me kan voorstellen dat de burgemeester daardoor geïrriteerd is geraakt. Toen heb ik een bericht uitgegeven dat de onderhandelingen met de gemeente echt helemaal geen zin meer hebben door de wijze waarop ze onderhandelen."*⁵⁷

Een volgende poging vindt plaats op 22 september 2004. Het is een bespreking tussen de Raad van Commissarissen van Reesink en een vertegenwoordiging van burgemeester en wethouders. Namens de commissarissen zijn aanwezig: de heren Bemelmans (president-commissaris), B. Vos, B. van der Weerden en adviseur de heer Van Anandel. Namens de gemeente zijn present: burgemeester De Graaf, wethouder Wortman en de heren Kuijpers en Waelen. De heer Kuijpers is inmiddels geen wethouder meer, maar topambtenaar bij de dienst Grond Economie en Projecten.

De heer Kuijpers zegt over zijn aanwezigheid bij dit gesprek tegen de Onderzoekscommissie tijdens zijn verhoor:

*„Ik was erbij, maar in een wat bijzondere positie, want (...) toen ik aftrad als wethouder ben ik als adjunct-directeur bij de dienst GEP in dienst gekomen en vanaf dat moment heeft ook Van Ardenne aangegeven dat ik niet meer het dossier Reesink had. Maar toen Van Ardenne vanwege zijn thuissituatie met ziekteverlof gegaan is, kreeg ik wel weer automatisch het dossier, want iemand moest het dossier wel doen. Dus heb ik toen de burgemeester geassisteerd bij zijn gesprekken met de Raad van Commissarissen."*⁵⁸

De bespreking tussen de Raad van Commissarissen en het college gaat vooral over het „minnelijke traject" met als aanleiding het conflict rond de levering van fase 1. Het verslag wordt opgesteld door de heer Waelen en bij brief van 1 oktober 2004 door de heer De Graaf aangeboden aan de heer Bemelmans. De burgemeester geeft daarbij aan dat hij de commissarissen spoedig zal informeren over het collegestandpunt over het vervolg. Enkele dagen later belt hij de heer Bemelmans met de mededeling dat het college afziet van verdere gesprekken, „om bestuurspolitieke redenen."

Burgemeester De Graaf zegt daarover tegen de Onderzoekscommissie in zijn verhoor:

*„Er waren niet voldoende aanknopingspunten in dat gesprek die tot een oplossing zouden kunnen leiden. Dat had misschien wel gekund als we op een andere manier met elkaar waren gaan praten. Met andere personen."*⁵⁹

⁵⁷ Verhoor 25 oktober 2005

⁵⁸ Verhoor 28 oktober 2005

⁵⁹ Verhoor 31 oktober 2005.

De heer Bemelmans zegt in zijn verhoor over de aanleiding:

*„Het initiatief lag dus bij de nieuwe Raad van Commissarissen, die zeer duidelijk gezegd hebben: laten we de hand uitsteken naar Apeldoorn. Laten we eens gaan luisteren, we hebben nu Ten Doeschate gehoord, of er van de kant van Apeldoorn gezichtspunten naar voren gebracht worden die we via onze directeur nog niet gehad hebben. Laten we ook eens kijken of daar toch op een andere wijze uit te komen is dan te blijven zitten op puur een juridische weg. Dat is best een lastige, onderschat u dat niet, voor een Raad van Commissarissen.”*⁶⁰

En over het resultaat verklaart Bemelmans: *„Ik had niet verwacht: njet. Ik had verwacht: kom nog eens koffie drinken in wat voor samenstelling dan ook en we willen dat en dat punt nog eens aan de orde hebben. (...) Ik vind de positie van de gemeente een zwakke positie. Als er dan een mogelijkheid ligt aan tafel te komen dan zou ik in zo'n positie gezegd hebben: laten we aan tafel gaan, wat bedoelen die mensen nou. Zeker omdat daar de gespreksverslaggeving lag. Dat had ik als aanknopingspunt genomen. Ik zou hebben gevraagd: dat moet je toch een keer komen uitleggen want wij hebben dat beslist anders gehoord.”*⁶¹

Tijdens het openbare verhoor van de Onderzoekscommissie met burgemeester De Graaf op 31 oktober 2005 blijkt dat deze met een nieuwe poging bezig is om het conflict op te lossen. *„Er lopen nu twee trajecten. De deskundige van de rechtbank is bezig en wij spreken. Ik kan u op dit moment niet voorspellen waar dat toe leidt. De dilemma's blijven hetzelfde.”*

De burgemeester kan tijdens zijn verhoor niet op de inhoud ingaan, maar verwacht dat er voor het einde van het jaar duidelijkheid is over het overleg met Reesink. Over de betrokkenheid van de raad daarbij zegt hij: *„Als er iets uitkomt, is het de gemeenteraad die daar een beslissing over moet nemen. Dan wordt u op uw wenken bediend.”*⁶²

De dag na dit gesprek, op 1 november 2005, kopt De Stentor: "Reesink breekt geheime onderhandelingen af." In het artikel stelt directeur Ten Doeschate dat de burgemeester Reesink 16 maanden aan het lijntje heeft gehouden. *„Dit is geen serieuze onderhandelingspartner. Het heeft echt geen zin meer om nog langer te praten.”*

⁶⁰ Verhoor 26 oktober 2005.

⁶¹ Idem.

⁶² Verhoor 31 oktober 2005

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

Het valt de Onderzoekscommissie op dat de heer Van der Houwen de enige succesvolle poging heeft ondernomen om de partijen op één lijn te krijgen. Dat was vóór het sluiten van de intentieovereenkomst. Zijn poging in mei/juni van 1999 om overeenstemming te bereiken over bestemmingsplan slaagt grotendeels, maar levert geen totaal-oplossing op, vanwege de eis van het college om een rentevergoeding te ontvangen. Het leidt wel tot vergaande overeenstemming over de inspanning van Reesink in het bestemmingsplan. Dat plan stelt de gemeenteraad op 23 september 1999 vast.

Alleen bij de mediation in april 2000 is sprake geweest van een poging tot het bereiken van overeenstemming door een persoon die geen enkele binding heeft met één van de partijen. Het valt de Onderzoekscommissie op dat Reesink, de initiatiefnemer voor dit traject, hiervoor slechts een zeer korte periode toestaat. Wethouder Kuijpers gaat hierin mee.

In zijn interview bij de Onderzoekscommissie zegt hij hierover: „*Cruciaal was dat Ten Doeschate 8 mei een Algemene aandeelhoudersvergadering had. Hij wilde eruit zijn om dat zijn aandeelhouders te kunnen zeggen. We hebben een eindbod gedaan (..) en gevraagd om een aanbod voor 8 mei. We hebben dat expres gedaan, omdat Ten Doeschate (..) niet wist hoe hij ervoor stond. (..) We hadden het gevoel: dit gaat ons lukken.*”⁶³

Deze poging is te vroeg afgebroken om succesvol te kunnen zijn. Het komt de commissie voor dat het de voorkeur had verdiend op meer en eerdere momenten in het dossier te proberen (serieus) overeenstemming te bereiken door middel van mediation. Mediation is immers een methode die niet zoekt naar winnaars en verliezers, maar die evenwicht zoekt in de belangen van de partijen, zoals dezen die zelf ervaren.

Hoewel er verschillende rechtstreekse contacten zijn geweest tussen raadsleden en Reesink, respectievelijk directeur Ten Doeschate, was er maar een keer een contact dat het karakter droeg van een bemiddelingspoging: de gesprekken die het raadslid Van der Vorst januari 2000 voert in reactie op de brief van de Raad van Commissarissen van Reesink. Het komt de commissie voor dat raadsleden op deze wijze in een rol terechtkomen die niet past bij hun functie. De commissie kan zich voorstellen dat individuele raadsleden een rol vervullen in de fase dat nog geen serieuze onderhandelingen plaatsvinden met de gemeente. Het gaat dan om de fase van initiatief en contact leggen, ofwel de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden. Vanaf het moment dat ambtenaren en/of wethouders zijn bezig hun

⁶³ Interview 16 september 2005. De commissie heeft van de verhoorde toestemming gekregen dit te citeren.

uitvoerende rol te vervullen zouden individuele raadsleden naar de mening van de Onderzoekscommissie, zeker in het duale bestuursstelsel, hun rol moeten beperken tot die van toezichthouder op het college (controlerende rol).

Ook merkt de Onderzoekscommissie op dat zij vreemd opkijkt bij het naar voren schuiven van de heer E.E. Bolhuis als 'bemiddelaar'. De commissie meent dat zijn familierelatie met voormalig wethouder Bolhuis, ze zijn neven, zeker geen pre zal zijn geweest om vertrouwen te wekken bij de heer Ten Doeschate.

Wat betreft de afwikkeling van de vaststelling van de hoogte van het schadebedrag merkt de Onderzoekscommissie, enigszins ter zijde, op dat deze kwestie mede wordt beïnvloed door de koppeling die bestaat tussen de uitkomst hiervan en de persoonlijke pensioenvoorziening van directeur Ten Doeschate. De commissie acht dit geen hoofdlijn in dit thema, maar wel voldoende opmerkelijk om hier nader te benoemen.

Het jaarverslag Reesink 2004 vermeldt hierover:

„Met de directie is met instemming van de op 11 mei 2004 gehouden Algemene vergadering van Aandeelhouders overeengekomen, dat deze een deel van de opbrengst bij niet bedrijfsgebonden onroerende zaken en de schadeclaim Apeldoorn ontvangt. Hiermee kan een bedrag van maximaal 1,5 miljoen euro gemoeid zijn. Beoogd wordt daardoor compensatie te bieden voor backservice-tekorten ten behoeve van de pensioenopbouw van de directeur.”

De commissie heeft zowel president-commissaris Bemelmans als directeur Ten Doeschate in openbare verhoren hierover bevestigd.

De heer Ten Doeschate schetst de situatie als volgt:

*„Ik zal u de details besparen, maar het is niet al te goed geregeld ten aanzien van mijn pensioen. Dat werd ook onderkend, dat is een beetje doorgeschoven. Op enig moment heeft de aandeelhoudersvergadering gezegd dat het geregeld moest worden en de Raad van Commissarissen onderkende dat evenzeer. (...) Uiteindelijk is het zo vertaald dat ik een percentage krijg van de opbrengst in Apeldoorn en in Zutphen. (...) Het gaat voor het Apeldoornse deel om 10 procent.”*⁶⁴

President-commissaris Bemelmans licht het zo toe:

„Er was een oud pensioenprobleem met Ten Doeschate. Dat is op die wijze geregeld. Het is bijzonder goed van Bernard ten Doeschate om dat te

⁶⁴ Verhoor 25 oktober 2005.

*accepteren, dat het op die wijze geregeld wordt, want daar loopt hij risico mee! Ik zou in deze zaal wel eens willen zien - vooral bij de kletsrouwen - of die risico willen lopen met hun pensioen? Meestal weten ze er niks van en roepen ze maar wat. Maar als dan een pensioen aan de orde komt dan willen ze daar geen risico op lopen. Dat heeft Ten Doeschate met deze regeling wel willen doen."*⁶⁵

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de diverse pogingen tot het oplossen van geschillen -zonder tussenkomst van de rechter en van publiekrechtelijke instanties voor hoger beroep- niet hebben kunnen voorkomen dat zoveel publiek- en privaatrechtelijke geschilbeslechtingen nodig waren en dat per saldo het resultaat zo negatief uitpakte voor de gemeente.

De Onderzoekscommissie komt op basis van haar analyse tot de volgende conclusies:

- Zowel het college als Reesink hadden op meer momenten zelf pogingen moeten ondernemen tot het overeenkomen van een 'echte' bemiddeling, dus onder leiding van een persoon die onafhankelijk staat van beide partijen en het vertrouwen heeft van die partijen, dan wel mediation. De ambtelijke leiding had het college daar voorstellen voor moeten voorleggen.
- Zowel Reesink als de gemeente hadden bij de voorbereiding van de mediation in februari/april 2000 moeten inzetten op het afspreken van een voldoende termijn waarbinnen die gesprekken tot resultaat hadden kunnen leiden en van het afzien van alle handelingen die het traject zouden kunnen storen, zoals het voeren van civielrechtelijke geschilprocedures. Die afspraken hadden moeten worden gemaakt in overleg met de mediator.
- Het college had de rente en de schade onderdeel moeten laten uitmaken van arbitrage, zonder betaling vooraf te eisen van rentevergoeding.
- Het college heeft erg ontactisch gehandeld door het naar voren schuiven van de heer E.E. Bolhuis als 'bemiddelaar'. Het gaat hierbij niet om zijn kwaliteiten, maar om zijn familierelatie met de oud-wethouder, de heer C.A.P. Bolhuis, die een moeizame relatie had met directeur Ten Doeschate.

⁶⁵ Verhoor 26 oktober 2005.

3.9 Détournement de pouvoir?

Een bouwvergunning is een zogenaamde gebonden beschikking. Dit betekent dat de gemeente geen eigen afwegingsruimte heeft om een beschikking af te geven. Op grond van de wet kan de gemeente een bouwvergunning alleen weigeren als de aanvraag strijdig is met het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de Monumentenwet.

De gemeente moet beslissen binnen 13 weken. Heeft zij dat niet gedaan, dan is de vergunning van rechtswege verleend. De wet voorziet in de mogelijkheid tot verdagen met eenmaal 13 weken. Die mogelijkheid bestaat om te voorzien in gevallen waarin de gemeente niet in staat is binnen 13 weken haar toetsen adequaat uit te voeren. De Woningwet vereist geen motivatie van de gemeente voor haar besluit tot verdagen.

De gemeente heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot verdagen.

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de gemeente dat heeft gedaan en hoe zich dat verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en wel in het bijzonder tot het beginsel van détournement de pouvoir.

Dit is het beginsel van zuiverheid van oogmerk. Dit beginsel is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 3:3 daarvan luidt: „Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.”

Feiten en gebeurtenissen

Reesink dient op 13 augustus 2001 zijn aanvraag in voor een bouwvergunning.

Begin september 2001 komt de betrokken ambtenaar vergunningverlening, de heer T.J.C.M. Schalks, tot de conclusie dat de vergunning kan worden verleend

Tussenkost van mevrouw Smedes leidt ertoe dat Reesink nog op drie punten aanvullende informatie wordt gevraagd. Omstreeks eind september/begin oktober heeft Reesink voldaan aan het aanleveren van de aanvullende gegevens en is mevrouw Smedes tot de conclusie gekomen dat aan alle voorwaarden voor de bouwvergunning is voldaan.

Op 2 oktober 2001 schrijft mevrouw Smedes, na overleg met advocaat mevrouw Schuurmans, een interne mededeling voor het college. Zij wijst op de omstandigheid dat de gemeente de grond moet leveren zodra de bouwvergunning is verleend, met als sanctie een dwangsom per dag dat de gemeente nalatig is, die ingaat na 14 dagen na een oproep tot levering door Reesink. Dit is een dilemma omdat het beroep tegen de uitspraak van de rechter van 18 januari 2001 nog loopt en de zitting van het gerechtshof is vastgesteld op 18 december 2001. (Die zitting wordt overigens door de rechtbank uitgesteld tot een latere datum; Onderzoekscommissie.)

Mevrouw Smedes ziet volgens deze interne mededeling drie mogelijkheden voor het omgaan met het dilemma.

De eerste is het voeren van een kort geding teneinde "de uitvoerbaarheid bij voorraad" van het vonnis van 18 januari 2001 te schorsen tot het gerechtshof arrest wijst in hoger beroep. Dit betekent dat de gemeente voorlopig niet hoeft mee te werken aan levering van de grond, ook al heeft zij een bouwvergunning afgegeven. Mevrouw Smedes noemt als risico hiervan dat, als de gemeente verliest in het hoger beroep, zij een exorbitant bedrag aan dwangsommen kan verbeuren.

De tweede mogelijkheid is het voeren van een kort geding, teneinde te bewerkstelligen dat het Reesink wordt verboden te beginnen met de bouw zolang het bedrijf niet alle onderzoeken heeft uitgevoerd die het zou moeten uitvoeren vóór en ten behoeve van de bouw, volgens de intentieovereenkomst. In dat geval zou de gemeente beslag kunnen leggen op de grond om te vermijden dat Reesink doorverkoop.

De derde mogelijkheid is het voeren van een kort geding, teneinde een verbod te bewerkstelligen op de bouw, in afwachting van de onderzoeken, als bedoeld bij de tweede mogelijkheid en dat het arrest van het gerechtshof wordt afgewacht. Deze laatste mogelijkheid presenteert zij als een soort voorkeursvariant („Gelet op het voorgaande geef ik u in overweging.”).

Tussen het benoemen van de tweede en de derde mogelijkheid merkt mevrouw Smedes op dat zij niet echt begrijpt waarom de gemeente haast wenst te maken bij het verlenen van de bouwvergunning. Zij geeft aan dat Reesink tussen het vonnis van 28 januari 2001 en juli 2001 zelf eigenlijk helemaal geen haast heeft gemaakt met pogingen een bouwvergunning te krijgen. Tevens geeft zij aan dat de gemeente bij het instellen van hoger beroep is uitgegaan van een „zorgvuldig te bewandelen traject, waarbij het hanteren van alle beschikbare middelen uitgangspunt was, inclusief het benutten van de beschikbare termijnen. Dat traject dreigt nu doorkruist te worden (..).”

Voor zover de Onderzoekscommissie heeft kunnen nagaan is de interne mededeling niet terechtgekomen bij het gehele college, maar alleen bij de wethouders Kuijpers en Bolhuis.

Op zaterdag 6 oktober 2001 stuurt de heer Bolhuis een e-mail aan zijn collega Kuijpers:

„Ik heb nog eens zitten nadenken over ons gesprek van afgelopen vrijdag (is gisteren; Onderzoekscommissie) en ik kom daarbij tot het volgende. (..) Wat wij nu komende dinsdag zouden kunnen doen, is besluiten dat wij het gehele dossier inzake de bouwvergunning ter tweede beoordeling aan een nog nader te bepalen partij voorleggen, met de nadrukkelijke wens dat wij de conclusie van deze second opinion weer willen zien in week ???. Dat zou dan in ieder geval voor het verloop moeten zijn van de tweede 13 weken. Daarmee doen we volgens mij niemand tekort. We gaan gewoon op zeker. Er mag nu met de bouwvergunning niets meer fout gaan, want dan krijgen we achteraf weer een schadeclaim.(..)"

Op 9 oktober 2001 bespreekt het college een voorstel over de bouwvergunning. Het advies voor de bouwvergunning is afkomstig van de dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen en houdt in: verlenen van de vergunning.

Het college beslist over de vergunning niet-conform het voorstel: „Aangezien het om een omvangrijk bouwproject gaat dat mede gevolgen kan hebben voor de verdere invulling van de Ecofactorij en de daarbij geldende voorwaarden besluit het college de bouwaanvraag ook op juistheid te laten toetsen door een externe deskundige. Tegen die achtergrond zal het college het in Den Haag gevestigde kantoor De Brauw Blackstone Westbroek verzoeken de gevraagde advisering uit te voeren. Hoewel zal worden aangedrongen op een spoedige advisering, valt niet uit te sluiten dat de 1e termijn van 13 weken wordt overschreden. Tegen die achtergrond besluit het college tevens de beslistermijn met 13 weken te verdagen."

Op 12 oktober 2001 schrijft de heer Thunnissen aan mevrouw Schuurmans dat Reesink constateert dat de afgifte van de bouwvergunning al geruime tijd wordt getraineed. Hij wijst op het belang van Reesink dit najaar te kunnen aanvangen met de bouw, op de schade die verdere vertraging meebrengt en op de aansprakelijkheid van de gemeente. Hij kondigt aan een voorlopig getuigenverhoor te zullen entameren.

Op 15 oktober 2001 doet Reesink schriftelijk het aanbod aan het college om de bouwvergunningaanvraag te laten toetsen door een extern bureau, met

een gezamenlijke opdracht en op kosten van Reesink. Aanleiding is het persbericht van de gemeente van 10 oktober jl. dat melding maakt van het slechts minimaal voldoen van de aanvraag van Reesink.

Bij brief van 16 oktober 2001 verzoekt de gemeentesecretaris aan De Brauw Blackstone Westbroek een second opinion uit te brengen. Hij verwijst daarbij naar het collegebesluit (dat spreekt over toetsing van de juistheid van de bouwaanvraag).

Bij brief van 17 oktober 2001 aan de gemeenteraad verzoekt Reesink de raad het collegebesluit tot verdaging niet goed te keuren.

Op 18 oktober besluit de raad over het verdagingsbesluit van het college. Raadslid de heer Van Swol (Gemeentebelangen) acht het voorstel prematuur, omdat het college naar zijn zeggen nog zeven weken heeft om een second opinion te laten uitbrengen. Raadslid de heer Boddeke (GroenLinks) vindt dat het college publiek- en privaatrecht vermengt en heeft voorkeur voor een onafhankelijke derde boven de eigen advocaat bij de uitvoering van de nadere toetsing. Raadslid de heer Mouw (D66) wil aanvankelijk het college volgen, maar wel later een politiek oordeel kunnen vellen. Wethouder Kuijpers stelt dat dat niet kan. D66 moet nu besluiten.

Zonder hoofdelijke stemming besluit de gemeenteraad overeenkomstig het voorstel, met dien verstande dat de leden van de fracties van Gemeentebelangen, GroenLinks en D66 worden geacht tegen het voorstel te hebben gestemd.

Op 22 oktober 2001 bevestigt mevrouw Smedes aan mevrouw Schuurmans de afspraak dat mevrouw Schuurmans zorgt voor een briefje aan de advocaat van Reesink ter bekendmaking van het verdagingsbesluit van het college en de raad.

Wethouder Bolhuis treedt 1 december 2001 uit het college. Wethouder J.A.C.M. van Beckhoven volgt hem op met dezelfde portefeuille, Financiën en Milieu. Op 4 december 2001 besluit het college dat burgemeester De Graaf wordt aangewezen als sparring partner voor wethouder Kuijpers voor het dossier Reesink.

Bij brief van 8 februari 2002 ontvangt het college, strikt vertrouwelijk, de second opinion over het verlenen van de bouwvergunning. Mevrouw Schuurmans is de ondertekenaar. Zij onderscheidt de toetsing van de aanvraag bouwvergunning in een privaatrechtelijke toets aan de intentieovereenkomst (uitgangspunten, kwaliteitscriteria en maatregelen)

en een publiekrechtelijke toets aan de Woningwet, WRO, bouwverordening, bouwbesluit en bestemmingsplan. Het is aan de gemeente om beide toetsen te doen. Volgens de Woningwet moet de vergunning worden geweigerd indien die niet voldoet aan de hiervoor genoemde publiekrechtelijke kaders.

Bovendien stelt mevrouw Schuurmans in haar advies dat de gemeente bij de verlening van de vergunning moet aantekenen dat Reesink een „wanprestatie” levert als het bedrijf daadwerkelijk van de vergunning gebruikmaakt. Dit omdat de gemeente de intentieovereenkomst heeft ontbonden.

Op 11 februari 2002 besluit het college de bouwvergunning te verlenen.

Reesink heeft echter grote vraagtekens bij de gang van zaken en wil extra informatie. Reesink is namelijk op zoek naar bewijs dat het verlenen van de bouwvergunning is getraineed. Op verzoek van de heer Thunnissen worden in diverse getuigenverhoren onder leiding van de rechtbank Zutphen hierover onder ede verklaringen afgelegd.

Uit het verhoor van mevrouw Smedes bij de rechtbank op 19 februari 2002 blijkt dat zij na het advies van 'Welstand' van 22 augustus 2001 over de bouwvergunning 3 keer een advies ontving van de heer Schalks. Het eerste keurde zij af om tekstuele redenen. Bij het tweede ontbraken aan aantal technische gegevens die nodig zijn voor goedkeuring. Zij drong aan bij de dienst om die alsnog aan te reiken. De dienst vond dat ongebruikelijk in dit stadium. Het derde advies heeft zij doorgestuurd naar het college.

In het verhoor bij de Onderzoekscommissie zegt mevrouw Smedes over de tweede versie:

„Een collega van bouwzaken komt bij mij met een ontwerp-collegevoorstel. Ik heb gevraagd of het nu perfect was. Het moest aan een aantal vereisten voldoen. Er ontbraken een aantal specifieke berekeningen die er formeel wel bij horen. Ik vroeg de heer Schalks of het perfect was. Hij liet weten dat er een paar zaken ontbraken, „maar die vroegen ze anders ook niet.” Ik zei dat het in dit dossier niet ging zoals anders. Ik wilde dus dat het compleet was.”⁶⁶

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie acht de volgende aspecten zeer opvallend:

- de interne mededeling van mevrouw Smedes is niet aangeboden aan het college;

⁶⁶ Verhoor 14 oktober 2005.

- de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening, mevrouw Van der Tas, is niet op de hoogte gesteld van de interne mededeling;
- het advies wordt gevraagd aan kantoor De Brauw Blackstone Westbroek;
- de adviesaanvraag wordt een week later verzonden dan had gekund;
- de adviesaanvraag wordt niet gespecificeerd naar vraagstelling en oplevertermijn;
- het advies komt pas op 8 februari 2002 binnen, terwijl de aanvraag dateert van 16 oktober 2001;
- het advies is ondertekend door mevrouw Schuurmans;
- het advies is inhoudelijk uitermate kort en simpel.

Het college beroept zich bij de beslissing tot verdagen op de zorgvuldigheid van besluitvorming.

Naar de mening van de Onderzoekscommissie is in beperkte kring uitvoerig nagedacht over het besluit tot verdagen en de redenen daarvoor. Daarbij is ook gesproken over het verdagen van het besluit met de bedoeling om tijd te winnen. Dat blijkt uit de volgende gang van zaken.

De interne mededeling van mevrouw Smedes spreekt niet over een variant die verdagen impliceert. Hooguit is sprake van een zeer impliciete suggestie daartoe. Die mededeling suggereert echter, zoals reeds aangegeven, dat er meer versies van hebben bestaan. In haar verhoor bij de Onderzoekscommissie geeft mevrouw Smedes aan dat zij inderdaad heeft voorgesteld om de beslistermijn op te rekken:

„Ik heb gespard met de advocaat. Ik wist dat als de bouwvergunning werd verleend, er ook grond geleverd moest worden. Het zou een rare crux geven in de procedure als je weet dat in december nog een nadere toets komt waaruit blijkt of de gemeente wel dan niet terecht de intentieovereenkomst heeft ontbonden. Je kijkt dan welke ruimte er voor het college is om een beslissing over de bouwvergunning aan te houden. Grond leveren zou een aantal consequenties hebben. Ik heb met de advocaat gesproken en de wethouders Bolhuis en Kuijpers door een vertrouwelijke memo op de mogelijkheden gewezen. Ik heb hen een paar mogelijkheden aan de hand gedaan hoe je de termijn optimaal kan gebruiken. Eén daarvan is, de woningwet staat dat gewoon toe, om de termijn van 13 weken op te rekken tot twee keer 13 weken. Ik heb dat op papier gezet.”

„Het werd in dank aanvaard, maar men vond het niet nodig het mee te sturen bij de stukken van B & W. De mogelijkheden heb ik wel aangegeven. Vervolgens heeft het college een besluit genomen. (...) Het memo heeft overigens een vertrouwelijke status. Het was alleen bedoeld voor mijn wethouders. Ik had dat zelf niet bedacht.”

„De second opinion kwam van de heer Bolhuis. In het kader van het getuigenverhoor heeft de heer Bolhuis zelf aangegeven dat hij een mail heeft gestuurd naar wethouder Kuijpers, met daarin de suggestie.”⁶⁷

Volgens het mailbericht van wethouder Bolhuis heeft op vrijdag 5 oktober 2001 een overleg over deze kwestie plaatsgevonden. Het lijkt voor de hand te liggen dat er overleg is geweest tussen de wethouders Bolhuis en Kuijpers, mevrouw Smedes, de auteur van de interne mededeling en eventueel mevrouw Schuurmans.

De Onderzoekscommissie heeft de heer Kuijpers in zijn verhoor bevestigd over de rol hierbij van mevrouw Schuurmans en of haar mening doorslaggevend, dan wel één van de meningen was die het college op een rijtje zette.

De heer Kuijpers: *„Ik denk dat wij wel goed geluisterd hebben. U ziet in het dossier wel een mailtje zitten, dat iemand op een gegeven moment wel gedacht heeft van „was het advies wel goed?“. Dat is allemaal achteraf kijken. Op dat moment zijn wij natuurlijk dichtgevaan op haar adviezen en hebben haar natuurlijk ook regelmatig gesproken.”*

Op de vraag van de commissie of het ging om „dichtgevaan of blindgevaan” antwoordt hij:

„Nee, dichtgevaan op, maar goed in het land der blinden is éénoog koning, wij waren geen rechters of vakjuristen, dus wij mochten ook dichtvaan op het advies van onze advocaat en zij was aangezoct omdat zij in die materie buitengewoon bekwaam was.”⁶⁸

Hoe dit ook zij, het college heeft besloten tot verdaging, op basis van een mondeling voorstel daartoe, van wethouder Bolhuis en contrair aan het ambtelijk advies om de vergunning te verlenen. Het college gebruikt, volgens de collegenotulen, alleen het argument van zorgvuldigheid van besluitvorming en niet dat van tijd winnen.

Daarmee is de vraag uit de gemeenteraad nog niet beantwoord, waarom een resterende tijd van zeven weken niet voldoende is om een goed advies te ontvangen.

De Onderzoekscommissie vraagt in het verhoor van mevrouw Smedes, dat hiervoor is aangehaald, nog even door op de vraag of de koppeling van de afgifte van de bouwvergunning aan de verplichting tot leveren van de grond één van de redenen was om te verdagen:

⁶⁷ Verhoor 14 oktober 2005.

⁶⁸ Verhoor 28 oktober 2005.

*„Dat heb ik uitgelegd. Als je weet dat eind december het hoger beroep dient (dat was de toenmalige planning van de rechtbank; Onderzoekscommissie) en je weet dat je de ruimte hebt op een legale manier 26 weken te benutten - dat was mijn advies, benut het - dan is dat helder. (..) Wat is drie maanden even ruimte creëren in dit proces? Ik zie dat niet als vertragen.“*⁶⁹

Op de vraag van de Onderzoekscommissie aan mevrouw Smedes of de second opinion niet had kunnen plaatsvinden binnen de eerste termijn van 13 weken, in de vijf weken die daarvan nog resteerden, zegt zij in haar verhoor:

*„Dat denk ik wel, maar daar had de gemeente geen belang bij.“*⁷⁰

Naast de omstandigheid dat verdagen wellicht niet nodig zou zijn geweest teneinde een goed nader advies te kunnen inwinnen, speelt nog een andere vraag.

De heer Boddeke, raadslid van GroenLinks, stelt namelijk tijdens het raadsdebat over het verdagingsvoorstel dat de gemeente het geschil met de grondeigenaar vermengt met de aanvraag voor de bouwvergunning door de gebruiker van die grond. Hij wijst erop dat als de grondeigenaar een ander zou zijn geweest, de gemeente de vergunning gewoon zou hebben afgegeven. Wethouders Kuijpers zegt hierover in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie: *„(..) er wordt heel mystiek gedaan over privaat en publiek, de bouwvergunning komt in de commissie en daar houdt Boddeke een heel kundige analyse, die haakt precies in over privaat en publiek, en ik zeg hem ook dat hij gelijk heeft, de rechter heeft privaat en publiek geregeld.“*

Op de vraag van de Onderzoekscommissie of hij een publiekrechtelijk instrument wilde gebruiken in de civielrechtelijke procedure die er nog liep, antwoordt de heer Kuijpers: *„Ja en dat was ook terecht, omdat ook de rechtbank volgens ons ten onrechte privaat en publiek had gekoppeld. Daardoor moesten we wat. Dan zie je op een gegeven moment dat de zitting van het gerechtshof wordt verdaagd, die ging zelfs naar juni toe, die schiet dan over de tweede 13 weken heen, en dan ziet u dat we het volgende instrument inzetten: we leverden de grond en legden er vervolgens beslag op. Dat was nog de enige mogelijkheid die we hadden. En zo hebben we geprobeerd de belangen van deze gemeente veilig te stellen.“*⁷¹

De Onderzoekscommissie heeft ook mevrouw Smedes hierover bevraagd. De commissie vroeg haar of de gemeente ook gebruik zou hebben gemaakt van een dergelijke second opinion als het niet om Reesink was gegaan, maar

⁶⁹ Verhoor 14 oktober 2005.

⁷⁰ Verhoor 14 oktober 2005.

⁷¹ Verhoor 24 oktober 2005.

bijvoorbeeld om een projectontwikkelaar. Daarop antwoordt zij:
*„Dat weet ik niet. Iedere burger kent de overheid. De beeldvorming speelt wel mee. De Woningwet geeft in dit geval de overheid de mogelijkheid.“*⁷²

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De gemeente heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot verdagen. De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd waarom de gemeente dat heeft gedaan en hoe zich dat verhoudt tot het beginsel van détournement de pouvoir, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:3):
„Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.“

De Onderzoekscommissie verbindt aan haar analyse de volgende conclusies:

- De interne mededeling van mevrouw Smedes (2 oktober 2001) had bekend moeten zijn bij het college op het moment dat het de verdagingsbeslissing nam, en niet alleen bij de wethouders Kuijpers en Bolhuis. Het college is immers verantwoordelijk voor het besluit. Mevrouw Van der Tas is de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening en als zodanig minimaal medeverantwoordelijk voor de goede voorbereiding van het besluit.
- Het college had de vergunning kunnen leveren binnen de (eerste, reguliere) termijn van 13 weken. Binnen die periode was voldoende tijd voor het inwinnen van gedegen advies.
- Het college wekt met het besluit en zeker met het lage tempo van uitvoering van de second opinion, ten minste de schijn van het gebruik van détournement de pouvoir.
- Voor het raadsvoorstel tot verdaging zijn de wethouders Bolhuis en Kuijpers als eersten aanspreekbaar, maar wethouder Van der Tas is formeel medeverantwoordelijk portefeuillehouder (voor de inhoudelijke aspecten, naast de heer Kuijpers als hoofdverantwoordelijke voor het dossier Reesink in deze periode). Uiteraard is het gehele college verantwoordelijk voor het voorstel en de uitvoering.
- Het college had de raad, die het besluit moest goedkeuren, beter moeten inlichten over de motivering van het besluit.

⁷² Verhoor 24 oktober 2005.

3.10 De bouwvergunning: van rechtswege verleend of niet?

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd of het college in redelijkheid zo lang kon blijven volharden dat de bouwvergunning niet is verleend van rechtswege.

Feiten en gebeurtenissen: vooraf

In het onderstaande gaat de Onderzoekscommissie eerst uitgebreid in op de feiten en gebeurtenissen. Daarna geeft zij hiervan -voor de 'snelle lezer'- een korte samenvatting van de meest relevante feiten en gebeurtenissen. Daarna gaat zij in op de analyse en de conclusies.

Feiten en gebeurtenissen: uitgebreide versie

Op 18 januari 2001 doet de rechter uitspraak in de bodemprocedure. De gemeente moet de intentieovereenkomst nakomen en de grond voor fase 1 leveren tegen de overeengekomen prijs, zodra de bouwvergunning is afgegeven. De gemeente moet ook voortvarend de ontsluiting van het perceel voltooien. De gemeente moet dwangsommen betalen per dag dat zij niet meewerkt aan eigendomsoverdracht en aan ontsluiting: het gaat om 500.000 gulden per dag.

Op 13 augustus 2001 dient Reesink formeel een bouwvergunning in.

Begin september 2001 komt de betrokken ambtenaar vergunningverlening, de heer Schalks, tot de conclusie dat de vergunning kan worden verleend.

Tussenkomen van mevrouw Smedes leidt ertoe dat Reesink nog op drie punten aanvullende informatie wordt gevraagd. Omstreeks eind september/begin oktober heeft Reesink voldaan aan het aanleveren van de aanvullende gegevens en is mevrouw Smedes tot de conclusie gekomen dat aan alle voorwaarden voor de bouwvergunning is voldaan.

Op 2 oktober 2001 schrijft mevrouw Smedes, na overleg met advocaat mevrouw Schuurmans, een interne mededeling voor het college.

Op 9 oktober 2001 bespreekt het college een voorstel over de bouwvergunning. Het besluit tot verdaging van het besluit op de aanvraag voor een bouwvergunning, met 13 weken.

Op 12 oktober 2001 antwoordt de heer Westerhof, hoofd afdeling Recht van de dienst Veiligheid Recht en Burgerzaken, desgevraagd aan mevrouw

Smedes dat de gemeente -op grond van de Algemene wet bestuursrecht- het verdagingsbesluit moet toezenden aan Reesink, ter kennisgeving. En ook dat Reesink het recht heeft in beroep te gaan.

Op 15 oktober 2001 doet Reesink schriftelijk het aanbod aan het college om de bouwvergunningaanvraag te laten toetsen door een extern bureau, met een gezamenlijke opdracht en op kosten van Reesink. Aanleiding is het persbericht van de gemeente van 10 oktober jl. dat melding maakt van het slechts minimaal voldoen van de aanvraag van Reesink.

Op 18 oktober keurt de raad het voorstel voor een verdaging goed. Op 22 oktober 2001 bevestigt mevrouw Smedes aan mevrouw Schuurmans de afspraak dat mevrouw Schuurmans zorgt voor een briefje aan de advocaat van Reesink ter bekendmaking van het verdagingsbesluit van het college en de raad.

Bij brief van 29 oktober dient Reesink bij het college een bezwaarschrift in tegen het niet tijdig verlenen van een bouwvergunning. De aanvraag is volgens de brief ingediend op 13 augustus 2001. De vergunning had volgens de termijnen van de Woningwet moeten zijn verleend op 18 september 2001, dan wel 2 of 9 oktober 2001.

Reesink verzoekt de bouwvergunning terstond te verlenen. „Kort gezegd komt een en ander er op neer dat uw College, hoewel niets zich tegen verlening van een bouwvergunning verzet, verlening van de bouwvergunning ophoudt op onzuivere gronden te weten in een poging om zolang mogelijk aan de consequenties van het vonnis van de Rechtbank Zutphen van 18 januari 2001 te ontkomen; zulks met veroorzaking van (onevenredig) grote schade voor Reesink."

Op 26 november 2001 mailt de heer G.L. ter Brugge, medewerker van de dienst Veiligheid Recht en Burgerzaken, aan mevrouw Smedes dat er contact is geweest met mevrouw Schuurmans, waaruit blijkt dat het besluit tot verdaging van de beslistermijn niet is verzonden. Terzijde betwijfelt hij of de advocate wel rechtsgeldig een dergelijke bekendmaking had kunnen doen. Nu zij heeft nagelaten dat briefje te schrijven is volgens hem de conclusie duidelijk: Reesink beschikt nu over een bouwvergunning van rechtswege. „Voor alle duidelijkheid het feit dat Reesink op de hoogte was van het besluit door de commissie of raadsvergadering bij te wonen maakt niets uit."

Op diezelfde dag wordt het mevrouw Schuurmans, waarschijnlijk naar aanleiding van dat contact, duidelijk dat er aan gemeentezijde een procedurefout is gemaakt rond de bouwvergunning. Zij realiseert zich nu dat mevrouw Smedes haar per e-mail de afspraak had bevestigd, dat zij als

advocate een briefje zou sturen aan Reesink. Zij had zich toen niet gerealiseerd dat het om dit briefje ging, of was gewoonweg vergeten het briefje te sturen. Het is haar nu ook duidelijk dat dit in beginsel betekent dat er sprake is van een fictieve verlening van een bouwvergunning, een vergunning van rechtswege. Zij ziet ook het zwaard hangen van de dwangsom van 500.000 gulden per dag als de gemeente verzuimt mee te werken aan de levering van de grond. Zij vindt wel dat er in dit geval het een en ander tegen de redenering van een bouwvergunning van rechtswege valt in te brengen. Reesink was volgens haar immers vertegenwoordigd tijdens de raadsbehandeling van de verdaging (door de heer Van der Houwen) en droeg volgens het college dus kennis van het besluit.

Op 27 november 2001 schrijft Reesink aan het college dat hij inmiddels beschikt over een bouwvergunning van rechtswege. Het bedrijf stelt:

- dat het een bouwvergunning heeft aangevraagd op 13 augustus 2001;
- dat die is binnengekomen bij de gemeente op 14 augustus 2001;
- dat de laatste dag waarop het college diende te beslissen 13 november 2001 was (einde termijn 13 weken volgens Woningwet, art. 46, lid 1);
- dat de termijn 3 dagen is opgeschort geweest (door het stellen van nadere vragen bij brieven van 11 en 12 september 2001 die zijn beantwoord op 13 september 2001);
- dat op 14 november 2001 in onderling overleg is geconstateerd dat alle stukken waren aangeleverd, dat dus de uiterste beslistermijn 16 november 2001 was;
- dat het college op of voor die datum niet heeft bericht dat is beslist;
- dat de vergunning dus van rechtswege is verleend op 16 november 2001.

Reesink roept het college op om binnen 14 dagen mee te werken aan levering van het bedrijfsterrein, conform het vonnis van de rechtbank Zutphen van 18 januari 2001 en verzoekt uiterlijk 29 november 2001 die medewerking te bevestigen. „Bij gebreke daarvan maken wij (nogmaals) aanspraak op de dwangsom en zullen wij uw college in kort geding tot levering dwingen.”

Dezelfde dag, 27 november 2001, informeert wethouder Bolhuis het college over deze brief van Reesink. Het college besluit de portefeuillehouder te machtigen om namens het college in overleg met de advocaat de nodige stappen te ondernemen.

Bij brief van 28 november 2001 schrijft het college aan Reesink: „(..) delen wij u mede dat uw conclusie onjuist is. Wij hebben als college van b. en w. wel degelijk een beslissing genomen. Niet op grond van artikel 46 lid 1 Woningwet, maar op grond van artikel 46 lid 2 van de Woningwet. Dit is u

bekend naar blijkt uit uw eigen brief van 17 oktober jl. die deel heeft uit-
gemaakt van de beraadslagingen waarbij de raad het besluit heeft goed-
gekeurd, zoals trouwens door u zelf ook nog is bevestigd op 29 oktober jl."

Bij brief van 29 november 2001 reageert Reesink dat hem niets anders rest
dan maar weer zijn advocaat in de arm te nemen, met het verzoek u
andermaal in rechte aan te spreken. „Jammer dat het niet anders kan, u en
ik kunnen onze tijd wel beter gebruiken."

Op 30 november 2001 schrijft mevrouw Schuurmans aan het college dat de
plicht tot melding van de verdaging op het besluit over de aanvraag
bouwvergunning niet wordt genoemd in de Woningwet (artikel 46). Zij stelt
voor dat de raad bij zichzelf in beroep gaat tegen een fictief verleende
bouwvergunning.

Op 3 december 2001 dient Reesink een bezwaarschrift in tegen de beslissing
van het college van 28 november 2001 over de bouwvergunning. Dit is de
beslissing waarin het college aangeeft wel degelijk een besluit te hebben
genomen.

Advocaat Thunnissen schrijft: „Dat uw College een beslissing zou hebben
genomen op grond van artikel 46 lid 2 van de Woningwet is nimmer door uw
college aan cliënte medegedeeld. (...) Cliënte was ook niet anderszins op de
hoogte van zo'n besluit. (...) Juist voor een geval als het onderhavige, waarin
B&W gedurende (meer dan) 13 weken na de aanvraag niet hebben laten
horen hoe naar aanleiding van die aanvraag is beslist, bepaalt artikel 46 lid 4
van de Woningwet dat de bouwvergunning van rechtswege is verleend."

Op 12 december 2001 dient mevrouw Schuurmans bij de gemeente een
bezwaarschrift in tegen de fictieve bouwvergunning, voor zover daarvan
sprake mocht zijn. In het bezwaarschrift beroept de gemeente zich er op dat
Reesink aantoonbaar wist dat het college op 18 oktober aan de raad
goedkeuring had gevraagd voor een verdaging van de beslissing met 13
weken. Voorts stelt de gemeente dat een mededelingsplicht niet wordt
genoemd in artikel 46 van de Woningwet, en dat het bepaalde in de
Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:40) daaraan niet af doet.

Onder druk van een kort geding dat op handen is en van dwangsommen op
grond van het vonnis van 18 januari 2001, levert de gemeente de grond,
onder protest, op 14 januari 2002. Zie deel 2, onder hoofdstuk 5 "Feiten en
gebeurtenissen".

Op 11 februari 2002 besluit het college de bouwvergunning te verlenen.

Bij brief van 13 februari 2002 reageert Reesink op het collegebesluit. Reesink stelt dat hij de vergunning beschouwt als een stuk waarin wensen zijn opgenomen die hem niet binden. De bouwvergunning was immers reeds van rechtswege verleend.

Op 19 maart 2002 dagvaart de gemeente Reesink en legt zij conservatoir beslag op de gronden (inclusief boerderij) zoals geleverd aan Reesink. De gemeente eist in haar dagvaarding teruglevering van grond en schadevergoeding. De gemeente eist dat:

- (1) Reesink de geleverde onroerende zaken in de oorspronkelijke staat teruglevert;
- (2) Reesink de schade van de gemeente vergoedt;
- (3) Reesink wordt veroordeeld in de kosten van het proces en de beslaglegging.

Op 22 maart 2002 dient Reesink bij de gemeente een bezwaarschrift in tegen de beslissing over de bouwvergunning van 11 februari 2002 en de aanbiedingsbrief (met beperkingen ten aanzien van de ontsluiting, de fundering en de lichtmasten).

Bij brief van 27 maart 2002 brengt de Onafhankelijke bezwarencommissie, kamer III, advies uit aan het college over enkele bezwaarschriften van Reesink over het (niet) verlenen van de bouwvergunning. Het gaat over de bezwaarschriften van 29 oktober 2001 en 3 december 2001 tegen het niet tijdig beslissen op aanvraag bouwvergunning en de mededeling van het college van 28 november 2001 dat geen vergunning van rechtswege is verleend. De commissie concludeert onder meer dat de bouwvergunning van rechtswege is verleend op 16 november 2001. Zij adviseert het bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk te verklaren en de bezwaren tegen het besluit van 28 november 2001 gegrond te verklaren en dit besluit te herroepen door het in te trekken.

De bezwarencommissie gaat met dit advies dus lijnrecht in tegen de koers die het college in dezen volgt sinds eind oktober 2001 en die ten grondslag ligt aan de dagvaarding van Reesink op 19 maart 2002 (zie in hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen").

De Onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen dat dit advies het college heeft bereikt in het voorjaar van 2002 en of hierover in het college en met de advocaat is overlegd.

Op 4 juni 2002 doet het gerechtshof Arnhem uitspraak in het hoger beroep tegen het vonnis van de rechtbank Zutphen van 18 januari 2001. Het hof bekrachtigt het vonnis van de rechtbank, met uitzondering van de hoogte

van de dwangsom voor het niet tijdig meewerken aan eigendomsoverdracht. Deze dwangsom wordt nu bepaald op 40.000 euro per dag (na 14 dagen na ontvangst oproep mee te werken aan overdracht) met maximum van 700.000 euro).

Op 6 juni 2002 stuurt de heer Thunnissen een fax aan mevrouw Schuurmans waarin hij verzoekt/sommeert de verbeurde dwangsommen over te maken: 700.000 euro, in verband met 33 dagen te late eigendomsoverdracht.

Op 5 november 2002 brengt de Onafhankelijke bezwarencommissie, Kamer III, haar advies uit aan het college over het bezwaar van Reesink van 22 maart 2002 tegen de besluiten van het college van 11 februari 2002. De commissie concludeert dat het bezwaar tegen het besluit van het college van 11 februari 2002 tot afgifte van de bouwvergunning, terwijl het college daartoe niet meer bevoegd is, gegrond is.

Bij brief van 18 december 2002 doet het college aan Reesink mededeling van zijn besluit op het bezwaarschrift van 22 maart 2002. Het bezwaar over de bouwvergunning wordt ongegrond verklaard (contrair aan advies bezwarencommissie), omdat „geen sprake is van een van rechtswege verleende bouwvergunning (..) waren wij zonder meer bevoegd om (..) te beslissen op uw aanvraag bouwvergunning van 14 augustus 2001.”

Op 29 december 2004 volgt een uitspraak van de Raad van State over de bouwvergunning die vernietigend is voor het standpunt dat de gemeente hierover stelselmatig inneemt, namelijk dat die niet van rechtswege is verleend in november 2001, maar bij vergunning van 11 februari 2002. De gemeente had voor haar standpunt nog ondersteuning gekregen van de rechtbank Arnhem, volgens haar vonnis van 5 januari 2004.

De uitspraak van de Raad van State houdt onder meer in dat de bouwvergunning van rechtswege is verleend (november 2001) en dat de vergunning die de gemeente verleende op 11 februari 2002 formeel niet (meer) bestaat. Dit betekent ook dat de gemeente de grond van fase 1 zodanig lang na het verkrijgen door Reesink van de bouwvergunning heeft geleverd, dat zij dwangsommen verbeurt. Het gaat hierbij om de dwangsom die het gerechtshof Arnhem heeft opgelegd in hoger beroep, in zijn arrest van 4 juni 2002.

Bij brief van 4 januari 2005 verzoekt Reesink het college een voorstel te doen tot betaling van dwangsommen, voortvloeiend uit de uitspraak van de Raad van State van 29 december 2004.

Een dag later verzoekt mevrouw Schuurmans aan de heer Thunnissen om een standpunt van Reesink over de status van de wijzigingen op de bouwvergunning van het college van 11 februari 2002. De uitspraak van de Raad van State lijkt te impliceren dat de bouwvergunning die van rechtswege is verleend alleen betrekking heeft op het bouwplan zoals ingediend op 12 augustus 2001 en niet op de latere wijzigingen, zodat mogelijk niet legaal is gebouwd.

Bij brief van 7 februari 2005 antwoordt het college op de brief van Reesink van 4 januari 2005. Het college berekent in deze brief de dwangsom voor levering van de grond op 9 dagen ad 40.000 euro en wettelijke rente op basis van eerste aanzegging van Reesink bij brief van 5 juni 2002, samen 412.620 euro. Het college maakt dit bedrag, per ommekeer, over.

Reesink reageert hierop bij brief van 9 februari 2005. Reesink eist bij wijze van dwangsom voor te late levering van de grond een bedrag op van 700.000 euro, aangevuld met wettelijke rente van 36 maanden over het geheel (indien tijdig betaald, anders wordt het een gestaffelde berekening). Het bedrijf wil tot uiterlijk 1 april 2005 proberen over de dwangsommen een minnelijke regeling te treffen.

Op 22 februari 2005 wijst het gerechtshof Arnhem (tussen)arrest in twee samengevoegde hoger-beroepszaken, die de gemeente heeft ingesteld bij de rechtbank Zutphen, namelijk inzake de vonnissen van 28 mei en 3 september 2003. Het gaat in deze zaak onder meer om de vordering van de gemeente tot teruglevering van de grond en tot schadevergoeding. Het hof wijst de vorderingen van de gemeente af.

Op 17 juni 2005 schrijft de heer Meijer, als nieuwe advocaat van de gemeente, aan Reesink dat de gemeente zich op het standpunt stelt dat de dwangsommen zijn verjaard. Op 23 juni 2005 herhaalt hij dat, onder toevoeging „indien Reesink niet aantoont dat de verjaringstermijn tijdig en rechtsgeldig is gestuit.”

De heer Thunnissen reageert hierop met de mededeling: „Uw brief van 23 dezer laat mij geen andere keuze dan tot executie van het restant van de 700.000 euro over te gaan. Dat zal ik doen. Indien u een kort geding aanhangig wilt maken, mag ik dat de komende dagen wel van u vernemen (..).”

De gemeente maakt een kort geding aanhangig. De gemeente vordert daarin primair dat de voorzieningenrechter Reesink beveelt niet over te gaan tot tenuitvoerlegging van het vonnis van 18 januari 2001 en het arrest van 4 juni 2002, waar het gaat om de niet betaalde dwangsommen.

Op 2 augustus 2005 volgt de uitspraak in het kort geding. De voorzieningenrechter (rechtbank Zutphen, sector Civiel, afdeling Handel) gaat in op het gevraagde, maar met de beperking dat dit alleen betrekking heeft op de dwangsommen van de periode 21 december 2001 tot en met 9 januari 2002, omdat de gemeente in die periode voldoende voortvarend heeft meegeewerkt aan levering. De gemeente krijgt dus (vooralnog) ongelijk waar het gaat om de verjaring van de dwangsommen.

De gemeente betaalt uiteindelijk 520.000 euro plus wettelijke rente.

Feiten en gebeurtenissen: een korte versie

Het college besluit op 9 oktober 2001 tot verdaging van het besluit op de aanvraag door Reesink van een bouwvergunning. Mevrouw Smedes is er in elk geval op 12 oktober 2001 via een interne e-mail van in kennis gesteld dat de gemeente Reesink tijdig schriftelijk op de hoogte moet stellen van het verdagingsbesluit, op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Op 26 november 2001 wordt mevrouw Smedes intern geïnformeerd dat de formele bekendmaking van het besluit niet (tijdig) heeft plaatsgevonden en dat Reesink op grond daarvan beschikt over een bouwvergunning van rechtswege. Op 27 november 2001 blijkt dat Reesink zich hiervan terdege bewust is.

Dit is een belangrijk gegeven, omdat de gemeente dwangsommen verbeurt als zij niet tijdig meewerkt aan levering van de grond van fase 1.

In overleg met mevrouw Schuurmans slaat het college de weg in van het bestrijden van de conclusie dat de bouwvergunning van rechtswege is verleend. Het college verleent op 11 februari 2002 een bouwvergunning. In maart 2002 legt de gemeente beslag op de grond die dan inmiddels is geleverd en eist zij bij de rechter teruglevering en schadevergoeding.

Op 27 maart 2002 concludeert de Onafhankelijke bezwarencommissie, in een advies aan het college, dat de bouwvergunning van rechtswege is verleend op 16 november 2001. Dit advies blijft ambtelijk 'op de plank liggen' en bereikt het college niet. Er spelen immers nog meer verwante bezwaarschriften. Die leiden tot een advies van de Onafhankelijke bezwarencommissie op 5 november 2002. Op 18 december 2002 besluit het college gelijktijdig over alle bezwaarschriften van Reesink over zaken die samenhangen met de bouwvergunning. Het college houdt vast aan zijn visie dat de bouwvergunning is verleend op 11 februari 2002 en gaat contrair aan de bezwarencommissie.

Aanvankelijk krijgt het college steun voor zijn opvatting bij de rechtbank Arnhem in zijn vonnis van 5 januari 2004. In hoger beroep beslist de Raad

van State op 29 december 2004 echter vernietigend voor het standpunt van het college. Nu staat onherroepelijk vast dat Reesink beschikt over een bouwvergunning van rechtswege.

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie verbaast zich erover dat het college eind november 2001 niet bereid is de steven te wenden, als blijkt dat recht voor haar schip de zee wel erg woest gaat worden, terwijl er ook andere wegen zijn om vooruit te komen.

Het college koerst op dat moment rechtdoor met de verdaging en ontkent dat er een cruciale misser is gemaakt. Pas drie jaar en vele publiek- en privaatrechtelijke procedures verder, blijkt het college zijn ongelijk niet meer uit de weg te kunnen gaan.

De Onderzoekscommissie merkt op dat het college heeft gegokt en verloren. Het had een kleine kans dat de rechter hem uiteindelijk gelijk zou geven. Dat leek na twee jaar succes te hebben, maar uiteindelijk, na nog bijna een jaar, dus niet.

De commissie merkt op dat het college beschikte over alternatieven.

In de eerste plaats had het college zijn verlies meteen kunnen nemen, Het had dan in de eerste helft van december 2001 de grond kunnen leveren en vervolgens kunnen wachten op de uitspraak van het gerechtshof in het hoger beroep tegen het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001. Uiteindelijk zou dat heel veel energie, geld en wrevel met Reesink hebben bespaard.

Het college had echter ook kunnen besluiten tot het voeren van een kort geding volgens een van de drie varianten uit de interne mededeling van mevrouw Smedes van 2 oktober 2001 (zie onder thema "Détournement de pouvoir?").

In haar verhoor bij de Onderzoekscommissie zegt mevrouw Smedes in antwoord op de vraag waarom het bekendmakingsbriefje niet is gestuurd, terwijl zij zich ervan bewust was dat dit nodig was:

„We hadden een hoos van papieren van Reesink. Ik werd daar niet goed van. Het waren allemaal incidenten. Ik heb gevraagd of de correspondentie voortaan via de advocaat kon lopen. Die afspraak hadden we ook. Dat zat bij mij tussen de oren. Ik heb de afspraak ook met de advocaat gemaakt dat zij een briefje zou sturen. Ik heb dat per mail bevestigd. Ik heb er niet meer aan

*gedacht. Ik zou het nu niet weer gedaan hebben. Ik zou dat zelf gestuurd hebben."*⁷³

Op de vraag hoe er toen werd gehandeld, toen dat eenmaal mis was gelopen:

*„Je weet dat je uitermate zorgvuldig te werk moet gaan. Als dan alsnog de oproep komt om de grond te leveren, dat je dan je kop in de wind moet gooien. Dat besef was vrij snel helder. We wisten dat we risico's liepen. De gemeente hoefde niet direct stappen te ondernemen. Pas als de oproep kwam om mee te werken aan de levering van de grond. Men wist dat als Reesink er om zou vragen er een behoorlijke dwangsom op stond. Men was zich bewust van de risico's."*⁷⁴

Naar de mening van de Onderzoekscommissie had ten minste een goede analyse moeten worden gemaakt van de kansen en risico's van de verschillende mogelijkheden. Daarbij had zeker moeten meewegen welke de mogelijke gevolgen zouden zijn voor de kosten en het imago van de gemeente.

Het verbeuren van dwangsommen en wettelijke rente wegens niet tijdig meewerken aan het leveren van grond, is naar de mening van de Onderzoekscommissie veroorzaakt door niet alert reageren eind november/begin december 2001. Toen had duidelijk kunnen zijn dat de procedurefout van het niet tijdig bij Reesink bekendmaken van het verdagingsbesluit, in combinatie met het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001, snelle actie zou vereisen bij het meewerken aan levering van de grond.

Een goede analyse van de situatie en de kansen en risico's was hiervoor niet nodig geweest, maar had behulpzaam kunnen zijn. Die analyse had wel kunnen voorkomen dat veel tijd, energie en imagoverlies zou ontstaan door te gokken op een koers met weinig kans op succes.

Conclusies

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd of het college in redelijkheid zo lang kon blijven volharden dat de bouwvergunning niet is verleend van rechtswege.

⁷³ Verhoor 14 oktober 2005.

⁷⁴ *Idem.*

De Onderzoekscommissie komt op grond van haar analyse tot de volgende •
Het college heeft geen goede analyse gemaakt van de situatie die eind november 2001 ontstond door een procedurefout van de kant van de gemeente rond de verdaging van het besluit over een bouwvergunning.

- Het college heeft veel te lang vastgehouden aan zijn standpunt dat geen bouwvergunning van rechtswege tot stand is gekomen. Het heeft zich in verband hiermee onnodig nieuwe verwickelingen op de hals gehaald.
- De ambtelijke organisatie heeft hierin onvoldoende tegenwicht geboden.
- Er was zowel eind 2001 als op latere momenten, met name als reactie op de adviezen van de Onafhankelijke bezwarencommissie, alle aanleiding tot een grondige heroverweging van dat standpunt en van de (juridische) koers die is ingezet op basis daarvan.
- Alertheid eind november/begin december 2001 had kunnen voorkomen dat uiteindelijk afgerond 600.000 euro moest worden betaald in de vorm van verbeurde dwangsommen en wettelijke rente daarover.
- Een goede analyse november/begin december 2001 had kunnen voorkomen dat uiteindelijk tevergeefs veel geld moest worden uitgegeven aan advocaatkosten en aan inzet van eigen personeel in juridische procedures. Het had ook kunnen voorkomen dat de gemeente onnodig polariserend is opgetreden tegenover Reesink, met alle gevolgen van dien.

3.11 Kosten en baten

Onderzoeksvragen

Op het punt van de kosten en baten heeft de Onderzoekscommissie zich een aantal zaken afgevraagd:

Hoe verhoudt de uitgifteprijs van 99 gulden per vierkante meter zich tot de marktprijs?

Tot welke kosten voor de gemeente heeft dit dossier geleid, en hoe verhouden deze zich tot de rente-eis van de gemeente en wat heeft het college gedaan om de kosten te beperken?

Hoe verhouden de grondkosten zich tot de totale investering van Reesink voor fase 1?

De uitgifteprijs: feiten en gebeurtenissen

Het totale grondgebied van de Ecofactorij bedraagt circa 92 hectare. Daarvan is circa 51 hectare netto uitgeefbaar als bedrijfsterrein. Bij de start van de onderhandelingen heeft de gemeente de grond in eerste instantie aan Reesink aangeboden voor 140 gulden per vierkante meter. Deze 140 gulden was een marktconforme prijs die de gemeente ook rekende voor de uitgifte van het terrein Apeldoorn-Noord.

Omgerekend in euro's komt dit bij tweemaal 6 hectare neer op een vraagprijs aan Reesink van tweemaal 8,4 miljoen gulden (3,8 miljoen euro).

Op 29 oktober 1996 doet de gemeente een bod van 115 gulden per vierkante meter, waarbij kortingen mogelijk zijn tot 99 gulden per vierkante meter, afhankelijk van de inspanningen van Reesink ten aanzien van duurzaamheid en werkgelegenheid. In dit aanbod is de prijs geïndexeerd vanaf 1 januari 1998. De vraagprijs is daarmee feitelijk gezakt naar tweemaal 5,9 miljoen gulden (2,7 miljoen euro).

In de onderhandelingen op 1 november en 12 november 1996 wordt uiteindelijk de splitsing in tweemaal 6 hectare afgesproken tegen een vaste prijs (niet geïndexeerd). Door de latere afname van fase 2 (1 oktober 1999) zakt de gemiddelde prijs, gerekend naar prijspeil 1 januari 1998, naar 95 gulden per vierkante meter. De heer De Jong heeft verklaard een dergelijke prijsdaling nooit eerder te hebben meegemaakt.

Analyse uitgifteprijs

Uit het dossieronderzoek leidt de commissie af dat de prijsdaling van 140 naar 115 gulden per vierkante meter verdedigbaar was vanuit de gedachte dat bij de grotere verkaveling van het perceel Reesink de gemeente relatief minder kosten had voor bouwrijp maken.

De Onderzoekscommissie heeft, ondanks een verzoek aan het college, geen exploitatieoverzicht van het plangebied gekregen, geldend voor het moment van sluiten van de overeenkomst. Bovendien is de dienst niet in staat gebleken om de 'korting' op de grondprijs in verband met de grote afname te onderbouwen. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de grondprijs vrij willekeurig tot stand kwam.

De verdere daling tot 99 gulden is duidelijk een politieke keuze geweest. Op de vraag, hoe dit in de onderhandelingen verlopen is, verklaart directeur Doetjes in zijn verhoor:

„Dat is volgens mij gekomen doordat wethouder Bolhuis op een gegeven moment aangaf dat 99 gulden kon, maar hij heeft toen bedacht om wat extra milieu-eisen erbij te stellen, dus van financieel rendement naar maatschappelijk rendement, om er sneller uit te zijn.“⁷⁵

Wethouder Bolhuis heeft in het verhoor op 10 oktober 2005 bevestigd dat een geschreven opstelling van de kortingpunten van zijn hand is.

⁷⁵ Verhoor 24 oktober 2005.

Kosten van het dossier Reesink

Vooraf

De Onderzoekscommissie heeft zich gerealiseerd dat het ondoenlijk is een overzicht te maken van de kosten die gepaard zijn gegaan met de inzet van ambtenaren en bestuurders bij de totstandkoming van de intentieovereenkomst, de milieuvergunning, het bestemmingsplan, de bouwvergunning, enzovoorts.

De Onderzoekscommissie heeft zich beperkt tot de uitgaven aan de externe advocaten, de uitgaven aan de overige adviseurs die direct te maken hebben met het voeren van juridische procedures, bemiddeling, mediation, enzovoorts en de uitgaven aan dwangsommen, schadevergoeding, enzovoorts. Hiertoe behoren ook de rentebetalingen en de eventuele ontvangsten uit schadevergoedingen en renten van Reesink. De commissie heeft het college gevraagd hiervan een opgave te doen.

Bovendien heeft de commissie het college gevraagd aan te geven aan welke openstaande claims van Reesink op de gemeente nog niet is voldaan, en omgekeerd.

De commissie vindt deze opgave van belang omdat deze procedures in de kern alle zijn gevoerd om gedaan te krijgen dat Reesink rente zou vergoeden, ingaande 1 april 1999 tot het moment van levering van de grond van fase 1, ter grootte van 32.667 gulden (14.824 euro) per maand vermeerderd met omzetbelasting en te voldoen bij vooruitbetaling. Met die eis neemt de gemeente overigens 15 maanden rentelasten (van 1 januari 1998 tot 1 april 1999) voor eigen rekening (bedrag: 490.000 gulden, ruim 220.000 euro).

De grond is uiteindelijk geleverd op 14 januari 2002, maar had ook begin oktober 2001 kunnen worden geleverd als het college niet had gearzeld met het afgeven van de bouwvergunning. Als we de rentevergoeding berekenen over de periode van 1 april 1999 tot medio januari 2002 en afzien van een rente-opbrengst voor de gemeente bij vooruitbetalen door Reesink, dan gaat het om 33,5 maand, ofwel circa 1,1 miljoen gulden, afgerond 0,5 miljoen euro.

Feiten en gebeurtenissen

Het college doet de volgende opgave, onder vermelding dat niet kan worden gegarandeerd dat het overzicht volledig is. Het college verwacht dat het bij de kosten die nog niet zijn getraceerd, gaat om bedragen die qua orde van grootte niet substantieel zijn. De Onderzoekscommissie heeft het overzicht 'geanonimiseerd' waar het gaat om de herkenbaarheid van de advocatenkantoren.

Ten opzichte van het overzicht van het college hebben wij een verschuiving aangebracht van enkele kosten van "Overige kosten" naar "Uitgaven advocatuur" en naar "Proceskosten". Ook heeft de commissie de benaming meer in overeenstemming gebracht met de teksten uit dit rapport (zie thema "Civielrechtelijke juridische procedures" en hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen").

| Kostensoort | Bedrag in gulden | Bedrag in euro's |
|--|--------------------|-------------------|
| Uitgaven advocatuur en juridische advisering 1999-2005 | 1.165.000 | 529.000 |
| Uitgaven advisering schadeprocedure | 108.000 | 49.000 |
| Vergoeding proceskosten wederpartij | 15.500 | 7.000 |
| Dwangsom grond fase 1 | 1.145.000 | 520.000 |
| Rente dwangsom fase 1 | 180.000 | 81.000 |
| Totaal dwangsom | 1.325.000 | 601.000 |
| Kosten asbestsanering | 29.000 | 13.000 |
| Kosten grondophoging *) | 586.000 | 266.000 |
| Rentekosten grondophoging | 35.000 | 16.000 |
| Totaal kosten vergoedingen | 650.000 | 295.000 |
| | | |
| Totaal generaal | 3.263.000 | 1.481.000 |
| | | |
| Verwachte terugbetaling Reesink voor teveel betaalde kosten grondophoging *) | -/- 145.000 | -/- 66.000 |
| Idem, rentekosten | -/- 9.000 | -/- 4.000 |
| Totaal terug te verwachten kosten (nog niet ontvangen) | -/- 154.000 | -/- 70.000 |

*) Betreft ook de kosten van notaris en van annuleren feest. Volgens het vonnis van de rechtbank op 3 september 2003 gaat het om een hoofdsom van 266.219 euro (waarover tevens wettelijke rente moet worden betaald vanaf 6 juni 2002 tot aan de dag van betaling) die bestaat uit de volgende onderdelen:

- 12.231 euro als vergoeding van notariskosten;
- 14.349 euro als vergoeding van kosten voor annulering feest;
- 239.640 euro als vergoeding van kosten grondophoging.

De verwachting tot terugbetaling is gebaseerd op een mededeling van Reesink dat het bedrijf verkeerde bedragen heeft aangeleverd aan de rechtbank.

De Onderzoekscommissie voegt hieraan nog het volgende toe:

- Reesink heeft nog een claim openstaan ter zake van een totale dwangsom voor het niet voortvarend meewerken aan ontsluiting van het perceel en wettelijke rente daarover (2.268.901 euro en niet gekwantificeerde rente).
- De schadestaatprocedure loopt nog om in rechte te bepalen welke schade de gemeente moet vergoeden aan Reesink in de civiele zaak over het niet-adequaat nakomen van de intentieovereenkomst.
- De gemeente vordert nog leges voor de bouwvergunning (523.700 gulden, 237.659 euro). De gemeente heeft hierin tot in hoger beroep gelijkgekregen. Reesink is in cassatie gegaan bij de Hoge Raad.

De Onderzoekscommissie merkt hierbij nog op dat het haar, op basis van het haar verstrekte dossier, onduidelijk is wat nu de stand van zaken is met betrekking tot de levering van de grond voor bouwfase 2.

Voor de feiten en gebeurtenissen rond de inzet van advocaten, van andere adviseurs, van het handelen van de gemeente dat heeft geleid tot rechterlijke uitspraken over dwangsommen voor te laat leveren van de grond, voor het niet tijdig meewerken aan ontsluiting van die grond en voor de achtergronden van de veroordelingen in diverse kostenvergoedingen, verwijst de Onderzoekscommissie naar hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen". Deels staan deze ook benoemd onder de Thema's die hierboven zijn beschreven.

Analyse kosten dossier Reesink

Het valt de Onderzoekscommissie op dat alleen al de kosten van advocatuur in de periode tot het vonnis van de rechter van 18 januari 2001 (223.000 gulden, ofwel 101.000 euro; blijkend uit de uitsplitsing die het college aangeeft, maar niet weergegeven in bovenstaande tabel) in de bodemprocedure, meer bedragen dan de helft van de rentevergoeding die het college op het oog had (392.000 gulden, ofwel 178.000 euro).

Niet valt uit te sluiten dat een deel van de kosten uit het schema toch wel aan de orde zou zijn gekomen, ook al had het college de intentieovereenkomst niet opgezegd. Niettemin valt het de Onderzoekscommissie op dat, nog zonder de uitkomst te kennen van de schadestaatprocedure, de gemeente een hoge prijs heeft moeten betalen voor het opzeggen van de intentieovereenkomst.

De Onderzoekscommissie merkt hierbij uitdrukkelijk op dat de kosten van de ureninzet van eigen medewerkers en het college niet zijn meegerekend. De commissie doet geen poging tot het kwantificeren van de kosten van het

totaal van deze uren, noch van het deel dat bespaard had kunnen worden indien het proces van uitvoering van de intentieovereenkomst strakker zou zijn gestuurd en bijgestuurd. Maar dat het om veel uren en dus veel geld gaat, is duidelijk

De gemeente heeft inmiddels aan dwangsommen een bedrag van 601.000 euro betaald (voor niet tijdig meewerken aan levering grond, inclusief wettelijke rente). Er ligt nog een claim van 2.268.901 euro (exclusief wettelijke rente) voor het niet tijdig meewerken aan het ontsluiten van het perceel. De Onderzoekscommissie vindt het zeer opmerkelijk dat het zover heeft moeten komen. In het algemeen legt de rechter aan overheden geen dwangsommen op, omdat hij ervan uitgaat dat de overheid toch wel naar behoren zal meewerken aan het uitvoeren van het vonnis. Naar de mening van de commissie is het opmerkelijk dat de rechter in deze zaak toch dwangsommen heeft opgelegd, maar nog veel meer dat de gemeente het zover heeft laten komen dat zij ook daadwerkelijk dwangsommen verbeurt. Naar de mening van de commissie had het onder geen beding mogen gebeuren dat de gemeente niet tijdig heeft meegewerkt.

Grondkosten en eventuele rentebetalingen Reesink: feiten en gebeurtenissen

Volgens de opgave in het kader van de bouwleges is met de bouw en aanleg van bedrijfspanden van Reesink bij fase 1 een investering van 22 miljoen gulden (bijna 10 miljoen euro) gemoeid (exclusief omzetbelasting). Als de grondkosten daarbij worden opgeteld, bedraagt de totale investering ruim 27,9 miljoen gulden (12,7 miljoen euro). De grondkosten maken dus 21 procent van de totale investering uit.

Reesink heeft zich tegenover de later geïntroduceerde rente-eis van de gemeente steevast principieel opgesteld. De intentieovereenkomst kent geen rente-indexering en dus is Reesink niet verplicht enige rentevergoeding te betalen. De heer Ten Doeschate zegt hierover in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie: „Ik vond het onredelijk dat, terwijl het uitdrukkelijk uit de intentieovereenkomst was gehaald, wij rente moesten betalen.”⁷⁶

Toch heeft Reesink voorjaar 2000 overwogen de gemeente financieel tegemoet te komen. Volgens het verhoor van oud-raadslid Van der Vorst en de amicebrief van de heer Van der Houwen aan burgemeester De Graaf (zie hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen") zou daarbij een bedrag van 350.000 à 400.000 gulden aan de orde zijn geweest (het equivalent van een rentebetaling op dat moment gerekend vanaf de datum van 1 april 1999).

⁷⁶ Verhoor 12 oktober 2005.

Analyse grondkosten en eventuele rentebetalingen Reesink

In zijn terugblik aan het slot van het tweede verhoor heeft de heer Ten Doeschate wel duidelijk gemaakt dat hij achteraf gezien om pragmatische redenen misschien in het voorjaar van 2000 in het kader van de bemiddelingspogingen met een bedrag over de brug had moeten komen: „Misschien had ik voor de eerste keer in mijn leven met geld moeten wapperen. Dat houdt mij bezig. De ellende is natuurlijk veel groter dan de 500.000 gulden die men wilde hebben, maar goed, dat heeft met principe te maken. Misschien had ik daar toch moeten wapperen met geld.”⁷⁷

Maar Ten Doeschate geeft in het verhoor ook aan dat hij het geven van een dergelijk bedrag alleen zou zien als gebaar naar de Apeldoornse gemeenschap en niet om het college tevreden te stellen. Het college zou het geld niet krijgen, omdat de intentieovereenkomst daar geen basis voor bood. Voor een goed begrip van de verhoudingen: een bedrag van 400.000 gulden dat de heer Van der Houwen in zijn brief noemde zou voorjaar 2000 een grondprijs van circa 105 gulden hebben betekend, of circa 1,5 procent van de totale investeringssom van Reesink. Bedacht moet worden dat de marktprijs van de grond op de Ecofactorij op dat moment reeds was gestegen naar circa 200 gulden per vierkante meter.

Conclusie

De onderzoeksvragen luiden:

Hoe verhoudt de uitgifteprijs van 99 gulden per vierkante meter zich tot de marktprijs?

Tot welke kosten voor de gemeente heeft dit dossier geleid, en hoe verhoudt deze zich tot de rente-eis van de gemeente en wat heeft het college gedaan om de kosten te beperken?

Hoe verhouden de grondkosten zich tot de totale investering van Reesink voor fase 1?

De Onderzoekscommissie trekt uit haar analyse de volgende conclusies:

- Het college heeft in het contract met Reesink de grond op de Ecofactorij fors onder de marktprijs verkocht. Het heeft dat gedaan met het oog op de grote maatschappelijke belangen die men toedichtte aan de vestiging van een bedrijf als Reesink in Apeldoorn. Dit was een politieke afweging. Voor Reesink was de prijs belangrijk omdat de grondkosten voor het bedrijf een aanmerkelijk deel uitmaken van de investeringssom.
- Uit het oogpunt van kosten heeft het college geen wijze koers gevaren, met het voeren en blijven voeren van civielrechtelijke juridische

⁷⁷ Verhoor 25 oktober 2005

geschilprocedures. De kosten van advocatuur tot het vonnis van de rechtbank Zutphen (januari 2001) bedroegen al meer dan de helft van het rentevergoeding die de gemeente medio 1999 vorderde. Het uiteindelijke bedrag aan externe advisering (afgerond 500.000 euro, exclusief rente op rente) staat zeker niet in verhouding tot de financiële inzet van het geschil.

- Het college heeft evenmin een wijze koers gevaren met het innemen van het standpunt in november 2001 dat er geen sprake was van een bouwvergunning die van rechtswege was verleend en met het blijven volharden in dat standpunt. Dit heeft eraan bijgedragen dat de gemeente een fors bedrag aan advocaatkosten en aan dwangsommen (afgerond 600.000 euro, inclusief rente) heeft moeten betalen.
- Het college had, op basis van het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001 en ondanks het lopende hoger beroep, zonder meer tijdig moeten meewerken aan het leveren van de grond en het ontsluiten van het perceel en had daarmee moeten voorkomen dat dwangsommen verbeurd werden verklaard.
- De ambtelijke organisatie is niet alert genoeg omgegaan met de ontsluiting van de grond van de eerste fase, met verbeuring van dwangsommen tot gevolg. De betrokken portefeuillehouders hebben niet zichtbaar gestuurd om deze kosten te vermijden.
- De ambtelijke organisatie heeft geen scherp overzicht van de kosten, als hier bedoeld, in relatie tot (de inhoud van) het dossier-Reesink.

3.12 Karakteristieke werkwijzen

Onderzoeksvraag

Het conflict tussen de gemeente en Reesink wordt naar de mening van de Onderzoekscommissie versterkt door enkele karakteristieke werkwijzen van de heer Ten Doeschate en die van de wethouders Bolhuis en Kuijpers.

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd in hoeverre de specifieke werkwijzen van deze personen in dit dossier, de uitkomst en het pad daar naartoe hebben beïnvloed.

Feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie verwijst voor de feiten en gebeurtenissen rond karakteristieke werkwijzen naar het thema's "Intentieovereenkomst", "Opzeggen van de intentieovereenkomst", "Civielrechtelijke juridische procedures" en "Bemiddeling en mediation".

Allereerst benoemt de Onderzoekscommissie enkele kenmerkende uitspraken die zij in de verhoren heeft opgevangen over de heer Ten Doeschate.

De heer Van der Houwen: „Het is ook geen gewone manager, die was al lang weg. Hij is de langstzittende directeur van een beursgenoteerd fonds. Hij is ondernemer en niet in alle opzichten rationeel." ⁷⁸

De heer Doetjes: „Met Ten Doeschate blijf je onderhandelen. Het is een taaie. Het is iemand die knokt voor zijn zaak, dus met alle respect, het is een strateeg, iemand die het spel speelt, zo nu en dan bijna agressief toneel speelt." ⁷⁹

De heer Kunneman: „Ik acht hem zeer betrouwbaar. Verder buitengewoon lastig en soms emotioneel. Dan gaat hij ergens op in en dat vergroot hij." ⁸⁰

Wethouder Bolhuis: „Hij is directeur van die onderneming. Aan de ene kant heb ik respect voor iemand die opkomt voor zijn ondernemersbelang, daar vind ik in het algemeen niets mis mee. Maar ik ben inmiddels tot de overtuiging ben gekomen dat ik (in de Echoput; Onderzoekscommissie) met een andere persoon heb gesproken dan dat ik dacht dat het was. Ik heb niet gesproken met een bedrijf die als onderneming gewoon een zakelijke onderhandeling voert met als doel om zich te vestigen in Apeldoorn, redelijk dichtbij Zutphen omdat daar geen plek is om de werkgelegenheid van de medewerkers in stand te houden op een mooie plek. Maar gaandeweg ben ik tot de conclusie gekomen dat we praatten met iemand die heel andere bedoelingen heeft, ten koste van de samenleving." ⁸¹

Wethouder Kuijpers: „Ergens mag ik hem heel erg graag, Ten Doeschate. Het is een robuuste figuur en hij heeft wel wat, dat ziet u ook, hij zit er (op de Ecofactorij, Onderzoekscommissie). En het is dan jammer dat zo'n proces zo moet escaleren." ⁸²

President-commissaris Bemelmans schetst directeur Ten Doeschate als een persoon waar je „doorheen" moet kijken: „Ik vind, wij vinden dat hij inderdaad een ferme, harde onderhandelaar is, maar wat wilt u dan als Raad van Commissarissen? Wil je geen ferme, harde onderhandelaar? (...) de vasthoudendheid, de grote dossier kennis die hij heeft (...) kleurrijk, maar kijk dan door die verpakking heen en kijk wat je daar aan de andere kant van de tafel hebt zitten." ⁸³

⁷⁸ Verhoor 12 oktober 2005.

⁷⁹ Verhoor 24 oktober 2005.

⁸⁰ Verhoor 26 oktober 2005.

⁸¹ Verhoor 26 oktober 2005.

⁸² Verhoor 24 oktober 2005.

⁸³ Verhoor 26 oktober 2005.

Wethouder Bolhuis wordt gezien als een persoon die graag wint en gewend is te winnen. Anders dan de heer Ten Doeschate koerst hij minder op een nauwgezette kennis van het dossier en op precisie en munitie, al is hij volgens anderen wel sterk in de feiten. Hij is evenals de heer Ten Doeschate een man van de grote lijn en de strategie.

Over de heer Bolhuis tekent de Onderzoekscommissie de volgende citaten op.

De heer Kunneman: „Een hele capabele bestuurder. Een man een man, een woord een woord. Dat is erg belangrijk.”⁸⁴

Mevrouw Smedes: „Als je kijkt naar wethouder Bolhuis dan zie je een geslepen politicus. Hij heeft een strategisch inzicht, waarbij hij tenminste vier stappen vooruit denkt. Uiterlijk is hij de rust zelve.”⁸⁵

De heer Doetjes: „Bolhuis was een ervaren politicus, die ging voor de zaak, een strateeg en een beetje een vechter die het maximale rendement eruit wilde halen.”⁸⁶

De heer Ten Doeschate: „De heer Bolhuis kan buitengewoon confronterend onderhandelen, en ik heb vroeger zelf in mijn leven moeten onderhandelen met Arabieren en met mensen in Zuidoost-Azië, dus ik weet er ook wel iets van. Hij ging de confrontatie aan, en ik ging er keihard op mijn manier ook tegenin.”⁸⁷

Over de heer Kuijpers verwijst de commissie naar de volgende citaten.

Mevrouw Smedes: „Als ik kijk naar de heer Kuijpers dan is dat voor mij een integer, kundig bestuurder die de inhoud van zijn portefeuille uitstekend kent. Voor mij een zeer aimabel mens. Met één minpuntje: een te kort lontje.”⁸⁸

De heer Kunneman: „Een hele aardige, lieve man (...). Goed in de details, maar minder in de grote lijnen.”⁸⁹

De heer Van Ardenne: „Wethouder Kuijpers wist inhoudelijk alles, iemand die zijn dossier tot op zes cijfers achter de komma beheerste en die je echt geen knollen voor citroenen verkoopt, maar van zichzelf wetend dat hij niet de

⁸⁴ Verhoor 26 oktober 2005.

⁸⁵ Verhoor 14 oktober 2005.

⁸⁶ Verhoor 24 oktober 2005.

⁸⁷ Verhoor 10 oktober 2005.

⁸⁸ Verhoor 14 oktober 2005.

⁸⁹ Verhoor 26 oktober 2005.

*beste onderhandelaar in dit college was. Hij liet zich in dit soort zaken adviseren door Bolhuis die bekend stond als een goed onderhandelaar."*⁹⁰

De heer Ten Doeschate:

*„Iemand heeft een keer gezegd dat Theo Kuijpers uit ieder gat van zijn lijf een lont heeft hangen, en binnen de kortste keren ontbrandt hij. Dat heb ik ook ervaren, dat is ook zo. Daar heb ik trouwens zelf ook de neiging toe, maar dat geeft niet."*⁹¹

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

Wat betreft de karakteristieke werkwijze van de heer Ten Doeschate wijst de Onderzoekscommissie nog op de volgende aspecten, die zij ontleent aan haar analyse van documenten en aan haar verhoren:

- hij is naar de mening van de Onderzoekscommissie inhoudelijk sterk, een goed onderhandelaar en een sterke debater;
- hij is iemand die strikt vasthoudt aan afspraken;
- hij heeft diverse malen rechtstreeks contact opgenomen met ambtenaren, bestuurders en raadsleden, en heeft daarmee zijn beeld van de situatie verscherpt en handig gebruik gemaakt van verschillen van opvatting tussen de betrokkenen bij de gemeente ('shopgedrag');
- hij hanteert een opmerkelijke wijze van redigeren van brieven en faxen: variërend van vriendelijk tot cynisch en beledigend, maar vrijwel altijd krachtig, direct en helder;
- hij wekt soms tijdens gesprekken de stellige indruk dat er overeenstemming of vrijwel overeenstemming is om vervolgens de dag erna zich stellig te keren tegen de voorstellen van de dag ervoor. De commissie wijst als genoemde voorbeelden op de onderhandeling in De Echoput en op de raadsbehandeling van het bestemmingsplan op 23 september 1999. Volgens het verslag van de raadscommissievergadering van 19 september 1999, stelt de heer Ten Doeschate: „Eindelijk ligt er een bestemmingsplan waarmee Reesink op een paar punten en komma's na kan leven." Zoals bekend gaat hij in beroep tegen het plan bij gedeputeerde staten.

Uit het dossier blijkt ook dat de heer Ten Doeschate zeer bedreven is in het direct benaderen van ambtenaren, bestuurders en raadsleden. Hij vergaart op deze wijze opmerkelijk veel inside-information, die hij vervolgens weer gebruikt op momenten die hem goed uitkomen. Zo komt hij op handige wijze in bezit van een formulier voor het omzetten van de overlegfase over de bouwvergunning in een formele aanvraag voor een vergunning.

⁹⁰ Verhoor 14 oktober 2005.

⁹¹ Verhoor 12 oktober 2005.

Dit formulier is slechts bedoeld voor intern gebruik binnen de gemeente. Hij maakt er vervolgens ook handig gebruik van (zie hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen", periode 4, onder "Bouwvergunning").

De heer Ten Doeschate confronteert bestuurders met uitspraken van ambtenaren die zij soms beter niet hadden kunnen doen. Het leidt ertoe dat het college besluit dat uit de ambtelijke organisatie niemand meer rechtstreeks mag spreken met de heer Ten Doeschate (zie hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen", periode 4, onder "Hoger beroep."). Dat draagt weer bij aan een vermindering van het verantwoordelijkheidsgevoel bij sommige ambtenaren en krampachtigheid aan gemeentelijke zijde.

Dit gedrag heeft, naar de mening van de Onderzoekscommissie, op cruciale momenten zeker bijgedragen aan een vermindering van het incasseringsvermogen van diverse ambtenaren, wethouders en raadsleden. Op momenten waarop zij, objectief bezien, uit de fuik hadden moeten zwemmen van gedetailleerde afspraken en gebrek aan vertrouwen in de handelwijze van de andere partij, leken zij juist verder in de fuik te zwemmen. Op dergelijke momenten lijken zij geneigd tot handelingen die juist bijdragen aan het vergroten van het gebrek aan vertrouwen bij de heer Ten Doeschate.

Voorbeelden hiervan zijn:

- de beslissing van wethouder Bolhuis eind juni 1998 om niet toe te geven aan Reesink bij het oplossen van het geschil over de milieuvergunning (het principe van, en de wijze van tellen van voertuigbewegingen);
- het vroegtijdig weggaan door wethouder Bolhuis uit het gesprek van hem en wethouder Kuijpers met de heer Ten Doeschate op 25 november 1998 (over diverse lopende geschillen);
- de scherpe brieven van het college in maart en mei 1999 over het vergoeden van rente aan de gemeente;
- de stellingname daarna dat Reesink eerst rente moet betalen en dat daarna arbitrage kan starten over de redelijkheid van het gevraagde rentebedrag;
- het opzeggen van de intentieovereenkomst;
- het doorgaan met het instellen van hogere beroepen in de civiel-rechtelijke procedures;
- de wijze waarop wethouders Bolhuis en Kuijpers en later burgemeester De Graaf en wethouder Wortman het gesprek voerden bij pogingen tot bemiddeling of mediation, die volgens de andere partij nogal eens overkwam als vooringenomen en star.

Overigens geldt natuurlijk wel dat de werkwijze van Ten Doeschate mede moet worden beoordeeld in de context van de werkwijze van de betrokken wethouders en ambtenaren. Mede door het ontstaan van een kokervisie bij

de gemeente hadden college en ambtenaren ondanks bijvoorbeeld verloren rechtszaken onvoldoende oog voor de inbreng van Reesink, hetgeen bij directeur Ten Doeschate leidde tot scherpe reacties.

De Onderzoekscommissie denkt dat ook de werkwijze van de heer Bolhuis tijdens zijn wethouderschap de gang van zaken in het dossier zeker heeft beïnvloed. De heer Bolhuis is erg volhardend. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de rente-eis, het doorzetten van civiele rechtsprocedure na de uitspraak in het kort geding en na de uitspraak in de bodemprocedure. Zijn werkwijze moet mede worden beoordeeld in de context van de werkwijze van de heer Ten Doeschate. Hier speelt natuurlijk ook mee dat de gemeente gewend is dat bedrijven hun relatie met de gemeente niet op het spel willen zetten en de gemeente in zijn publieke taak niet hoeft te concurreren met anderen. Anders gezegd: de gemeente vertoont de neiging tot monopolistisch gedrag. De werkwijze van de heer Bolhuis heeft daarvan duidelijke trekken.

De commissie vindt het ook opmerkelijk hoezeer de heer Bolhuis in dit dossier, binnen het college waarvan hij destijds deel uitmaakte, optreedt als regisseur, terwijl zijn portefeuille daar nauwelijks aanleiding toe geeft. Wethouder Bolhuis bagatelliseert in zijn eerste verhoor zijn eigen rol enigszins: *„Ik heb een nadrukkelijke rol gespeeld bij het overleg dat wij in De Echoput hebben gehad (...) in het vervolgoverleg ziet u mij meer met elkaar samen optrekkend in zo'n proces, maar niet om het proces over te nemen van een van de collegeleden die zijn eigen portefeuille heeft en zijn eigen reguliere overleggen voert.”*⁹²

Anderen van zowel ambtelijke als bestuurlijke zijde bevestigen in de verhoren dat hij optreedt als regisseur vóór, maar vaak ook achter, de schermen. Dit zegt uiteraard ook iets over de werkwijzen van de achter-eenvolgende wethouders Grondbedrijf Uges-Zoet en Kuijpers, wethouder Ruimtelijke Ordening mevrouw Van der Tas en burgemeester De Graaf.

Projectleider De Jong antwoordt in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie op de vraag over de werkwijzen van wethouders Uges-Zoet en Bolhuis in dit dossier, of één van de twee meer leidend was: *„Ja, dat was de heer Bolhuis. Hij was de echte leider.”*⁹³

Als voorbeeld hoe anderen aankijken tegen de rolverdeling binnen het college wijst de Onderzoekscommissie op het feit dat de president van de rechtbank Zutphen in de zitting op 30 november 2000 wethouder Bolhuis en niet wethouder Kuijpers aanspreekt om te peilen of de gemeente bereid is

⁹² Verhoor 10 oktober 2005.

⁹³ Verhoor 10 oktober 2005.

tot een minnelijke schikking. Wethouder Kuijpers legt zich neer bij het (negatieve) antwoord van zijn collega (zie onder thema "Civielrechtelijk juridische procedures").

Uiteraard is ook de combinatie van de werkwijzen van de heren Bolhuis en Ten Doeschate opmerkelijk. De heer Kunneman zegt hierover in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie:

„Als ik naar de karakters kijk van de heren Bolhuis en Ten Doeschate: dat zijn twee mammoets.(..) Zij zijn beide types die niet de kachel met zich aan laten maken. Als ze van elkaar het idee krijgen dat de ander hem bedriegt, dan gaan ze wel door.“⁹⁴

De heer Doetjes zegt over de relatie Bolhuis-Ten Doeschate het volgende:

„Ik denk dat als je die twee mensen aan het schaakbord zet, dat dan het spel pas wordt afgerond als een van tweeën er dood bij neervalt.“⁹⁵

Wethouder Kuijpers is een man van gedetailleerde dossierkennis. Ook vindt hij zich snel op. Hij is in het dossier bij uitstek de man die van mening is dat de rechtbank van Zutphen ten onrechte privaatrecht en publiekrecht heeft vermengd:

„Wat wij wel wisten is dat publiekrecht en privaatrecht gekoppeld werd en dat de civiele rechter zich een mening had aangemeten over onze uitvoering van het publiekrecht. Dat hoort daar dus niet thuis, dat hoort thuis bij de Staten en bij de provincie, en bij de Raad van State. Dat zijn de geëigende organen die gaan over het publiekrecht. En niet de civiele rechter. Dat is klip en klaar, geen discussie over mogelijk.“⁹⁶

Kuijpers ziet de civiele rechtszaken als hoofdzaak en bemoeit zich nauwelijks of niet met de publiekrechtelijke zaken, die formeel overigens in de portefeuille vielen van de wethouders Van der Tas (Ruimtelijke Ordening) en Bolhuis (Milieu). Hij is, voor zover de Onderzoekscommissie heeft kunnen nagaan, naadloos doorgeslagen op de koers die wethouder Bolhuis had ingezet.

Uit het relaas van verhoorde ambtenaren leidt de Onderzoekscommissie af dat de heren Bolhuis en Kuijpers allebei op momenten gedragingen vertonen die de tegenpartij uitlokken tot zodanige handelingen dat hun gebrek aan vertrouwen wordt bevestigd. Dat hebben ze gemeen met de heer Ten Doeschate. Zo ontstaat een zichzelf versterkende confrontatie. Alle drie hebben ze ook met elkaar gemeen dat ze zich sterk vereenzelvigen met hun eigen organisatie.

⁹⁴ Verhoor 26 oktober 2005.

⁹⁵ Verhoor 24 oktober 2005.

⁹⁶ Verhoor 24 oktober 2005.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd in hoeverre de specifieke werkwijzen van de heren Ten Doeschate, Bolhuis en Kuijpers in dit dossier, de uitkomst en het pad daar naartoe hebben beïnvloed.

De Onderzoekscommissie komt op basis van deze analyse tot de volgende conclusies:

- De feitelijke hoofdrolspelers in dit dossier, de heren Ten Doeschate, Bolhuis en Kuijpers, waren allen personen die zich sterk vereenzelvigden met hun organisatie en met bovendien een groot 'ego'; zij botsten op grond daarvan regelmatig (Bolhuis respectievelijk Kuijpers versus Ten Doeschate).
- De wethouders Bolhuis en Kuijpers hebben op cruciale momenten onvoldoende doordacht gehandeld. Voorbeelden daarvan staan in de eerdere paragrafen (onder andere 3.4 „Opzeggen van de intentie-overeenkomst” en 3.5 „Civielrechtelijke juridische procedures”).
- Wethouder Bolhuis trad op momenten op als onderhandelaar die beschikt over een (vermeende) machtspositie. Wethouder Kuijpers trad op momenten impulsief op. Beiden hebben op die momenten onvoldoende oog gehad voor de gevolgen van hun polariserende handelingen en beslissingen.
- Directeur Ten Doeschate was regelmatig scherp van tong en pen en daagde zijn tegenspelers daardoor uit, hetgeen aan de kant van de gemeente heeft bijgedragen aan het nemen van te weinig doordachte beslissingen.
- Het college had zijn strategie en zijn vertegenwoordiging beter moeten afstemmen op de houding en werkwijze van Reesink.

3.13 Relatie tussen de gemeente en Reesink

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd in hoeverre de relatie tussen de gemeente en Reesink specifiek is of was en waarom.

Feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie verwijst voor de feiten en gebeurtenissen rond dit thema met name naar de thema's "Intentieovereenkomst", "Opzeggen van de intentieovereenkomst", "Civielrechtelijke juridische procedures", en "Bemiddeling en mediation".

Een kwestie die in de relatie zeker een rol heeft gespeeld, is de specifieke werkwijze en het gedrag van de hoofdrolspelers directeur Ten Doeschate en de wethouders Bolhuis en Kuijpers en hun onderlinge 'chemie' (zie hiervoor het thema "Karakteristieke werkwijzen").

De commissie voegt daar nog een paar zaken aan toe die van invloed zijn geweest op de relatie tussen Reesink en de gemeente.

Reesink is een bedrijf dat voor een deel handelt in producten waarop slechts een lage winstmarge is te behalen. Het bedrijf moet het hierbij dus hebben van grote omzetten en scherpe inkopen. Reesink stuurt scherp 'op de kleintjes'.

De gemeente was bij de aanvang van de gesprekken al redelijk op de hoogte van de werkwijze van Reesink. De gemeente Zutphen was vrij aardig bekend met het gedrag Van Reesink en zijn directeur, de heer Ten Doeschate. Zij heeft dat in de beginfase ook kenbaar gemaakt aan Apeldoorn.

De gemeente Apeldoorn had met dat gedrag zelf ook al ervaring, toen zij met Reesink sprak over Apeldoorn-Noord. Aanvankelijk was Reesink immers in contact gekomen met de gemeente Apeldoorn in het kader van zijn plan om een toonzaal te vestigen op het bedrijfsterrein Apeldoorn-Noord, voor zijn toenmalige Sanidee-concept. Daar deden zich ook al problemen voor.

Een kenmerkend punt voor Reesink, of wellicht meer voor directeur Ten Doeschate, is het voeren van gerechtelijke procedures indien de zaken minder voorspoedig verlopen dan gehoopt. Mevrouw Koning, voormalig directeur Reesink Technische Handel, zegt hierover in haar verhoor: *„Ik heb diverse keren tegen Jan de Jong gezegd: lieve Jan, beste Jan, je kent ons, je kent Reesink, als het niet gaat zoals we het met elkaar hebben afgesproken, of als het op een gegeven moment tegenzit dan voeren wij rechtszaken. Jan, zorg dat je je dossiers op orde hebt.”*⁹⁷

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

De gemeente is gewend te werken met bedrijven die niet alleen sturen op kostenbeperking, maar ook oog hebben voor de relatie op langere termijn met de gemeente. Dergelijke bedrijven kiezen voor de weg van redelijk globale onderlinge afspraken en vertrouwen op een billijke opstelling en medewerking van de gemeente. Veel bedrijven vinden een blijvend goede relatie met de gemeente zo belangrijk, dat zij vrij ver gaan in het 'accepteren' van werkwijzen en besluiten van de gemeente die eigenlijk niet passen binnen hun beeld van billijkheid.

⁹⁷ Verhoor 28 oktober 2005

President-commissaris Bemelmans van Reesink, die zijn sporen heeft verdiend als topman bij het bouwconcern Heijmans, drukt het in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie als volgt uit:

„Bij een bouwvastgoedbedrijf is het zeer onwaarschijnlijk dat het zover gekomen zou zijn. Dat heeft iets te maken met de macht die de gemeente heeft en kan uitoefenen in deze processen. Dat wordt daar meestal geaccepteerd, omdat partijen elkaar tegenkomen, anders nodig hebben, etcetera. Als u vraagt waar het verkeerd gegaan is: ik denk dat er van de zijde van de gemeente een zeer sterke onderschatting heeft plaatsgehadt van dit proces bij een andere partij dan een bouwer/projectontwikkelaar en aanverwant.”⁹⁸

De gemeente had met Reesink een bedrijf dat voet bij stuk hield en kon daar moeilijk mee overweg.

Voormalig wethouder Bolhuis zegt in zijn verhoor zelfs dat Reesink zich niet aan de gemaakte afspraken hield:

„Daar is een mooi woord voor, dat heb ik van tevoren opgezocht want ik wil weten hoe je dat noemt. Dat moet altijd heel zorgvuldig gebeuren. Dat iemand er een beroep of een gewoonte van maakt om goederen te kopen of te bestellen of afspraken te maken met als oogmerk er niet volledig voor te betalen wat er wel is afgesproken. Als u Van Dale erop nakijkt, dan heet dat flessentrekkerij. En het aardige is dat ik steeds meer het beeld heb gekregen dat de afspraak die wij hebben gemaakt in De Echoput geresulteerd heeft in een ontwikkeling, waarbij er continu gezocht is vanuit de partij Reesink -een bedrijf zou het niet nodig moeten hebben- om niet te voldoen aan de afspraak die ze wel hebben gemaakt. Of het nu gaat om artikel 19 of het afnemen van de tweede fase.”

Aanvullend vraagt de Onderzoekscommissie: „Dat betekent heel concreet dat u zegt: Reesink heeft zich schuldig gemaakt aan flessentrekkerij? Dat klinkt beschuldigend.”

Bolhuis: *„In mijn beleving. Het is mijn beleving, zeg ik erbij. En dan kijk ik terug vanuit nu naar de procedures die we achter ons hebben liggen.”⁹⁹*

De moeizame verstandhouding tussen de gemeente en Reesink kan vanuit een tweetal invalshoeken worden belicht. De relatie tussen de gemeente en Reesink wordt in de eerste plaats bepaald door de wens van het bedrijf om grond te kopen. Het gaat dan tussen Reesink en de gemeente om een klant-leverancier-verhouding (privaatrecht). Op enigerlei moment komt de gemeente ook in een andere verhouding te staan tot Reesink, namelijk als overheid die plannen maakt, zoals het bestemmingsplan, en vergunningen afgeeft, zoals de milieuvergunning (publiekrecht). Het gaat dan om een

⁹⁸ Verhoor 26 oktober 2005.

⁹⁹ Verhoor 26 oktober 2005.

overheid-onderdaan-verhouding. In deze casus is het echter ingewikkelder omdat de gemeente als leverancier randvoorwaarden heeft afgesproken over hoe de klant wordt behandeld als onderdaan.

De heer Van der Houwen vat deze verhoudingen samen als hij tegen de Onderzoekscommissie zegt in zijn verhoor: „*Ik heb geschreven dat bij het Apeldoorns bestuur het gevoel niet erg sterk ontwikkeld is dat men de gemeenschap moet dienen.*”¹⁰⁰

De Onderzoekscommissie ziet in dit dossier twee werelden die elkaar slecht kennen, maar vooral ook slecht verstaan. Ze botsen regelmatig. Beide 'duwen' en vergeten ook te 'trekken'. Onderhandelings technisch worden de Raad van Commissarissen en de gemeenteraad beschouwd als 'achterban', maar de praktijk is genuanceerder, vooral aan gemeentelijke zijde. Die nuances worden aan gemeentezijde formeel bepaald door de Gemeentewet, maar in de praktijk ook door persoonlijke opvattingen. De gemeenteraad treedt niet steeds op als één orgaan.

Het college en de burgemeester spreken met Reesink vooral op het niveau van de directeur, maar soms ook op dat van de commissarissen. Naar de mening van de Onderzoekscommissie kan dat naar buiten toe, maar ook binnen de gemeente, verwarrend werken. Dat geldt zeker in een situatie van permanent onderhandelen en gerechtelijke geschilbeslechting, waarin behoefte is aan evenwicht en rust.

Burgemeester De Graaf ziet ook twee werelden. Hij zegt tegen de Onderzoekscommissie in zijn verhoor:

„*Het was voor mij een nieuwe ervaring. Ik had inmiddels al 19 jaar ervaring als burgemeester. Zo rauw had ik het nog niet gegeten in een discussie tussen een bedrijf en een gemeente. Ik had ook regelmatig de indruk dat het doel waar het uiteindelijk om ging, uit het oog werd verloren. Het ging op een gegeven moment om winnen, wie heeft er gelijk, wie niet. (...) Er zijn twee werelden ontstaan; die zijn steeds verder uit elkaar gedreven. Met standpunten die volstrekt niet met elkaar overeen kwamen, sterker nog: die diametraal tegenover elkaar stonden. Dan wordt het buitengewoon lastig om nog tot een oplossing te komen.*”¹⁰¹

Naar de mening van de Onderzoekscommissie heeft de gemeente te lang gevaren op haar ervaring dat bedrijven vergaand 'meebuigen' met de gemeente teneinde de onderlinge relatie niet op het spel te zetten. De gemeente heeft zich wel gerealiseerd dat van Reesink ander gedrag mocht worden verwacht, maar heeft daarvoor niet tijdig en niet stelselmatig een

¹⁰⁰ Verhoor 12 oktober 2005

¹⁰¹ Verhoor 31 oktober 2005.

strategie bedacht. De gemeente was ten slotte al gewaarschuwd door de eerdere ervaring met Reesink vanwege de vestiging van een toonzaal in Apeldoorn-Noord. De gemeente had ook al kennis genomen van ervaringen van de gemeente Zutphen.

In de mengeling tussen de gemeentelijke rollen van leverancier (privaatrecht) en overheid (publiekrecht), maakt Reesink het de gemeente extra lastig door niet alleen de strijd aan te gaan op punten waarbij hij zich eenduidig kon beroepen op de intentieovereenkomst, maar ook op vele andere punten, die eerder kunnen worden gekwalificeerd als wensen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in zijn bezwaren tegen ontwerpen van het bestemmingsplan en van de milieuvergunning. Zo voert hij tot in hoger beroep tegen de milieuvergunning aan dat zowel de wijze van het tellen van vrachtwagenbewegingen niet redelijk en billijk is, als het principe van tellen. De Raad van State stelt Reesink overigens in het gelijk waar het gaat om de wijze van tellen.

De gemeente voerde in de beginfase alles behalve een strakke regie op de strategie, de tactiek en de uitvoering. De wijze van werken was te veel gebaseerd op het werken onder normale omstandigheden. Er waren veel bestuurders en ambtenaren binnen het dossier met een bevoegdheid, maar de verantwoordelijkheden waren niet scherp afgebakend en afgestemd op de absolute eenduidigheid die nu eenmaal nodig is als het spannend wordt. Reesink daarentegen stuurde wel 'op het militaire af'. 'Generaal in het veld' Ten Doeschate kon bovendien niet alleen uiterst charmant zijn, maar zich op momenten ook uiterst nors en grof uiten.

Mevrouw Koning zegt hierover tegen de Onderzoekscommissie in haar verhoor:

„Ik denk -en ik heb dat ook in andere gemeenten later gezien- bij open planprocessen en dit was eigenlijk een open planproces, dat kan alleen maar als er binnen de gemeente waar het speelt één persoon wordt aangewezen die het ook volledig in de vingers heeft op hoog niveau in de organisatie. Als mensen in het ambtenarenapparaat teruggefloten worden als ze te breed worden, te breed uitwaaiëren, fluit ze terug: als wij met de ondernemer of met een groep van ondernemers hebben afgesproken „zo gaan we dat doen“. En dat heb ik bij Apeldoorn niet of nauwelijks zien gebeuren.”¹⁰²

De Onderzoekscommissie merkt hierbij overigens terzijde op dat de steeds moeizamer wordende relatie samenhangt met de omstandigheid dat de gemeente geen goede taxatie maakte van de inhoud van de intentieovereenkomst, op de aspecten van de rente en de fasering (artikel 5.2.A.b.2).

¹⁰² Verhoor 28 oktober 2005.

Hierdoor ontwikkelde de gemeente een verkeerde visie op de problematiek.

Hier komt bij dat de gemeente zowel bestuurlijk als in het ambtelijk leiderschap regelmatig wisselde van personen en zich niet sterk toonde in de overdracht van kennis. Zij wisselde zelfs tweemaal van advocaat. Aan de zijde van Reesink bleef de heer Ten Doeschate de 'vaste rots in de branding' met steeds de heer Thunnissen aan zijn zijde.

Als het college meer aandacht had geschonken aan welk 'vlees zij in de kuip' had, dan was het naar de mening van de Onderzoekscommissie, in de onderhandelingen in het najaar van 1996 mogelijk minder gericht geweest op het 'binnenhalen' van Reesink. Wellicht had het bedrijf toch wel 'toegehapt'. Reesink kon immers niet terecht in Zutphen en was, wat het personeel betreft, zeer regionaal gebonden. Het was overigens met name wethouder Buijserd die de gemeente eind 1996 te veel gericht vond op het bereiken van overeenstemming.

Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat de gemeente de 'draai' nooit heeft kunnen maken, toen zij -het college en de betrokken ambtenaren- het patroon eenmaal herkenden. Die 'draai' vereiste natuurlijk in de eerste plaats het opvangen van signalen. Zelfs toen de rechtszaken steeds 'heftiger' werden, heeft de gemeente de strategie en tactiek nauwelijks bijgesteld, de ambtelijke lijnen niet herordend en heeft zij de logistieke lijnen niet fundamenteel verbeterd.

Een voorbeeld hiervan is het blijvend onheldere opdrachtgeverschap ten opzichte van de advocaat. Zowel de portefeuillehouder(s) als de dienst grond Economie en Projecten stuurden aan en deden dat vooral met mondelinge opdrachten.

Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat bij Reesink de aansturing van advocaat Thunnissen uiterst helder en overzichtelijk verliep.

Wat wel is gebeurd is het zogenaamde 'aanlijnen' van de organisatie, in die zin dat mevrouw Smedes werd aangesteld als coördinator. Dit was een herordening die meer voortkwam uit de behoefte van de portefeuillehouders in het college om een nabij en goed aanspreekpunt te hebben dan uit de behoefte om de ambtelijke organisatie doeltreffender te organiseren. Het benoemen van een "coördinator" duidt meer op een bestuurlijk dan een managerial oogmerk. Naar de mening van de Onderzoekscommissie heeft dit gedeeltelijk positief gewerkt, in de zin dat de betrokkenen binnen de gemeente minder tegen elkaar werden 'uitgespeeld' en het bestuur meer overzicht had op de verschillende lijnen van correspondentie.

Het heeft echter, volgens de commissie, per saldo averechts gewerkt. Dit komt omdat de ambtenaren die binnen de verschillende gemeentelijke afdelingen werkten aan het dossier zich hierdoor minder betrokken gingen voelen, minder geneigd waren verantwoordelijkheid te nemen en zich soms zelfs voelden aangetast in hun eergevoel.

Voorbeelden hiervan zijn dat de heer De Jong niet meer optrad als projectleider en dat er fouten konden ontstaan zoals het niet tijdig sturen van een bericht aan Reesink over de verdaging van de beslissing op zijn aanvraag voor een bouwvergunning. Andere voorbeelden zijn dat er weinig kordate ondersteuning werd gegeven bij het vaststellen van het bouwpeil en dat er geen ongevraagde adviezen meer werden gegeven vanuit de diensten. Zie hiervoor de beschrijving van verschillende thema's.

De gemeentesecretaris, de heer A.A.G. Oskamp zegt hierover in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie:

*„Het kan nodig zijn er een bijzondere jurist bij te halen, of een bijzondere coördinatie en ga zo maar door, maar dan moet je dat doelgericht aan het begin zo opzetten. Maar zo zijn we niet begonnen en daar zijn we lelijk van de koude kermis thuisgekomen. We hebben gedacht het is een beetje lastig met Reesink en probeerden kennelijk weer een noodmaatregel in te bouwen. Zo hebben we het toen niet gezien.”*¹⁰³

Vanaf dat moment werd het voor de gemeentelijke bestuurders moeilijker. Ook op directieniveau heerste er twijfel. Directeur Doetjes in zijn openbaar verhoor: *„Ik vond uiteindelijk dat het hele proces Reesink is verpolitiekt. Misschien is onze rol wel teveel overgenomen door een aantal wethouders. Ik weet niet meer hoe ik gereageerd heb, maar ik dacht uiteindelijk: nou laat ook maar.”*¹⁰⁴

De wethouders stonden er, overigens als gevolg van hun eigen handelwijze, meer alleen voor en kregen minder inhoudelijke ondersteuning, ondanks de grote inzet van mevrouw Smedes. Bestuurders moesten meer rechtstreeks leunen op de externe advocatuur, die van zijn kant nog verderaf stond van de mensen en de kennis in de ambtelijke organisatie.

Hier komt bij dat de heer Ten Doeschate beslist een goede 'neus' heeft voor het betrekken van de pers en van raadsleden bij zijn zaak. Daarbij hanteerde hij mogelijk af en toe ook werkwijzen die het college en de ambtelijke organisatie zichzelf niet zouden willen toe-eigenen, op grond van de gangbare normen voor behoorlijk overheidsbestuur.

¹⁰³ Verhoor 14 oktober 2005.

¹⁰⁴ Verhoor 24 oktober 2005

De Onderzoekscommissie doelt hierbij op het actief betrekken van de pers op momenten dat onderhandelingen moeizaam lopen. De gemeente had hierdoor af en toe het gevoel te moeten werken met een beperkter assortiment 'wapens'. Maar de gemeente stond het ook toe. Zij had in het licht van de intentieovereenkomst ook aanvullende afspraken kunnen voorstellen over bijvoorbeeld het omgaan met de pers.

Op de relatie met de media is ook in de verhoren ingegaan. Fractievoorzitter de heer Ludwig (VVD) zegt over de relatie tussen de gemeente en de pers het volgende in zijn interview bij de Onderzoekscommissie: *„Denkt u dat wij als gemeente meer onze kant van de zaak in de pers moeten belichten? Volgens mij is de gedachte: wij horen als overheid netjes op te treden, niet de publiciteit te misbruiken om een beeld neer te zetten, terwijl er meer dan eens en bij herhaling tegen het college is gezegd: begin een charme-offensief, steek de hand uit, toon je een goed verliezer, zorg dat je eruit komt.”*¹⁰⁵

De heer Kuijpers zegt over de relatie van (Bernard) Ten Doeschate met de pers in zijn verhoor:

*„Bernard heeft altijd een buitengewoon innige relatie gehad met de krant in deze stad. Wij als overheid kunnen ons zelden of niet verweren. Althans, ik vind dat je als overheid altijd terughoudend moet zijn in dat soort zaken. Dat zijn we geweest. Ik betreur dat nu, misschien hadden we veel meer van ons af moeten blazen.”*¹⁰⁶

Wethouder Kuijpers heeft in zijn verhoor aangegeven dat de gemeente zijns inziens twee fouten heeft gemaakt:

*„Je zou van te voren en dit is geen diskwalificatie van Ten Doeschate, beter moeten inschatten wat voor vlees je in de kuip had. Met die wetenschap had ik nooit dat contract gesloten.” En „Als ik kijk hoe nu de communicatie verzorgd wordt in dit huis, hadden we dat graag ook zo gehad ten tijde van onze dossiers met Reesink. Daar zat echt een makke. We hebben ons nooit verdedigd naar buiten. Een overheid doet dat niet. Een overheid kan dat wel, maar dan moet je hele goeie mensen hebben die een goeie gesprekspartner zijn voor de media. Waardoor ook berichtgeving een hoge mate van objectiviteit krijgt. Ik denk dat wij daarin te weinig hebben geïnvesteerd.”*¹⁰⁷

Natuurlijk spelen volgens de Onderzoekscommissie de media en de berichtgeving een belangrijke rol. In de kern van de zaak gaat het echter om de feiten en als die negatief zijn voor een van beide partijen dan is dat zo.

¹⁰⁵ Interview 20 september 2005. De verhoorde heeft de commissie toestemming gegeven dit citaat op te nemen.

¹⁰⁶ Verhoor 24 oktober 2005.

¹⁰⁷ Verhoor 28 oktober 2005

De vraag is dan wel of de media de feiten eerlijk en evenwichtig voorstellen. Daar heeft de commissie echter geen onderzoek naar gedaan. Wel is de commissie van mening dat de communicatieve aspecten in dit dossier geen verklaring vormen voor de vraag waarom de gemeente keer op keer verloor in met name de privaatrechtelijk gevoerde geschillen.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd in hoeverre de relatie tussen de gemeente en Reesink specifiek is of was en waarom.

De Onderzoekscommissie trekt uit haar analyse de volgende conclusies:

- De relatie tussen Reesink en de gemeente was, vanwege de gedetailleerdheid van de intentieovereenkomst, technisch gecompliceerd.
- De verklaring voor de vele geschillen die dit dossier heeft opgeleverd, is evenwel niet zozeer daarin te vinden als wel in het verkeerd taxeren van enkele artikelen daarin en van de koopovereenkomst, alsmede de afwezigheid van een rente-indexatie. Het probleem van die verkeerde taxatie werd echter versterkt door het gedrag en de vaardigheid van de feitelijke hoofdrolspelers, de heren Ten Doeschate, Bolhuis en Kuijpers (zie onder het thema "Karakteristieke werkwijzen").
- De gemeente reageerde niet adequaat op het gedrag van directeur Ten Doeschate van Reesink dat confronterend kan zijn en evenmin op zijn bedrevenheid in het voeren van juridische procedures.
- De gemeente had vanuit een monopolie-denken ook de neiging te verwachten dat de andere partij wel zou inschikken.
- Geschillen ontstonden en bleven bestaan, mede door de onbekendheid met elkaars wereld en vanwege gebrek aan luisterend vermogen.
- De wijze waarop Reesink gebruik heeft gemaakt van de media vormt volgens de commissie geen verklaring voor het verloop van het dossier.
- De aanpassingen die nodig waren, bestaan vooral uit het eenduidig maken van de aansturing, ook van de externen, het meer werken met behulp van analyse en strategie (minder op de 'automatische piloot') en daarbinnen het maximaal gebruik maken van de kennis, ervaring en energie in eigen huis.

3.14 Relaties binnen het college

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd of de verantwoordelijkheden binnen het college duidelijk waren belegd en of de werkelijke gebeurtenissen daarmee in overeenstemming waren.

Feiten en gebeurtenissen: de periode tot de collegewisseling van april 1998

In de periode tot en met het sluiten van de intentieovereenkomst zijn de wethouders Uges-Zoet (Economische Zaken en Grondbedrijf) en Buijserd (Ruimtelijke Ordening) verantwoordelijk. Wethouder Uges-Zoet is op basis van haar portefeuille verantwoordelijk voor de gesprekken met Reesink. Voor de ruimtelijke aspecten is afstemming nodig met wethouder Buijserd. Beide wethouders werken hierin nauw samen. In deze periode is de heer Bruins Slot burgemeester.

Nadat de raad in juli 1996 het besluit heeft genomen tot ontwikkeling van het bedrijventerrein Apeldoorn-Oost, neemt wethouder Uges-Zoet haar verantwoordelijkheid om te komen tot overeenstemming met Reesink over zijn vestiging op dat terrein.

Wethouder Uges-Zoet constateert dat het ambtelijk overleg met Reesink niet leidt tot een overeenkomst. Zij acht overleg nodig op wethoudersniveau. Zij vraagt wethouder Bolhuis om haar te ondersteunen in dat overleg. Zij acht de heer Bolhuis een betere onderhandelaar dan zij zelf. Bovendien is de heer Bolhuis wethouder Financiën.

Dit leidt tot het Echoputberaad van 12 november 1996. Wethouder Bolhuis heeft tijdens dit overleg duidelijk de leiding, waar het gaat om de gemeentelijk delegatie, die overigens naast hem en mevrouw Uges-Zoet bestaat uit de heer Bioch, die is ingeschakeld als notarisklerk om het onderhandelingsresultaat vast te leggen.

Op 13 november 1996 komt de intentieovereenkomst aan de orde in het college. Op dat moment ontstaat een driedeling: de wethouders Bolhuis, Uges-Zoet en Ober gaan akkoord met het bereikte resultaat, wethouder Buijserd is tegen en de burgemeester en de andere twee wethouders „wensen uit collegiale verhoudingen de overeenkomst bespreekbaar te maken." Wethouder Buijserd vond eigenlijk het hele resultaat onder de maat. Mevrouw Zoet zegt hierover in haar verhoor bij de Onderzoekscmissie: „*Nee, volgens mij was wethouder Buijserd het er niet mee eens. Van wethouder Gerritsen kon het net, vanwege het milieuaspect.*"¹⁰⁸

Vanwege bezwaren aan de zijde van Reesink van de Raad van Commissarissen moet opnieuw worden onderhandeld. Dit gebeurt op ambtelijk niveau. Op 18 februari 1997 komt de nieuwe tekst aan de orde in het college. Dat neemt op dat moment geen besluit hierover. Het college stemt op 11 maart 1997 in met de tekst, na een memo van directeur Doetjes waarin de wijzigingen zijn aangegeven en met een verduidelijking op diverse punten. Ook ligt er een second opinion van stadsadvocaat

¹⁰⁸ Verhoor 10 oktober 2005.

Klostermann. Het college reageert niet op de wijzigingen die zijn aangebracht en niet op de opmerking van de heer Klostermann dat er aanleiding is tot nadere onderhandelingen op enkele punten. Ook de Raad van Commissarissen van Reesink stemt in met de tekst.

Dan ontstaat de situatie dat de gemeente in snel tempo moet gaan werken aan een artikel 19-procedure, het bestemmingsplan, een milieuvergunning (aanvraag door Reesink: eind juni 1997) en, later, de voorbereiding op een bouwvergunning.

Op basis van de portefeuillevverdeling ligt de verantwoordelijkheid tot de collegewisseling in april 1998 als volgt:

- artikel 19-procedure, bestemmingsplan en bouwvergunning: wethouder Buijserd;
- milieuvergunning: wethouder Bolhuis;
- uitvoering intentieovereenkomst: mevrouw Uges-Zoet.

Feiten en gebeurtenissen: de periode van april 1998 tot de collegewisseling in april 2002

Na de wisseling in april 1998 treedt de heer Kuijpers in de plaats van mevrouw Uges-Zoet en mevrouw Van der Tas in de plaats van de heer Buijserd.

Tot 1 oktober 1998 is de heer Bruins Slot burgemeester. Tussen 1 oktober 1998 en 17 februari 1999 neemt wethouder Ober de functie van burgemeester waar. Vanaf 17 februari 1999 is de heer De Graaf burgemeester.

Wethouder Bolhuis vertrekt uit het college op 1 december 2001. CDA-fractievoorziter Van Beckhoven volgt hem op, met dezelfde portefeuille. Vanaf 4 december 2001 is burgemeester De Graaf sparring partner voor wethouder Kuijpers in dit dossier.

Feiten en gebeurtenissen: de periode van april 2002 tot heden

De portefeuille Economische Zaken en Grondbedrijf wordt bij de collegewisseling in april 2002 gesplitst. Gezien de stand van zaken in het dossier Reesink zou het voor de hand liggen dat dit dossier valt in de portefeuille Economische Zaken. Wethouder Wortman krijgt de portefeuille Economische Zaken, maar vooralsnog met de afspraak dat hij geen directe verantwoordelijkheid draagt voor het dossier Reesink. Wethouder Kuijpers is als wethouder Grondzaken tevens projectwethouder Reesink. Wethouder Van der Tas behoudt de portefeuille Ruimtelijke Ordening en wethouder Van Beckhoven die van Financiën en Milieu.

Per 1 oktober 2003 stapt wethouder Kuijpers uit het college en wordt adjunct-directeur van de dienst Grond Economie en Projecten. Vanaf november 2003 vervangt VVD-fractievoorzitter Metz hem als nieuwe wethouder Grondbedrijf, maar niet in het dossier Reesink. Op 5 april 2004 wijst het college wethouder Wortman aan als nieuwe projectwethouder Reesink.

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

Bij de onderhandelingen in de Echoput treedt wethouder Bolhuis op als hoofdonderhandelaar, omdat wethouder Uges-Zoet hem dat heeft gevraagd. Niet wordt vastgelegd vanuit welke verantwoordelijkheid wethouder Bolhuis onderhandelt.

Naar de mening van de Onderzoekscommissie is de formele situatie dat wethouder Uges-Zoet primair verantwoordelijk is, vanwege haar portefeuille Grondbedrijf en Economische Zaken, en wethouder Buijserd de medeverantwoordelijke portefeuillehouder is, vanwege zijn portefeuille Ruimtelijke Ordening. Wethouder Bolhuis is ook medeverantwoordelijk vanwege de relatie met zijn milieuportefeuille.

De commissie acht het opmerkelijk dat het college besluit in te stemmen met het resultaat van het Echoputberaad, ondanks het feit dat de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening tegen stemt. Die is overigens niet tegen vanwege het aspect van de planologie. De heer Buijserd is echter in de periode daarna, bij het traject dat leidt tot de definitieve intentie-overeenkomst en tot het einde van zijn wethouderschap nauwelijks zichtbaar in dit dossier. Wethouder Bolhuis des te meer.

De heer De Jong verduidelijkt in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie hoe de verhoudingen liggen tussen de wethouders Uges-Zoet en Bolhuis: *„Mevrouw Uges stond voor economie, zij wilde Reesink binnenhalen. De heer Bolhuis was de onderhandelaar. Hij beheerde het geld. Hij had de portefeuille Financiën in zijn bezit. Zij konden goed met elkaar overweg en waren het meestal wel eens.“*

Over de dominante rol van wethouder Bolhuis zegt hij: *„Dat is in het begin al ontstaan met de grondprijis. Van 140 gulden terug naar 99 gulden en dan naar de commissie (GESp) om gelijk te krijgen; dat was een soort 'één - twee' tussen onze directeur (Doetjes) en de heer Bolhuis.“*¹⁰⁹

¹⁰⁹ Verhoor 10 oktober 2005.

Ook in de periode 1998-2001 houdt wethouder Bolhuis een vooraanstaande rol in het dossier. Projectleider De Jong hierover:

„De heer Kuijpers had Grondbedrijf als portefeuille, maar de heer Bolhuis was van oudsher betrokken bij dit proces. Tijdens de onderhandelingen deed hij het.” ¹¹⁰ De heer De Jong wijst hierbij op het cruciale gesprek met de heer Ten Doeschate op 25 november 1998.

Het valt de commissie op dat noch de wethouders, noch de ambtenaren een analyse maken van de situatie die is ontstaan door de uiteindelijke tekst van de intentieovereenkomst. Ook maken zij geen overkoepelend projectplan. Toch was dat zeer noodzakelijk, omdat de uitvoering van de uiteindelijke overeenkomst een complexe zaak was.

In de overeenkomst is geregeld dat de grond van fase 1 moet worden geleverd per 1 januari 1998. Deze datum is ongewijzigd gebleven sinds het Echoputberaad medio november. De ondertekening van de definitieve tekst is vier maanden later. Op dat moment moet, naar de mening van de Onderzoekscommissie, helder zijn dat die termijn moeilijk haalbaar is geworden en dat dit nadere aandacht vergt.

In de overeenkomst is ook helder geregeld dat Reesink de grond van fase 1 afneemt indien het naar zijn oordeel voldoende zeker is dat de tweede fase planologisch de beoogde mogelijkheden biedt. Ook deze bepaling vereist een heldere koers voor, en afstemming binnen, de uitvoering van werkzaamheden.

De Onderzoekscommissie heeft het beeld gekregen dat vanuit het college deze vorm van sturing ontbreekt. Dat blijkt uit de afwezigheid van schriftelijke analyses en uit het ontbreken van een algehele projectverantwoordelijkheid binnen het college (in de periode tot april 2002). Op ambtelijk niveau geldt dit overigens ook (zie hiervoor onder thema "Relaties binnen de ambtelijke organisatie en tussen het college en de ambtelijke organisatie").

Dit beeld blijft bestaan na de collegewisseling in april 1998. Reesink gaat in juni 1998 in beroep tegen de milieuvergunning bij de Raad van State. Dan moet het echt duidelijk zijn dat het tijdpad niet kan worden gehaald. Dit vertraagt namelijk de artikel 19-procedure en het afgeven van een bouwvergunning (zodra die wordt aangevraagd). Zie hiervoor onder het thema "Relaties binnen de ambtelijke organisatie en tussen het college en de ambtelijke organisatie".

De Onderzoekscommissie stelt vast dat vanaf het moment dat wethouder Bolhuis de onderhandelingen voert in De Echoput de feitelijke verantwoordelijkheden in het dossier Reesink binnen het college niet meer sporen met de formele. De wethouders Buijserd en Uges-Zoet spelen in de praktijk van dit dossier een geringere rol dan zou mogen worden verwacht op grond van hun formele verantwoordelijkheid. Voor wethouder Bolhuis geldt het omgekeerde. Dit is opmerkelijk, maar het werkt ook verwarring in de hand, binnen het college en binnen de ambtelijke organisatie, vooral omdat hierover niets wordt vastgelegd. Niet duidelijk is immers meer wie nu waarvoor verantwoordelijk is. Erger is dat dergelijke onduidelijkheden er in de praktijk vaak toe leiden dat de formele verantwoordelijken zich (steeds) passiever gaan opstellen dan nodig zou zijn. Dat is ook in dit dossier goed waarneembaar, waar het gaat om de wethouders Buijserd, Uges-Zoet en later Van der Tas.

De beperktere rol van de wethouders Buijserd en Uges-Zoet zijn naar de mening van de Onderzoekscommissie medebepalend voor het gebrek aan sturing binnen dit dossier. Het gaat dan vooral om de samenhang in de verschillende werkzaamheden ter uitvoering van de intentieovereenkomst.

Dit effect wordt versterkt indien de overdracht van het dossier bij een wisseling van portefeuillehouder(s) niet gepaard gaat met goede informatie over inhoud, geschiedenis en verantwoordelijkheden.

De Onderzoekscommissie constateert op basis van de interviews en de verhoren dat ook dit speelt. De overdracht van dit dossier bij de collegewisseling heeft weinig tot niets om het lijf. De nieuwe wethouders komen 'in het diepe' terecht, zonder zich daarvan goed bewust te zijn. Er wordt ook niets speciaals vastgelegd omtrent de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het college voor dit dossier.

De Onderzoekscommissie gaat er daarom vanuit dat de formele verantwoordelijkheidsverdeling binnen het dossier Reesink gelijk is aan die in de vorige collegeperiode, met dien verstande dat de heer Kuijpers de opvolger is van wethouder Uges-Zoet en mevrouw Van der Tas van wethouder Buijserd.

Eind 1998 beginnen de verhoudingen tussen Reesink en de gemeente licht ontvlambaar te worden. De irritatie spitst zich wat Reesink betreft toe op de inhoud van het (ontwerp-)bestemmingsplan en wat de gemeente betreft op het beroep tegen de milieuvergunning. Dit leidt tot het overleg van 25 november 1998 van de wethouders Kuijpers en Bolhuis met de heer Ten Doeschate over zowel de milieuvergunning als het bestemmingsplan. De heer Bolhuis vraagt de heer Ten Doeschate in dit gesprek of hij vindt dat de

gemeente de intentieovereenkomst naleeft, maar de invulling daarvan problemen oplevert of dat Reesink van mening is dat gemeente de intentieovereenkomst niet naleeft. De heer Ten Doeschate antwoordt dat de gemeente de intentieovereenkomst niet naleeft en dat punten in het bestemmingsplan strijdig zijn met de overeenkomst. Daarop verlaat de heer Bolhuis voortijdig de bijeenkomst.

Het valt de Onderzoekscommissie op dat wethouder Van der Tas niet aanwezig is bij dit overleg en ook overigens vanaf haar aantreden op grote afstand lijkt te staan van het dossier Reesink, waar het gaat om actieve sturing en afstemming. Ook voor haar geldt dat haar materiële rol een kleinere is dan zou mogen worden verwacht op basis van haar formele verantwoordelijkheid. Wethouder Van der Tas geeft aan dat zij geen actieve rol zag met betrekking tot Reesink: „*Nee, bij de onderhandelingen maak je een portefeuilleverdeling. Ik heb ruimtelijke ontwikkeling, bouwtoezicht en monumentenzorg. Rondom Reesink was al snel helder, in die tijd hadden we trekkende verantwoordelijke wethouders en sparring partners, in dit dossier waren dat twee andere collega's.*”¹¹¹

Na het overleg van 25 november 1998, volgen stevige brieven van het architectenbureau dat Reesink terzijde staat, de Ariëns Groep, en van Reesink. Vanaf dit moment zijn de wethouders Kuijpers en Bolhuis vanuit het college de feitelijke trekkers in het dossier. Voor wethouder Bolhuis geldt dit tot zijn vertrek uit het college, in november 2001. Vanaf augustus 1999 komt er 'vuurwerk' in het dossier, door het opzeggen door het college van de intentieovereenkomst. Dat blijkt een langlopend 'vuur' te worden, tot ver na het vertrek van wethouder Bolhuis.

Op 17 februari 1999 treedt de heer De Graaf aan als burgemeester.

Eind september 1999 stelt de raad het bestemmingsplan vast. Dit gaat dan ter goedkeuring naar gedeputeerde staten. Vanaf dit moment is de formele rol van wethouder Van der Tas gering geworden, waar het gaat om het bestemmingsplan, maar niet waar het gaat om de bouwvergunning. De procedure van de bouwvergunning wordt spannend als Reesink in augustus 2001 zijn formele aanvraag daarvoor indient. Dit escaleert achtereenvolgens van de verdaging van het collegebesluit hierover begin oktober 2001, via het schrijven van Reesink van eind november 2001 dat het bedrijf van rechtswege in bezit is gekomen van een vergunning, tot de vergunning die het college verstrekt medio februari 2002.

Ook in deze fase is wethouder Van der Tas vrijwel onzichtbaar in het dossier.

¹¹¹ Verhoor 24 oktober 2005.

Wethouders Bolhuis en Kuijpers bepalen de lijn rond de verlening van de bouwvergunning.

Projectleider De Jong verklaart tegenover de Onderzoekscommissie in zijn eerste verhoor over de verhouding tussen heren Bolhuis en Kuijpers, toen de heer Kuijpers in het college kwam, in april 1998: „*Dat ging op dezelfde voet verder. De heer Kuijpers had het Grondbedrijf als portefeuille, maar de heer Bolhuis was van oudsher betrokken bij dit proces. Tijdens de onderhandelingen deed hij het.*”

Op de vraag of wethouder Bolhuis de kar bleef trekken, zegt hij: „*Ze deden dat samen. Ik denk dat het gelijkwaardig was.*”¹¹² De heer van Ardenne, bestuursadviseur van februari 1998 tot februari 2000 en daarna directeur Grond Economie en Projecten zegt in zijn verhoor: „*Ze vulden elkaar in kennis en gedrag heel goed aan.*”¹¹³

Na het vertrek van wethouder Bolhuis eind november 2001 bepaalt wethouder Kuijpers de lijn in overleg met de burgemeester als sparring partner. De milieuvergunning is dan geen item meer, zodat de nieuwe wethouder van Financiën en Milieu, de heer Van Beckhoven, weinig formele bemoeienis heeft met het dossier.

In april 2002 is er weer een collegewisseling. Wethouder Kuijpers verliest de portefeuille Economische Zaken, maar wordt onder meer projectwethouder Reesink. Hij blijft portefeuillehouder Grondbedrijf.

Eind maart 2002 brengt de Onafhankelijke bezwarencommissie, kamer III, een belangwekkend advies uit aan het college over enkele bezwaarschriften van Reesink over het (niet) verlenen van een bouwvergunning.

De commissie concludeert onder meer dat de bouwvergunning van rechtswege is verleend op 16 november 2001.

De bezwarencommissie gaat met dit advies lijnrecht in tegen de koers die het college in dezen volgt sinds eind oktober 2001 en die ten grondslag ligt aan de dagvaarding van Reesink op 19 maart 2002.

De Onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen dat dit advies op dat moment het college heeft bereikt. Zichtbaar heeft het college er niets mee gedaan. De commissie stelt wel vast dat burgemeester De Graaf er, vanuit zijn portefeuille Bestuurszaken, als eerste verantwoordelijk voor was om actie te ondernemen op dit advies.

Begin november 2002 brengt de Onafhankelijke bezwarencommissie een volgend advies uit. Ditmaal gaat het bezwaar van Reesink van 22 maart 2002 tegen de besluiten van het college van 11 februari 2002, waarmee het onder

¹¹² Verhoor 10 oktober 2005.

¹¹³ Verhoor 14 oktober 2005.

meer een bouwvergunning verleent. (zie ook thema "De bouwvergunning; van rechtswege verleend of niet?")

De Onafhankelijke bezwarencommissie concludeert dat het bezwaar tegen het besluit van het college van 11 februari 2002 tot afgifte van de bouwvergunning, terwijl het college daartoe niet meer bevoegd is, gegrond is. Ditmaal neemt het college wel een besluit naar aanleiding van het advies. Medio december 2002 besluit het college, waar het gaat om de bouwvergunning, contrair aan de bezwarencommissie. Het college blijft consistent vasthouden aan de lijn ter zake die het heeft ingezet in de civiele rechtszaken.

Op 1 oktober 2003 stapt de heer Kuijpers uit het college en wordt adjunct-directeur Grond Economie en Projecten. Voorwaarde voor de benoeming is dat de heer Kuijpers het dossier Reesink in zijn nieuwe functie niet zal behandelen. Het is de Onderzoekscommissie echter opgevallen dat hij in september 2004 de burgemeester heeft geassisteerd bij zijn gesprek met de Raad van Commissarissen van Reesink. Hij is daarbij ook aanwezig geweest.

De heer Kuijpers zegt over zijn aanwezigheid bij dat gesprek tegen de Onderzoekscommissie tijdens zijn verhoor: *„Ik was erbij, maar in een wat bijzondere positie want (...) toen ik aftrad als wethouder ben ik als adjunct-directeur bij de dienst GEP in dienst gekomen en vanaf dat moment heeft ook Van Ardenne aangegeven dat ik niet meer het dossier Reesink had. Maar toen Van Ardenne vanwege zijn thuissituatie met ziekteverlof gegaan is, kreeg ik wel weer automatisch het dossier, want iemand moest het dossier wel doen. Dus heb ik toen de burgemeester geassisteerd bij zijn gesprekken met de Raad van Commissarissen.”*¹¹⁴

De Onderzoekscommissie is van mening dat de actieve bemoeienis van de heer Kuijpers met dit dossier in zijn nieuwe functie, inclusief het meegaan naar het overleg met Reesink, allesbehalve bijdraagt aan herstel van de verhoudingen tussen de gemeente en Reesink. Het bevreemdt de commissie daarom dat de burgemeester dit heeft toegelaten.

In deze nieuwe periode betreft het dossier Reesink in hoofdzaak de kwestie van de afwikkeling van de intentieovereenkomst aan de hand van de verdere voortgang van de civiele rechtszaken en het afwikkelen van de schadevergoeding van de gemeente aan Reesink. Het bevreemdt de Onderzoekscommissie dat vanaf het vertrek van de heer Kuijpers uit het college op 1 oktober 2003 tot de benoeming van wethouder Wortman tot nieuwe projectwethouder Reesink op 5 april 2004 een 'witte vlek' is ontstaan

¹¹⁴ Verhoor 28 oktober.

in de formele verantwoordelijkheidsverdeling binnen het college.

Wel speelt nog uitdrukkelijk de overdracht van de grond van fase 2. Dit onderdeel valt naar de mening van de Onderzoekscommissie onder de eerste verantwoordelijkheid van wethouder Metz, terwijl wethouder Wortman hiervoor medeverantwoordelijk is als projectwethouder Reesink.

Eind september 2004 voeren burgemeester De Graaf en wethouder Wortman overleg met een delegatie uit de Raad van Commissarissen van Reesink. Het is een wederzijdse poging tot 'verzoening'. De burgemeester speelt hierin de rol van delegatieleider. Hij is ook degene die terugrapporteert aan de president-commissaris.

Naar de mening van de Onderzoekscommissie speelt vanaf de onderhandelingen in De Echoput tot het einde van de periode van onderzoek, dat de feitelijke rollen in het college niet sporen met de formele verantwoordelijkheden. Dit kan niet anders dan leiden tot verwarring binnen het college, binnen de ambtelijke organisatie en ook bij derden, waaronder Reesink.

Tot slot merkt de Onderzoekscommissie op dat zij, op grond van diverse feiten en gebeurtenissen die zij vermeldt onder de eerdere thema's, het beeld heeft gekregen dat het college gedurende de gehele periode na de ondertekening van de intentieovereenkomst heeft geleden aan een kokervisie. Het gaat daarbij onder meer om het inzetten van een koers die is gebaseerd op de gedachte dat het vragen om een rentevergoeding redelijk is, om het tonen van onbegrip voor de koers van Reesink om planologische zekerheid na te streven voor fase 2, om het overtuigd zijn van het eigen gelijk en het daarom blijven doorprocederen bij de civiele rechter.

De commissie stelt vast dat de koers is ingezet door met name de wethouders Bolhuis en Kuijpers en dat de overige collegeleden hierin voortdurend zijn meegegaan, zonder een proces te bewerkstelligen dat voldoende tegengeluiden had kunnen laten klinken. Dit had bijvoorbeeld gekund door op enig moment kritische deskundigheid rond zich heen te organiseren, waaronder constructieve tegenspraak.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd of de verantwoordelijkheden binnen het college duidelijk waren belegd en of de werkelijke gebeurtenissen daarmee in overeenstemming waren.

De Onderzoekscommissie trekt uit haar analyse de volgende conclusies:

- Vanaf het Echoputberaad in november 1996 ontstaat een verschil tussen de feitelijke rolverdeling in het dossier Reesink binnen het college en de formele verantwoordelijkheidsverdeling. Daarmee wordt de sturing op het dossier onbedoeld diffuus. Niet wordt vastgelegd vanuit welke verantwoordelijkheid wethouder Bolhuis de onderhandelingen in De Echoput gaat leiden. De diffuse situatie blijft bestaan na het sluiten van de intentieovereenkomst in maart 1997.
- De formele verantwoordelijkheidsverdeling in het college is evenmin steeds helder. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat niet helder is afgebakend waar de grens ligt tussen het projectwethouderschap Reesink en de inhoudelijke portefeuilles. Dit speelt vanaf april 2002. Anderzijds is er geen formele projectwethouder in de periode van 1 oktober 2003 tot 5 april 2004.
- Tot 1 december 2001 speelt wethouder Bolhuis feitelijk een grotere rol in dit dossier dan zijn formele verantwoordelijkheid zou vragen. Hij heeft dan een grote invloed op het dossier-Reesink (zet dan feitelijk de toon in het college).
- In de periode vanaf (de aanloop naar) het Echoputberaad op 12 november 1996 tot het einde van die collegeperiode, april 1998, speelt wethouder Buijserd feitelijk een kleinere rol dan op grond van zijn verantwoordelijkheid zou mogen worden verwacht.
- In de periode na het sluiten van de intentieovereenkomst, 12 maart 1997, tot het einde van die collegeperiode geeft mevrouw Uges-Zoet weinig sturing aan het inrichten van het uitvoeringsproces.
- In de collegeperiode van april 1998 tot april 2002 speelt wethouder Van der Tas feitelijk een kleinere rol dan op grond van haar verantwoordelijkheid zou mogen worden verwacht. Zij geeft weinig sturing aan de planologische aspecten van het dossier en geen aan het verlenen van de bouwvergunning.
- In die periode neemt wethouder Kuijpers de feitelijke hoofdrol over van wethouder Bolhuis, zeker na diens vertrek op 1 december 2001.
- Bij de collegewisselingen is nauwelijks sprake van een degelijke overdracht van het dossier Reesink. Het college en de ambtelijke leiding hadden daaraan meer zorg moeten besteden.
- De commissie gaat ervan uit dat portefeuillehouder Bestuurszaken, burgemeester De Graaf, niet wist dat het standpunt van de Onafhankelijke bezwarencommissie van maart 2002 over de verlening van de bouwvergunning aan Reesink 'op de plank' lag bij de dienst Veiligheid, Recht en Burgerzaken totdat het in november 2002 bij het college op tafel kwam. Hij is er formeel wel verantwoordelijk voor, dat er acht maanden niets met het standpunt van de Bezwarencommissie is gedaan.

- Het college had moeten voorkomen dat voormalig wethouder Kuijpers zich als adjunct-directeur Grond Economie en Projecten moest bezighouden met het dossier Reesink en zeker in extern overleg. De heer Kuijpers had zelf ook niet moeten optreden in dit dossier, na zijn vertrek uit het college.

3.15 Relatie tussen het college en de raad

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd in hoeverre het college de raad in het licht van de gemeenterechtelijke verhoudingen in dit dossier adequaat heeft geïnformeerd en betrokken bij de besluitvorming, .

Vooraf

De Onderzoekscommissie merkt vooraf op dat zij niet beschikt over alle informatie die het college heeft verstrekt aan de raad. Het gaat hierbij met name om niet-openbare bijeenkomsten en overleggen waarvan geen notulen beschikbaar zijn.

Feiten en gebeurtenissen

De interesse van Reesink in het gebied De Kar prikkelt het college en de raad om een uitspraak te doen over het al dan niet ontwikkelen van de Grote en de Kleine Kar. Een raadsmeerderheid is tegen het ontwikkelen van de Grote Kar (het gebied ten zuidoosten van de A1) en vóór het ontwikkelen van de Kleine Kar (het gebied tussen de A50 en de A1, later Ecofactorij genoemd). Het college besluit over te gaan tot het aankopen van gronden zodra in de raadscommissie blijkt dat er een raadsmeerderheid bestaat voor het ontwikkelen van de Kleine Kar.

Daaraan voorafgaand, in februari 1994, is in het kader van het Stadsgewest de Stedendriehoek (Apeldoorn-Zutphen-Deventer) de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Stedendriehoek vastgesteld. Daarin wordt het gebied de Kleine Kar genoemd als mogelijk nieuw bedrijventerrein, onder de voorwaarde dat het gaat om een duurzame ontwikkeling. De visie geeft aan dat uitgifte van grond niet zal plaatsvinden voor het jaar 2000.

Op 4 juli 1996 neemt de gemeenteraad formeel het besluit tot ontwikkeling van bedrijventerrein Apeldoorn-Oost (voorheen de Kleine Kar genoemd; later zal dit terrein door het leven gaan als Ecofactorij). Daarvoor is het onderwerp aan de orde geweest in een besloten bijeenkomst van de raadscommissie.

Vervolgens onderhandelt de gemeente, ambtelijk en bestuurlijk met Reesink over een intentieovereenkomst over vestiging in de Kleine Kar.

Op 2 december 1996 wordt de intentieovereenkomst uitvoerig besproken in een vergadering van de raadscommissie Grondbedrijf Economie Sport en Personeel. Het gaat dan om de versie die het resultaat is het zogenaamde Echoputberaad. Tijdens de behandeling komt aan de orde dat Reesink nog aanmerkingen heeft op met name het onderdeel parkeernormen.

Er volgt een nieuwe ronde van onderhandelingen. Die leidt tot de ondertekening van de intentieovereenkomst (en bijbehorende koopakte) door de burgemeester op 12 maart 1997. De overeenkomst kent een voorbehoud van instemming door de gemeenteraad.

Op 19 maart 1997 vindt een ingelaste gezamenlijke vergadering plaats van de raadscommissies Grondbedrijf Economie Sport en Personeel, en Financiën Kunst en Milieu. Voor zover de Onderzoekscommissie uit dossieronderzoek heeft kunnen nagaan hebben de raadsleden in de commissie het collegebesluit van 11 maart 1997 met de ondertekende intentieovereenkomst en koopovereenkomst van 12 maart 1997 (niet-openbaar) ontvangen. Het college heeft de raad niet expliciet gewezen op de wijzigingen in de intentieovereenkomst (en de koopovereenkomst) ten opzichte van de "Echoputovereenkomst".

Hier ligt een raadsvoorstel voor dat luidt:

„Wij stellen u voor om de voor u ter inzage gelegde intentieovereenkomst met Reesink NV te bekrachtigen, alsmede het verkoopcontract tussen Reesink NV en de gemeente Apeldoorn".

In de raad wordt op 20 maart 1997, zonder hoofdelijke stemming unaniem, overeenkomstig het voorstel besloten. Ter voorkoming van belangenverstrengeling heeft raadslid de heer J.E.C. van Dronkelaar (Gemeentebelangen) bij de stemming de raadszaal verlaten. Er zijn drie stemverklaringen (van D66, het CDA en de VVD). Teneur: lof voor het resultaat, maar ook besef dat er een krap tijdschema staat en nog niet alles in kannen en kruiken is.

Mevrouw Uges-Zoet verklaart hierop in de raad als verantwoordelijk wethouder onder meer: „Dank aan eenieder voor de positieve benadering van het voorliggende voorstel. Wij hebben inderdaad een uiterst curieuze weg bewandeld om dit voorstel in de raad te krijgen. Het zijn onderhandelingen geweest, die ik niet hoop nogmaals te beleven. Ik hoop van harte dat wij in staat zullen zijn (..) de hele zaak zo snel mogelijk te

regelen en te zorgen dat alle milieuafspraken en duurzaamheidsbepalingen (...) worden gerealiseerd."

Op 29 mei 1997 neemt de raad, vooruitlopend op de artikel 19-procedure, een voorbereidingsbesluit. Daarin legt de raad zijn voornemen vast om voor het gebied de Kleine Kar (Apeldoorn-Oost) een nieuw bestemmingsplan te maken. De artikel 19-procedure is bedoeld om het Reesink mogelijk te maken te bouwen voordat een nieuw bestemmingsplan is vastgesteld en goedgekeurd.

Op 21 augustus 1997 uit het college het voornemen tot toepassing van een artikel 19-procedure. Deze zogenaamde anticipatieprocedure heeft zowel betrekking op de realisatie van het bouwplan van Reesink als de aanleg van een ontsluitingsweg. De raad beslist hierover op 21 september 1997. Het besluit ligt daarna ter visie. Er komt een aantal bezwaren binnen van burgers en bedrijven tegen dit voornemen.

Op 6 maart 1998 besluit het college tot toepassing van artikel 19, naar aanleiding van een nota met bedenkingen die derden ter zake hebben ingediend. Het college vraagt hierover advies aan de raadscommissie Ruimtelijke Ordening en Milieu.

In maart 1998 zijn er raadsverkiezingen.

Op 14 mei 1998 verlengt de raad het voorbereidingsbesluit. Hij verklaart dat een bestemmingsplan wordt voorbereid voor het gebied gelegen tussen de Zutphensestraat en de spoorlijn Apeldoorn-Zutphen, ten oosten van de rijksweg A50 (aangegeven op een bijbehorende tekening).

Op 23 augustus 1999 zegt het college de intentieovereenkomst op. Het vraagt de raad hiervoor geen goedkeuring. Het informeert hierover evenmin de (voltallige) raad.

Op 23 september 1999 stelt de raad het bestemmingsplan vast (na behandeling in de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling op 19 september 1999). Van de zienswijzen die zijn ingediend op het ontwerpbestemmingsplan besluit de raad er één gedeeltelijk over te nemen, acht niet over te nemen en één niet-ontvankelijk te verklaren. Verder besluit de raad enkele aanpassingen te plegen die niet direct te maken hebben met ingediende zienswijzen ('ambtshalve aanpassingen').

Het college besluit de raad machtiging te vragen voor het voeren van verweer in verband met een kort geding dat Reesink wil gaan voeren tegen het opzeggen van de intentieovereenkomst door de gemeente. De raad bespreekt dit voorstel op 18 november 1999 en stemt ermee in.

In december 1999 en januari 2000 doet VVD-raadslid Van der Vorst een poging tot bemiddeling. Die loopt medio januari vast. Bij brief van 19 mei 2000 licht hij de raad hierover achteraf in. Hij doet dat naar aanleiding van commotie die in de media is ontstaan over zijn bemiddelingspoging.

Op 21 december 2000 neemt de raad een motie aan van het CDA. Deze vraagt de delegatie, die de raad eerder aan het college heeft verleend inzake de verkoop van het terrein aan Reesink, in te trekken. Het college loopt daarmee vooruit op de uitspraak van de rechtbank Zutphen. Het wil een extra barrière opwerpen tegen de verplichte grondlevering aan Reesink. Daartoe zou de gemeente bij een negatieve uitslag van het vonnis onmiddellijk gedwongen kunnen worden. Tijdens de raadsbespreking roept deze motie vragen op, mede omdat CDA-fractievoorzitter Van Beckhoven als indiener van de motie niet duidelijk kan uitleggen waar de motie voor nodig is. Dit leidt tot een schorsing waarin een besloten beraad plaatsvindt met de fractievoorzitters. Daarin maakt het college de juridische consequenties duidelijk. Na de schorsing stemt de raad unaniem in.

Het college nodigt de fractievoorzitters uit om op 19 januari 2001, de dag na het vernietigende vonnis van Zutphen, nader te worden geïnformeerd, in aanwezigheid van de wethouders Bolhuis en Kuijpers.

Op 25 januari 2001 bespreekt de raad het besluit van het college om in beroep te gaan tegen de uitspraak van de rechter van 18 januari 2001. Dit is het vonnis in de bodemprocedure. Het voorstel bevat weinig analyse. De raad bekrachtigt het collegebesluit. De fractie van Gemeentebelangen stemt tegen.

In het najaar van 2001 speelt de kwestie dat de gemeente moet beslissen op de aanvraag voor een bouwvergunning door Reesink. Die is bij het college ingediend op 13 augustus 2001.

In de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling van 11 oktober 2001 komt Reesink zijn zaak bepleiten. De heer Ten Doeschate houdt een uitvoerig betoog. Ook komen enkele leden van de gemeenschappelijke ondernemingsraad, de ondernemingsraad van een dochterbedrijf en enkele medewerkers aan het woord. Wethouder Kuijpers zegt dat het nu niet verstandig is in te gaan op de zaak omdat die 'onder de rechter' is. Hij vermeldt ook dat de fractievoorzitters over dit dossier zijn ingelicht en dat het voorstel tot verdaging van het besluit op de aanvraag bouwvergunning aan de raad wordt voorgelegd.

Twee dagen eerder, op 9 oktober 2001, besluit het college zijn beslissing over de bouwvergunning (met maximaal 13 weken) aan te houden en eerst nog

advies te vragen aan De Brauw Blackstone Westbroek. Op 18 oktober 2001 bespreekt de raad dit verdagingsbesluit. Zonder hoofdelijke stemming besluit de raad overeenkomstig het voorstel, met dien verstande dat de leden van de fracties van Gemeentebelangen, GroenLinks en D66 worden geacht tegen het voorstel te hebben gestemd. Over de beoordeling door raadsleden van de merites van het voorstel zegt wethouder Kuijpers in het debat op 18 oktober 2001 in reactie op de inbreng van D66-fractievoorzitter Mouw:

„U kunt het dossier beoordelen bij mevrouw Smedes. De heer Van Swol heeft daar uitgebreid gebruik van gemaakt. U kunt dus ook nakijken wat in het dossier staat en wat er heeft gespeeld. Het is dan gemakkelijk om later, als het misschien niet uitkomt een collegelid de maat te nemen. Ik vind dat niet terecht. Het is uw bevoegdheid en u kunt het dossier inzien."

Op 19 juni 2002 licht het college de fractievoorzitters op hun verzoek in over het arrest van 4 juni 2002 van het gerechtshof Arnhem. Dit is een uitspraak in het hoger beroep tegen het vonnis van 18 januari 2001 van de rechtbank Zutphen in de bodemprocedure over het al dan niet terecht opzeggen van de intentieovereenkomst. Wethouder Kuijpers legt uit welke activiteiten het college nu denkt te gaan uitvoeren.

Bij brief van 23 oktober 2002 verstrekt wethouder Kuijpers de gemeenteraad een overzicht van de stand van zaken in het dossier Reesink-gemeente (per 18 oktober 2005), verdeeld in 16 punten en een conclusie. Hij meldt dit overzicht ook te hebben voorgelegd aan het college.

In punt 13 meldt hij dat de uitspraak van het gerechtshof van 4 juni 2002 onjuist is, waar het concludeert dat Reesink terecht geen bouwvergunning had aangevraagd tijdens de tervisielegging van het ontwerp-bestemmingsplan.

Het stuk concludeert: „De gemeente heeft de afgelopen weken een tweesporenbenadering gehanteerd inzake Reesink. Enerzijds is er getracht te komen tot het opstarten van onderhandelingen om te bezien of tot een overeenkomst kan worden gekomen (...). Dit zal natuurlijk worden gecontinueerd. De gemeente geeft in dit soort conflicten altijd de voorkeur aan het komen tot een minnelijke schikking boven jarenlange procedures. Het tweede spoor is het juridische. De gemeente kan daarbij niet afzien van verweer. De komende weken zullen dan ook regelmatig uitspraken te verwachten zijn van de betrokken instanties.(...) De gemeente heeft hier slechts beperkt (of in sommige gevallen geen) invloed op. Door een actiever publiciteitsbeleid kan wel worden getracht deze uitspraken en het verloop van onderhandelingen e.d. te verduidelijken."

Op 21 februari 2003 geeft het college een overzicht aan de gemeenteraad van de stand van zaken in het Reesink-dossier.

De brief bevat:

- een overzicht per 20 januari 2003 en een overzicht per 18 oktober 2002;
- een uittreksel uit de collegevergadering van 17 december 2002, onderdeel bezwaarschriften Reesink in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (niet-openbaar) en het bijbehorende collegevoorstel;
- de beslissing van het college op bezwaarschriften van Reesink van 29 oktober 2002 en 3 december 2001;
- de beslissing van het college op het bezwaarschrift van Reesink van 22 maart 2002;
- het advies van de Onafhankelijke bezwarencommissie, Kamer III-RO, van 27 maart 2002 en het besprekingsverslag van de behandeling in deze commissie van bezwaren over de bouwvergunning van 11 februari 2002.

De fractievoorzitters verzoeken het college om bijgepraat te worden over het dossier Reesink. Het college besluit op 17 juni 2003 positief hierop te reageren. Vóór de vakantieperiode zal schriftelijk aanvullende informatie beschikbaar worden gesteld en na de zomerperiode kan dan in een besloten vergadering de fractievoorzitters over de stand van zaken worden bijgepraat.

Op 8 juli 2003 stemt het college in met twee overzichten over de stand van zaken in het dossier Reesink. Ze zijn ook bedoeld om aan te bieden aan de gemeenteraad. Het ene betreft een overzicht van 20 januari 2003 en het andere een overzicht van 23 juni 2003. Laatstgenoemde overzicht gaat in op het vonnis van 28 mei 2003 en geeft enkele actualisaties ten opzichte van het eerstgenoemde overzicht.

Op 30 september 2004 licht het college de fractievoorzitters uit de gemeenteraad in over de besprekingen die zijn geweest met de heer Ten Doeschate en met de Raad van Commissarissen van Reesink. Er is op dat moment een deskundige namens Reesink in gesprek met een deskundige namens de gemeente over de afwikkeling van de schadevergoeding van de gemeente aan Reesink. Het college vindt dat de rechter maar moet gaan beslissen over het schadebedrag.

De fractievoorzitters van de collegepartijen -de 'jongensclub', bestaande uit de heren Kunneman, Ludwig, Schutte en Wegman- komen, op initiatief van de heer Kunneman, vervolgens met elkaar tot de conclusie dat het zinvol is te gaan praten met de heer Ten Doeschate. Het wordt een soort 'fact finding', ze stellen veel en kritische vragen. Op de terugweg spreken ze af de burgemeester in te lichten over hun bevindingen en het daarbij te laten.

In de lokale pers verschijnen intussen uitlatingen van raadsfracties over de uitspraak van de Raad van State van 29 december 2004. Er wordt in de pers gesproken van een 'miljoenenclaim' die is te verwachten van Reesink. Dit geeft het college aanleiding op 18 februari 2005 een brief te schrijven aan de raad en een persbericht uit te geven met de mening van het college over het schadebedrag.

Het college informeert de raad over de uitspraak van 2 augustus 2005 in het kort geding dat het heeft aangespannen over dwangsommen die de gemeente zijn opgelegd bij het vonnis in de bodemprocedure van 18 januari 2001 en die zijn bekrachtigd in hoger beroep. Het college geeft aan dat de gemeente nu een bedrag aan dwangsommen is verschuldigd ter grootte van 520.000 euro, waarvan al 360.000 euro was betaald (in februari 2005). Het geeft niet aan welke gevolgen uitgaan van deze uitspraak op de wettelijke rente die de gemeente is verschuldigd (respectievelijk al heeft betaald). Het college geeft wel aan dat deze uitspraak niet ziet op de „vermeende aanspraak van Reesink op dwangsom van (afgerond) 2,2 miljoen euro in verband met het niet tijdig realiseren van de toegangsweg tot het bouwperceel van Reesink. Evenmin was aan de orde de hoogte van de vermeende schadevergoeding. Dit betreft een andere procedure. De uitspraak hierover is niet op korte termijn te verwachten."

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

In de periode na de goedkeuring van de intentieovereenkomst -van maart 1997 tot oktober 2002, dus met name in het tijdperk van het monistische bestuursstelsel- betreft het college de raad fragmentarisch bij dit dossier. De raad krijgt afzonderlijke voorstellen voorgelegd, zonder dat daarin een heldere samenhang is te vinden met de overige relevante onderdelen uit het dossier. De raad maakt het college ook niet duidelijk dat het betere informatie wil krijgen.

Het fragmentarisch betrekken van de raad door het college betreft achtereenvolgens: een voorbereidingsbesluit voor een artikel 19-procedure, het voornemen tot toepassen van artikel 19, het voorbereidingsbesluit voor het bestemmingsplan, het opzeggen van de intentieovereenkomst, het vaststellen van het bestemmingsplan, een machtiging tot het voeren van verweer in rechte, het voorstel tot het instellen van beroep tegen het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001 en het voorstel tot verdagen van het besluit over de aanvraag voor een bouwvergunning.

Hierbij speelt het probleem dat de besluitvorming door de raad op het gebied van ruimtelijke ordening van zichzelf al snel fragmentarisch van

karakter is, ook als er geen bijzondere situaties spelen. Formeel moet de raad immers worden betrokken bij slechts een deel van het planologische proces. Een mooi voorbeeld is het verdagingsbesluit: de raad hoeft niet te worden betrokken bij het verlenen van de bouwvergunning, maar wel bij het uitstellen van het verlenen van een vergunning. Het college kan dat fragmentarische beeld bij de raad voorkomen door overzicht scheppen door middel van goede toelichtingen en eventueel door het tussentijds bieden van een overzicht van de stand van zaken.

De Onderzoekscommissie merkt hierbij terzijde op dat de raad zelf ook niet uitdrukkelijk vraagt de verbanden toe te lichten.

De Onderzoekscommissie vindt het opvallend dat het college de raad niet om instemming vraagt de intentieovereenkomst, die de raad had goedgekeurd, op te zeggen.

De heer Bolhuis zegt hierover in zijn eerste verhoor bij de Onderzoekscommissie, op de vraag of overwogen is de opzegging voor te leggen aan de raad: „*Dat zou kunnen, maar gezegd zou kunnen worden dat door het blote vervallen van de datum die in de intentieovereenkomst was genoemd, dat de overeenkomst in die zin niet meer houdbaar was want de raad had aangegeven wanneer beginnen en wanneer afnemen. Als dan niet wordt afgenomen, is het niet een overeenkomst waarvan het college kan zeggen dat die blijft voortduren.*”¹¹⁵

Formeel moet het de raad uiterlijk zo'n drie maanden later, namelijk op 18 november 1999, duidelijk zijn geweest dat het college de overeenkomst had opgezegd. De raad stemde op die datum in met het voeren van verweer door het college, met als aanleiding de dreiging van een kort geding door Reesink om de gemeente te houden aan de intentieovereenkomst. De raad heeft zelf niet gevraagd om een debat over de opzegging.

Pas in december 2000 is er weer een raadsdebat over het onderwerp Reesink. De CDA-fractie dient een motie in. Deze dient een strategisch doel in de lopende rechtszaak. Het lijkt de Onderzoekscommissie duidelijk dat hier een gesprek aan vooraf is gegaan binnen de CDA-fractie, waarvan wethouder Bolhuis op dat moment deel van uitmaakt. We zitten op dit moment nog in het monistische tijdperk. De Onderzoekscommissie vindt het opmerkelijk dat de indiener van de motie, de heer Van Beckhoven, er geen toelichting op kan geven. Vanwege het juridische karakter van het voorstel stond de raad redelijk voor het blok. Een dergelijk debat over een motie is eveneens een voorbeeld van het fragmentarische contact van de raad met het dossier.

¹¹⁵ Verhoor 10 oktober 2005.

Na de desastreuze uitspraak van de rechtbank op 18 januari 2001 licht het college de volgende dag de fractievoorzitters in. De Onderzoekscommissie meent dat het college op dit moment de gehele raad had moeten inlichten en wel aan de hand van het schriftelijke vonnis. In dat geval had de raad een goed beeld gehad van de overwegingen van de rechtbank. De raad had dan, naar het oordeel van de Onderzoekscommissie, een beter overwogen oordeel kunnen uitspreken over het voorstel van het college om in beroep te gaan tegen het vonnis.

De heer Boddeke (GroenLinks) zegt over het vonnis en de reactie van wethouder Kuijpers daarop, tegen de Onderzoekscommissie, in zijn interview: „*Mevrouw Diks (toenmalig fractievoorzitter GroenLinks; Onderzoekscommissie) las het vonnis en oordeelde dat beroep kansloos zou zijn. Dat is besproken met Kuijpers. De fractie heeft zich in dat gesprek opgesteld in de zin dat het de verantwoordelijkheid van het college was, en dat als het mis zou gaan, Kuijpers de verantwoordelijkheid zou hebben en weg zou moeten.*”¹¹⁶

Overigens valt het de Onderzoekscommissie ook op dat het college, na zijn verzoek aan de raad tot instemming met het aantekenen van hoger beroep tegen dit vonnis, de raad niet meer betreft bij vervolgbesluiten over beroepszaken en het starten van nieuwe zaken bij de burgerlijke rechter. Over de bijeenkomst van het college met de fractievoorzitters op 19 juni 2002 heeft de Onderzoekscommissie dezelfde mening als over die van 19 januari 2001. Daar komt bij dat de bijeenkomst van juni 2002 pas twee weken plaatsvindt na de uitspraak van het gerechtshof, en op verzoek van de fractievoorzitters zelf.

De Onderzoekscommissie constateert ook dat het college zowel de raad als de fractievoorzitters niet helder informeerde over de reden waarom de bijeenkomsten met de fractievoorzitters werden gehouden, waarom dit niet anders kon, bijvoorbeeld in een besloten raadsvergadering, en wat het van de fractievoorzitters verwachtte op het gebied van de verstrekte informatie: welke rol werden dezen geacht te spelen in hun fractie en in de raad?

De Onderzoekscommissie wijst op de opmerkingen van wethouder Kuijpers, tijdens het debat over het verdagingsbesluit op 18 oktober 2001, over het kunnen inzien van het dossier. De commissie juicht het toe dat het college raadsleden royaal de ruimte biedt om dossiers in te zien. Zij vindt echter dat dit niet nodig moet zijn. De commissie is van mening dat het college de

¹¹⁶ Interview 22 september 2005. De geïnterviewde heeft de commissie toestemming gegeven tot gebruik van dit citaat.ð

plicht heeft voorstellen aan de raad goed toe te lichten, aan de hand van een inzichtelijke en goed leesbare analyse, waarbij tevens heldere verbanden worden gelegd met voorafgegane gebeurtenissen en andere relevante dossiers. De omstandigheid dat zaken 'onder de rechter' zijn, kan het college geen vrijbrief geven tot het niet actief verstrekken van informatie.

Eind oktober 2002 ontvangt de raad voor het eerst een (16-punten-) overzicht van de stand zaken in het dossier. De Onderzoekscommissie vindt de toonzetting van dit overzicht hier en daar opmerkelijk.

Zo geeft het college hierin als verklaring om niet in cassatie te gaan tegen het arrest van 4 juni 2002: „Van de zijde van Reesink is te kennen gegeven dat overleg over een schikking alleen zinvol was indien van cassatie werd afgezien. Bovendien gaven de twee adviezen die ingewonnen waren bij cassatiespecialisten een aantal (technische) punten aan waarop cassatie ingesteld zou kunnen worden, maar deze werden beperkt geacht." De Onderzoekscommissie merkt hierbij op dat de cassatieadviezen dermate duidelijk waren, dat de mening van Reesink in feite geen rol meer kon spelen.

Het valt de Onderzoekscommissie op dat de wethouder in dit overzicht spreekt van een onjuiste uitspraak van het gerechtshof. De commissie vindt dit een bewering die niet gepast is voor een gemeentebestuur. Dit overzicht geeft de raad niettemin geen aanleiding tot het stellen van nadere vragen. Het is de Onderzoekscommissie, bij de informatievoorziening aan de raad over de juridische procedures, opgevallen dat het college de neiging vertoonde fouten en nederlagen nauwelijks toe te geven en de eigen rol hierbij te marginaliseren.

De Onderzoekscommissie haalt enkele fractievoorzitters aan, die in hun interview met de commissie enkele uitspraken doen over de wijze van informeren van de raad:

De heer Mouw (D66):

„Collegeleden zaten zo in het proces en waren soms zo getergd dat ze er niet zuiver meer in stonden. Ze lieten zich een beetje gaan en de raad heeft het laten gebeuren. Als zich ooit weer een dergelijk geval zou voordoen, dient de raad niet zo lang afzijdig te zijn." ¹¹⁷

Wat de heer Boddeke (GroenLinks) belangrijk vindt te vermelden, is dat de raad niet is geïnformeerd op initiatief van het college, maar er steeds zelf om

117 Interview 21 september 2005. De geïnterviewde heeft de commissie toestemming gegeven tot gebruik van dit citaat.

moest vragen. Het college had volgens hem ook het idee dat dit een zaak van het college was. Er is een aantal keren gevraagd om informatie, de raad is toen bijgepraat.¹¹⁸

De heer Schutte (Leefbaar Apeldoorn) herinnert zich wat betreft de sfeer alleen nog dat bij dergelijke bijeenkomsten „altijd een grote emmer gelijk over de fractievoorzitters werd uitgestort.” Hij was verbijsterd over de hoeveelheid gelijk die over hem werd uitgestort, en dacht dat het wel snel afgelopen zou zijn. Het gelijk werd goed gemotiveerd, de raad hoefde niets te vrezen en kon rustig gaan slapen.¹¹⁹

In februari 2003 ontvangt de raad weer een overzicht en tevens diverse stukken. Het valt de Onderzoekscommissie op dat het, ondanks goede bedoelingen, gaat om een fragmentarisch beeld dat het college verstrekt. Het geeft veel informatie, maar betrekkelijk weinig echte samenhang en inzicht.

Het valt de Onderzoekscommissie op dat het college de raad na februari 2003 geen actueel overzicht vertrekt. De raad heeft dat op zijn beurt kennelijk ook niet gevraagd.

De fractievoorzitters van de collegepartijen, die in het najaar van 2004 zicht proberen te krijgen op de feiten, door een gesprek met de heer Ten Doeschate, stellen wel de burgemeester op de hoogte van hun bevindingen, maar niet de raad. De heer Wegman herinnert zich, in zijn interview met de Onderzoekscommissie hoe het gesprek verliep dat zij met de burgemeester wilden hebben om hem te vertellen wat zij van plan waren te doen:

„We hadden een toenemende mate van zorg van gaat dit wel goed. We waren tot de conclusie gekomen dat het misschien goed was die zorg met de voorzitter van het college te delen, tevens voorzitter van de raad. En toen schoof plotseling het hele college aan. (...) En ook de collegeleden, onafhankelijk van elkaar, gaven ons de indruk: bemoei je er niet mee. Dit is onze zaak. In dat gesprek hebben we toen alleen aangegeven dat het ons als fractievoorzitters redelijk zou overkomen als het college de zaak niet op de spits zou drijven, maar ook zou willen kijken naar een eventuele schikking.”¹²⁰

118 Interview 22 september 2005. De geïnterviewde heeft de commissie toestemming gegeven tot gebruik van dit citaat.

119 Interview 20 september 2005. De geïnterviewde heeft de commissie toestemming gegeven tot gebruik van dit citaat.

120 Interview 20 september 2005. De geïnterviewde heeft de commissie toestemming gegeven tot gebruik van dit citaat.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd in hoeverre het college de raad in het licht van de gemeenterechtelijke verhoudingen in dit dossier adequaat heeft geïnformeerd en betrokken bij de besluitvorming.

De Onderzoekscommissie trekt uit haar analyse de volgende conclusies:

- Het college heeft de raad, in elk geval in de periode na het vaststellen van de intentieovereenkomst van maart 1997 (het sluiten van de intentieovereenkomst) tot eind oktober 2002 (het moment waarop de raad het eerste overzicht ontvangt over de lopende juridische procedures), zodanig fragmentarisch bij dit dossier betrokken, dat hij in redelijkheid geen goed overzicht heeft kunnen hebben.
- Alleen de raad betrekken op de formele momenten in een dergelijk dossier was in de periode waarin nog geen juridische procedures speelden op zich niet verkeerd, maar de toelichtingen hadden dan beter in moeten gaan op de samenhang in dit dossier met de andere relevante onderdelen. Dit betreft met name de raadsvoorstellen in het kader van de artikel 19-procedure en het bestemmingsplan. De raad werd daarbij op wettelijk voorgeschreven momenten betrokken, maar in de praktijk gaf dat de raad te weinig inzicht en overzicht.
- Het college heeft de (volledige) raad in deze periode op cruciale momenten onvoldoende informatie verschaft over relevante feiten en gebeurtenissen en over voorgenomen stappen in de privaatrechtelijke procedures. Het gebeurde op te weinig momenten, te veel in een overleg met een onheldere status (het overleg met fractievoorzitters), te weinig pro-actief, met veelal te weinig en te weinig inzichtelijke toelichting over de samenhang der dingen (te weinig effectief) en soms te subjectief gekleurd waar dat niet passend was (verhullend). Het college heeft zich te veel beroepen op het motief "het is onder de rechter", om af te zien van informatie aan de raad. Gedeeltelijk komt dit omdat het college zelf ook onvoldoende de relevante feiten en gebeurtenissen op het netvlies had.
- Zo heeft het college de betrokken raadscommissie en de raad niet goed geïnformeerd over de uiteindelijke intentieovereenkomst, omdat het niet expliciet aangaf op welke hoofdpunten de overeenkomst afweek van het concept dat eerder was voorgelegd aan de raadscommissie (de Echopotversie) en wat de strekking was van die wijzigingen.
- Het college heeft de raad ten onrechte geen goedkeuring gevraagd voor het opzeggen van de intentieovereenkomst. De raad had die overeenkomst namelijk goedgekeurd.
- Het college had, bij een belangrijk dossier als dit, de (gehele) raad in

ieder geval moeten inlichten over alle gerechtelijke vonnissen en arresten en de uitspraken daarbij integraal moeten verstrekken, zonodig met een geobjectieerde toelichting. Ook had het college de raad op de hoogte moeten stellen van de start van iedere nieuwe civielrechtelijke procedure, onder aangeven van de motivatie daarvoor en een toelichting over de verbanden in het gehele dossier.

- Het college had de raad, in de periode waarin de juridische procedures speelden, dus vanaf juni 1998 (beroep tegen de milieuvergunning) en zeker vanaf eind 1999 (Reesink entameert een kort geding), periodiek moeten inlichten over het dossier, ook in tijdvakken waarin formeel geen beslissing van de raad nodig is.
- Het college had meer informatie kunnen geven in besloten raadsvergaderingen, had de raad formeel op de hoogte moeten stellen van overleggen met fractievoorzitters en had bij laatstbedoelde overleggen duidelijker moet bepalen waarom zij deze vorm hanteerde en wat zij verwachtte van de fractievoorzitters.
- In plaats van informatie niet te verstrekken omdat iets 'onder de rechter' is, was het beter geweest de informatie wel te verstrekken in besloten raadsvergaderingen, al was het maar gedeeltelijke informatie, met de toezegging dat informatie alsnog achteraf zou worden verstrekt zodra het risico van het openbaar worden van vertrouwelijke informatie geen nadelige rol meer zou kunnen spelen in de rechtsprocedure.
- De raad heeft zich onvoldoende teweer gesteld tegen de wijze waarop hij door het college werd bejegend. De raad had ook zelf het college kunnen attenderen op de gebrekkige informatie en op (achteraf) het niet vragen om goedkeuring voor het opzeggen van de intentieovereenkomst.

3.16 Relaties binnen de ambtelijke organisatie en tussen het college en de ambtelijke organisatie

Onderzoeksvraag

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd of de verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie, en die tussen die organisatie en het college, duidelijk waren en of de werkelijke gebeurtenissen daarmee in overeenstemming waren.

Feiten en gebeurtenissen: de ambtelijke verantwoordelijkheden in de periode tot 12 maart 1997

Binnen de ambtelijke organisatie ligt het voortouw in de periode tot aan het sluiten van de intentieovereenkomst bij de dienst Grond Economie en Projecten. Het 'binnenhalen' van een bedrijf ligt immers op het gebied van Economische Zaken en, voor zover het betreft een grondtransacties op het gebied van Grond.

Concreet zijn verantwoordelijk de directeur van deze dienst, de heer Doetjes en projectleider de heer De Jong (uiteeraard in de volgorde directeur, projectleider). Jurist de heer Bazelier wordt regelmatig betrokken bij de totstandkoming van de intentieovereenkomst.

Tijdens het overleg in De Echoput, dat is bedoeld als afronding van de overeenkomst, zijn geen ambtenaren aanwezig. Wethouders Uges-Zoet en Bolhuis hebben alleen de heer Bioch meegenomen. Hij is als notarisklerk ingehuurd.

De heer Doetjes is directeur Grond Economie en Projecten tot eind van het jaar 2000. Vanaf 2001 is de heer Van Ardenne directeur.

Hoewel hij dan nog formeel als directeur verantwoordelijk is, heeft de heer Doetjes aangegeven dat zijn betrokkenheid bij het dossier na het ondertekenen van de intentieovereenkomst beperkt is. Zodra de grond verkocht is, houdt zijn bemoeienis in beginsel op. Volgens hem gaat hij vanaf dat moment ook meer op afstand staan.

Feiten en gebeurtenissen: het bouw- en het projectteam

Na het sluiten van de intentieovereenkomst wordt onderling afgesproken dat er een coördinatieteam gaat functioneren met mensen van Reesink en van de gemeente. Dat wordt het bouwteam genoemd. Daarbij wordt de afspraak gemaakt dat de vergaderingen van het team een agenda zullen kennen en dat die wordt bepaald door Reesink. Het bedrijf zal twee dagen voor elke vergadering de agenda faxen en de projectleider zal ervoor zorgen dat van gemeentezijde de juiste mensen en disciplines aan tafel zitten. Aan het bouwteam nemen als vaste deelnemers deel de heer De Jong namens de gemeente en mevrouw Koning namens Reesink. Ad hoc schuiven van beide zijden diverse anderen aan, waaronder ook externe adviseurs zoals de architect van Reesink, de Ariëns Groep.

Het team functioneert van 21 maart 1997 tot en met 15 april 1998. Medio april verlaat mevrouw Koning het bedrijf Reesink. Afgesproken wordt dat Reesink zal zorgen voor continuering. Dit gebeurt feitelijk echter niet. De heer De Jong bespreekt de ontwikkelingen in het bouwteam periodiek met directeur Doetjes en wethouder Uges-Zoet.

Daarnaast wordt binnen de gemeente een projectgroep ingesteld waarin alle diensten participeren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Daarin gaat het om het ontwikkelen van het planologische kader (bestemmingsplan en artikel 19-procedure). De opdracht van deze groep is om een duurzaam bedrijventerrein Apeldoorn-Oost te ontwikkelen.

De ontwikkeling van het planologische kader is een verantwoordelijkheid van de dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen. Deze besteedt het ontwikkelen van het bestemmingsplan voor Apeldoorn-Oost uit aan bureau Zandvoort. De opdracht wordt gegeven op 27 maart 1997.

Het projectteam functioneert ongeveer tot en met de zomer van 1999. Op 23 september 1999 stelt de raad het bestemmingsplan Apeldoorn-Oost/Ecofactorij vast. Precies een maand eerder heeft het college de intentieovereenkomst opgezegd.

Op de vraag van de Onderzoekscommissie of de heer De Jong daarna nog directe betrokkenheid heeft gehad bij het dossier, zegt hij in zijn eerste verhoor:

*„Nee, nooit meer. Ik ben naar de zijlijn geduwd, zo voelde ik dat. Ik heb na die tijd nooit meer iets gehoord (..)”*¹²¹

In zijn tweede verhoor nuanceert hij dat enigszins. Zijn betrokkenheid is ook een aantal maanden in 2000 aan de orde geweest. Op verzoek is hij ook betrokken geweest bij de bemiddeling in de zomer van 2000.

De heer De Jong is weliswaar voorzitter van de projectgroep, maar zegt in het verhoor met de Onderzoekscommissie dat de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen en zijn vertegenwoordiger in de projectgroep, de heer Fekkes. In zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie zegt hij het zo:

*„Ik ben voorzitter van het bouwteam. Er zit een aantal disciplines aan tafel van de gemeente waaronder de heer Fekkes als planjurist. De opdracht is ook verstrekt vanuit de dienst ROW. Dus daar lag primair de verantwoordelijkheid. Op het moment dat er discussiepunten zijn over het bestemmingsplan is het niet de projectleider die zegt welke kant het op moet gaan, maar dan is de planjurist degene die zegt wat verantwoord kan.”*¹²²

De heer Doetjes zegt hierover in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie: *„De projectleider valt onder de verantwoordelijkheid van GEP, een projectleider is integraal verantwoordelijk in tijd, in geld, in kwaliteit en in proces. De projectleider realiseert een project dat gemeentebreed is, alle diensten zijn erbij betrokken. Maar het mag niet zo zijn dat de baas van de projectleider dus ook de baas van milieu is, of van stedenbouw. We hadden daar een systeem voor; de projectleider riep alle disciplines bij elkaar, daar werden door gemandateerde ambtenaren overeenkomsten gesloten.”*¹²³

¹²¹ Verhoor 10 oktober 2005.

¹²² Verhoor 28 oktober 2005.

¹²³ Verhoor 24 oktober 2005.

Volgens de heer De Jong, in zijn verhoor, is bureau Zandvoort op de hoogte van de intentieovereenkomst. Hij heeft de heer Fekkes namelijk gevraagd die te verstrekken. De heer Geerse van dat bureau zegt hierover in zijn interview met de Onderzoekscommissie dat hij niet de gehele overeenkomst heeft ontvangen, maar slechts 2 A4's daaruit.

Feiten en gebeurtenissen: het opzeggen van de intentieovereenkomst

Geleidelijk aan wordt steeds duidelijker dat Reesink minder haast vertoont dan verwacht. Dit blijkt uit het indienen van een beroep tegen de milieuvergunning (bij de Raad van State op 18 juni 1998) en het niet indienen van de aanvraag voor een bouwvergunning. Het bouwteam functioneert ook niet meer na april 1998. Medio maart 1998 waarschuwt Reesink het college dat het ook met het bestemmingsplan een, volgens het bedrijf, onaanvaardbare richting op dreigt te gaan.

Ambtelijk, noch bestuurlijk ziet de gemeente kans dit proces te keren. Het leidt in het voorjaar van 1999 tot het inschakelen van stadsadvocaat de heer De Koning. Vanaf mei 2000 wordt de advocaat mevrouw Schuurmans ook bij de zaak betrokken. Vanaf het vonnis van de rechtbank op 18 januari 2001 wordt zij volledig belast met het dossier.

Feiten en gebeurtenissen: overig

Voor de verantwoordelijkheden in het college en de verantwoordelijkheid van mevrouw Smedes als coördinator vanaf 19 januari 2001 verwijst de Onderzoekscommissie naar het thema "Relaties binnen het college". Voor de overige feiten en gebeurtenissen verwijst de commissie naar de voorgaande thema's.

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

Naar het inzicht van de Onderzoekscommissie hebben de heren Doetjes en De Jong in de fase van totstandkomen van de intentieovereenkomst uitdrukkelijk een actieve rol gespeeld en hun verantwoordelijkheid genomen.

Er is verschil van opvatting tussen personen die betrokkenen waren in deze periode over de vraag in hoeverre de andere diensten dan Grond Economie en Projecten zijn betrokken bij de totstandkoming van de tekst van de intentieovereenkomst. De heer De Jong zegt dat hij heeft afgestemd. De betrokkenen van Ruimtelijke Ordening en Wonen, en Milieu Mobiliteit en Openbare Ruimte zeggen dat zij geen of nauwelijks mogelijkheden hebben gehad tot inbreng.

Het komt de Onderzoekscommissie voor dat het beter was geweest als in deze periode een actieve inbreng was geleverd door de andere diensten. Weliswaar constateert de commissie dat de intentieovereenkomst geen elementen bevat die niet uitvoerbaar zouden zijn geacht door die andere diensten, en in geval van intensiever contact zouden zijn veranderd, maar voorkomen is beter dan genezen.

Lastiger wordt het op het moment van het Echoputberaad in november 1996. Op ambtelijk niveau lukt het niet om tot overeenstemming te komen met Reesink. Wethouder Uges-Zoet besluit dan die overeenstemming te proberen te 'forceren' in een overleg op wethoudersniveau. Op zichzelf acht de Onderzoekscommissie dat begrijpelijk en legitiem. De commissie acht het echter uiterst onverstandig dat de wethouders, mevrouw Uges-Zoet en Bolhuis, hierbij niet ten minste één van de heren Doetjes en De Jong meenemen naar de onderhandelingstafel. Zij volstaan met de externe notarisklerk, de heer Bioch. In de fase tussen het Echoputberaad en de ondertekening treden ambtenaren Doetjes en De Jong en Bazelier overigens wel weer actief op in de besprekingen. Die vervolgbesprekingen leiden tot een bijgestelde overeenkomst die uiteindelijk wordt geaccordeerd door het college.

Over de reden wethouders in de schakelen zegt de heer Doetjes in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie: „*Ten Doeschate blijft onderhandelen, als je eruit denkt te zijn, dan is er weer iets nieuws. En uiteindelijk moet je dan de joker inzetten, en dat zijn dan de wethouders.*”¹²⁴

De Onderzoekscommissie acht het verstandig dat het college zelf de wijzigingen in de concept-overeenkomst beheert en laat uitvoeren door een deskundige op dit gebied, de heer Bioch. De commissie vindt het echter minder verstandig dat hij geen opdracht krijgt tot een afzonderlijke verslaglegging van de besluiten en de motivatie daarvoor. Bij het sluiten van een gedetailleerd contract is het immers van belang de tussentijdse veranderingen en de redenen daarvan zodanig vast te leggen dat hierover verantwoording mogelijk is naar het college en de raad. Evenzeer is dit van belang om uitleg te kunnen geven aan de diverse betrokkenen bij de uitvoering ervan, ook in geval van latere wisselingen in functies.

Het niet direct betrekken van de ambtenaren bij het Echoputberaad, leidt niet alleen tot een vervelend gevoel bij die ambtenaren met het bijbehorende risico van verlies aan motivatie, maar ook tot een gemis aan deskundigheid op een cruciaal moment. Veel later in het dossier, bij het opzeggen van de intentieovereenkomst, vindt een vergelijkbare actie plaats

¹²⁴ Verhoor 24 oktober 2005.

in het college. Ook dan trekken het college respectievelijk de portefeuillehouders het dossier strakker naar zich zelf toe, zonder te borgen dat dit niet leidt tot een vermindering van ambtelijke inzet.

De Onderzoekscommissie ziet dit als een belangrijk element in het dossier. In de interviews en verhoren heeft de Onderzoekscommissie diverse voorbeelden gehoord van ambtenaren die op enigerlei moment wel een relevante mening hadden kunnen uiten richting de bestuurlijke besluitvormers en de advocaten, dan wel relevante feiten hadden kunnen aandragen, maar dat niet hebben gedaan. Hier speelt dat binnen de ambtelijke organisatie niet voldoende bekend is dat bestuurders er wel degelijk aan hechten ook ongevraagde adviezen te krijgen. Anderzijds speelt hier, naar de mening van de Onderzoekscommissie, ook het gegeven dat ambtenaren vrezen voor een negatieve interpretatie van hun inzet als zij ongevraagde adviezen leveren die het gevoerde beleid niet ondersteunen. Het is de Onderzoekscommissie overigens bekend dat dit niet geldt voor alle ambtenaren.

Voor de uitvoering van de intentieovereenkomst gaan het bouwteam en de projectgroep aan het werk. De Onderzoekscommissie acht de gekozen opzet van bouw- en projectteam in beginsel adequaat voor de uitvoering van de intentieovereenkomst.

De commissie vindt echter dat de verantwoordelijkheidsverdeling niet goed is geregeld en dus risicovol is. De verantwoordelijkheid voor (sturing op) de integrale uitvoering is namelijk niet eenduidig vastgelegd en bekendgemaakt. Directeur Doetjes acht zichzelf vooral betrokken bij het traject van de totstandkoming van de intentie- en verkoopovereenkomst. De projectleider acht zichzelf niet integraal (project)verantwoordelijk. Hij wordt overigens ook niet integraal bestuurlijk aangestuurd. Hij rapporteert alleen aan wethouder Uges-Zoet. De aansturing op het planologische kader, de bouwvergunning en de milieuvergunning verloopt zeer indirect, namelijk voor het planologische kader en de bouwvergunning door wethouder Buijserd (tot april 1998) respectievelijk Van der Tas (vanaf april 1998), via de vertegenwoordiger van Ruimtelijk Ordening en Wonen in het projectteam dan wel het bouwteam. Voor de milieuvergunning loopt de aansturing indirect door wethouder Bolhuis.

Naar de mening van de Onderzoekscommissie is op diverse momenten onvoldoende bestuurlijk en ambtelijk gestuurd op de samenhang tussen de verschillende werkprocessen ter uitvoering van de intentieovereenkomst. Voorbeelden zijn te vinden bij het opstellen van het bestemmingsplan, maar ook bij de milieuvergunning. Zo had op het moment dat Reesink bij de Raad van State in beroep ging tegen de milieuvergunning moeten worden

onderkend dat de levering van de grond in de zomer van 1998 niet meer mogelijk zou zijn. Hierover had een ambtelijke analyse moeten worden gemaakt, voorzien van voorstellen tot bijsturing van het proces en die had moeten worden besproken met de portefeuillehouders.

De commissie constateert dat er gedurende het gehele proces een soort kokervisie is ontstaan over de billijkheid van een rentevergoeding van Reesink aan de gemeente en over opzettelijke vertragingen van de zijde van Reesink, die alleen konden ontstaan door een gebrekkige kennis van de intentieovereenkomst en vooroordelen over personen en hun beweegredenen. De commissie is van mening dat het vooral de verantwoordelijkheid is van de ambtelijke organisatie, en in het bijzonder de leiding, om te allen tijde te vermijden dat er een gebrek is aan kennis van zaken en dat werkwijzen onnodig worden beïnvloed door persoonlijke opvattingen en gevoelens van bestuurders en ambtenaren.

De Onderzoekscommissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de onheldere en niet scherpe verantwoordelijkheidstoedeling, zowel ambtelijk als bestuurlijk, mede verantwoordelijk is voor missers in de uitvoering en in het verloop van de juridische procedures. Als voorbeeld noemt zij het niet, niet scherp genoeg, of te laat zien van de noodzaak tot het koersen op een bestemmingsplan dat zo snel mogelijk gereed is en geen enkele strijdigheid bevat met de intentieovereenkomst.

De onheldere en niet scherpe verantwoordelijkheidstoedeling is ook te zien bij de aansturing van de advocaten. De Onderzoekscommissie merkt op dat de stadsadvocaat rechtstreeks wordt aangestuurd door de wethouders Bolhuis en Kuijpers en dat dit in beginsel verloopt via projectleider De Jong. De commissie heeft geen duidelijke afspraken kunnen vinden over verantwoordelijkheidstoedeling en -verdeling in dezen.

Advocaat De Koning legt voor zijn analyse van de problemen die zijn ontstaan rond het opstellen van het bestemmingsplan, in het voorjaar van 1999, contacten met ambtenaren. Het valt de Onderzoekscommissie op dat hij bilateraal met een aantal ambtenaren communiceert, maar op geen enkel moment een bijeenkomst belegt met alle of vrijwel allen tegelijkertijd, teneinde optimaal gebruik te maken van de aanwezige kennis en een optimale analyse te maken van het probleem, de mogelijke oplossingsrichtingen en de risico's van de oplossingsrichtingen. De commissie is overigens van mening dat de primaire verantwoordelijkheid daarvoor niet zozeer bij de advocaat ligt als wel bij het college en vooral de ambtelijke leiding.

Na de uitspraak in de bodemprocedure, waarbij Reesink vordert dat de gemeente zich houdt aan de intentieovereenkomst, op 18 januari 2001 besluit het college tot een herschikking. Het besluit verder te gaan met alleen mevrouw Schuurmans als advocaat en mevrouw Smedes in te zetten als verbindingspersoon tussen de advocaat en de gemeente, als ambtelijk coördinator en als ambtelijk 'front office'. Mevrouw Smedes krijgt verantwoordelijkheden, maar geen bevoegdheden. Haar verantwoordelijkheden zijn geen lijn-, maar uitsluitend stafverantwoordelijkheden. Zij krijgt deze verantwoordelijkheden en werkzaamheden rechtstreeks opgedragen door de wethouders Kuijpers en Bolhuis. Gemeentesecretaris de heer Oskamp bemoeit zich hier niet mee (zie hiervoor hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen").

Zoals de Onderzoekscommissie beschrijft onder "Relaties binnen het college", leidt dit partieel tot verbetering en per saldo tot een verslechtering van het optimale gebruik van ambtelijke kennis en energie (zie genoemd thema).

De heer Doetjes verwoordt het in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie als volgt:

*„Ik vond uiteindelijk dat het hele proces Reesink is verpolitiekt. Misschien is onze rol wel teveel overgenomen door een aantal wethouders. Ik weet niet meer hoe ik gereageerd heb, maar ik dacht uiteindelijk: nou laat ook maar.”*¹²⁵

Opmerkelijk is ook dat de heer Doetjes in zijn verhoor aangeeft niet te weten van het feit dat het college de intentieovereenkomst heeft opgezegd in augustus 1999. Hij was op dat moment immers de verantwoordelijke directeur.

Toenmalig gemeentesecretaris Oskamp zegt over de verhoudingen in zijn verhoor bij de Onderzoekscommissie:

„Ik gaf al aan eerder in het gesprek, dat het niet in dank werd afgenomen door een aantal diensten of dienstonderdelen dat het college die bijzondere stappen ondernam.

Dat is natuurlijk altijd demotiverend voor een organisatie, dus je leert er extra van dat als je iets bijzonders wilt inrichten dat daar de noodzaak voor kan zijn (het kan nodig zijn er een bijzondere jurist bij te halen, of een bijzondere coördinatie en ga zo maar door) maar dan moet je dat doelgericht aan het begin zo opzetten. (..) Ik denk dat zoals u er nu naar kijkt als commissie dat ik dat alleen maar kan onderstrepen: analyseer sterker of het proces bijzonder is en maak dan ook afspraken, want dat voorkomt

¹²⁵ Verhoor 24 oktober 2005.

*frustraties. Geef aan waarom iets zo wordt georganiseerd en waarom die jurist erbij komt om die en die redenen. Dat is toen niet doorzien."*¹²⁶

De komst van mevrouw Schuurmans als nieuwe advocaat, aanvankelijk als aanvullende advocaat, brengt geen verbetering in de werkwijzen en de rolverdeling tussen de gemeente en de advocaat. Het contact met de ambtenaren lijkt eerder minder te worden. Voor de aansturing van beide advocaten geldt dat er geen sprake is van heldere opdrachten bij de start en tijdens het verloop van de civiele procedures. Ook ligt er geen opdracht voor het helder rapporteren over de stand van zaken en over de betekenis van rechterlijke uitspraken en evenmin voor het leveren van voorstellen tot gevolgtrekkingen en beleidskeuzes. Uit het onderzoek van de commissie blijkt wel dat hierover ambtelijk en bestuurlijk wordt geklaagd, maar er verandert in de kern niets hierin.

Het is de Onderzoekscommissie overigens opgevallen dat dit aan de zijde van Reesink geheel anders gaat. De heer Ten Doeschate voert zichtbaar de regie op de activiteiten van advocaat Thunnissen en de advocaat rapporteert helder en overzichtelijk. Het valt de Onderzoekscommissie ook op dat de aanlevering van stukken door Reesink aan de rechtbank er stelselmatig zeer verzorgd en overzichtelijk uitziet.

Zoals de Onderzoekscommissie heeft aangegeven onder het thema "Relaties binnen het college" is het gemis aan eenduidige ambtelijke en bestuurlijke regie volgens haar één van de kernoorzaken van het desastreuze verloop van de werkprocessen die het noodzakelijke planologische kader en de vergunningen moeten opleveren, en eveneens van het desastreuze verloop van de civielrechtelijke procedures. Deze constatering geldt ook voor het uiteindelijk bedroevende resultaat van alle pogingen tot het bereiken van overeenstemming zonder rechterlijke uitspraken. Het gebrek aan regie leidt tot een gebrek aan analyse, een gebrek aan eenduidige koers, aan tijdige bijsturing van de koers en van de uitvoering en uiteindelijk ook tot een teleurstellend resultaat.

De Onderzoekscommissie is van mening dat de projectleider, zijn afdelingshoofd en zijn directeur als eersten dit gemis hadden moeten signaleren en dat de gemeentesecretarissen de heer Oskamp en mevrouw Vonk dit hadden moeten corrigeren.

Naar de mening van de commissie wordt het gemis aan eenduidigheid in de kern veroorzaakt door het gemis aan één ambtelijke eindverantwoordelijke bij het aansturen van het geheel van de uitvoering van de intentie-overeenkomst. De commissie doelt hierbij op een functionaris die ambtelijk

¹²⁶ Verhoor 14 oktober 2005.

eindverantwoordelijk is voor het aansturen van de betrokken ambtenaren én van de betrokken externe adviseurs in dit dossier, inclusief de advocaten. Deze persoon zou integraal verantwoordelijk moeten zijn voor het dossier, dus ook voor zaken als archiefvorming en communicatie. Deze functionaris is als eerste aanspreekbaar op de uitvoering, maar ook op het (actief en zonodig ongevraagd) ondersteunen van het college en het voeren van de bestuurshandelingen in dit dossier. Dit geldt uiteraard voor alle onderscheiden perioden.

Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat uitvoeringsonderdelen van de ambtelijke organisatie geen 'natuurlijke' neiging vertonen tot coördinatie met andere diensten. Post en telefoontjes van Reesink worden niet vanzelfsprekend naar één plaats in de organisatie gestuurd. Zelfs nadat het college heeft bepaald dat mevrouw Smedes coördineert komt het nog voor dat Reesink een evenementenvergunning krijgt voor het slaan van de eerste paal op grond die hij niet in bezit heeft (zie hiervoor onder hoofdstuk 5 "Feiten en gebeurtenissen", periode 4).

Tot slot merkt de Onderzoekscommissie op dat er effectief geen sprake blijkt van een interne, noch externe, adviseur die tot (deel)taak heeft een belangrijk project als dit te volgen als adviseur van de ambtelijke leiding. Een dergelijke adviseur, controller, zou naar de mening van de commissie periodiek de kwaliteitszorg binnen het project moeten monitoren en zou de ambtelijke leiding, waaronder de projectleider, en eventueel ook de bestuurlijke leiding moeten adviseren over het sturen en bijsturen in dit project.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

De Onderzoekscommissie heeft zich afgevraagd of de verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie, en die tussen die organisatie en het college, duidelijk waren en of de werkelijke gebeurtenissen daarmee in overeenstemming waren.

De Onderzoekscommissie komt op grond van haar analyse tot de volgende conclusies:

- Er is gedurende de gehele periode van uitvoering van de intentieovereenkomst sprake geweest van een gebrekkige en onduidelijke regie op het gehele dossier, zowel op het niveau van het college als op dat van de ambtelijke leiding.
- Op beide niveaus is sprake geweest van een sterke kokervisie (en 'group think'; zie uitleg op pag 215).

- Het proces van uitvoering is 'verpolitiekt' geraakt, met name na het opzeggen van de intentieovereenkomst in augustus 1999 en vervolgens na het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001, zonder dat de verantwoordelijkheden en rollen van het college en van de ambtelijke leiding helder werden geregeld.
- De ambtelijke organisatie heeft op uitvoeringsniveau constructief aan het dossier gewerkt.
- Het college heeft op cruciale momenten niet alle ambtelijke deskundigheid ten volle benut en de ambtelijke leiding heeft het college niet kritisch genoeg ondersteund.
- De ambtelijke verantwoordelijkheden (de ambtelijke eindverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheden van de overige leidinggevend en projectleiders) zijn in alle perioden van dit dossier onhelder en niet scherp geregeld geweest. Dit komt het duidelijkst naar voren in het traject van de uitvoering van de intentieovereenkomst tot aan het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001.
- Er is in de periode van uitvoering van de intentieovereenkomst geen sprake van een ambtelijk eindverantwoordelijke die eenduidig alle betrokken gemeentelijke diensten kan aansturen. Voor zover die er wel is -in de persoon van de gemeentesecretaris- voelt die zich niet als zodanig verantwoordelijk en wordt hij er ook niet op aangesproken door het college.
- De projectleider en zijn directeur treden met name in de periode tot eind 1999 in de praktijk op als coördinerende ambtenaren, maar niet als integraal (project- respectievelijk eind)verantwoordelijken.
- In de periode na 18 januari 2001 functioneert mevrouw Smedes als ambtelijk coördinator. Dat geeft eenduidigheid in de informatievoorziening naar het college. De tegenhanger hiervan is echter dat de feitelijke en materiële verdeling van ambtelijke verantwoordelijkheden nog diffuser wordt.
- Het gebrek aan een heldere ambtelijke eindverantwoordelijkheid en de betekenis daarvan, is één van de belangrijke oorzaken van het uiteindelijk teleurstellende resultaat.
- De projectleider, de heer De Jong en de directeur Grond Economie en Projecten, de heer Doetjes, hadden dit moeten signaleren. Zij hadden de gemeentesecretarissen de heer Oskamp en mevrouw Vonk moeten vragen de eindverantwoordelijkheid formeel te regelen. In tweede instantie had de gemeentesecretaris het probleem ook zelf moeten signaleren.
- Het college en de portefeuillehouders hebben dit gebrek laten voortduren en zelfs, op cruciale momenten, versterkt.
- De ambtelijke organisatie heeft zich onvoldoende teweer gesteld tegen de wijze waarop zij door het college werd bejegend. Diverse ambtenaren hadden in de richting van de gemeentesecretaris moeten signaleren dat

het college inhoudelijk op het verkeerde spoor zat (met de fixatie op rentevergoeding en op het geen haast betrachten door Reesink, het opzeggen van de overeenkomst, met het procederen en doorprocederen in de civiele zaken en met de ontkenning van de bouwvergunning van rechtswege).

- De ambtelijke leiding heeft zich te weinig gericht op luisterend vermogen in de richting van Reesink, teveel laten verleiden tot niet-functioneel gedrag (gebaseerd op gebrek aan vertrouwen).
- De ambtelijke organisatie werkte op een aantal momenten veel langs elkaar heen, ook na de 'aanlijning' met mevrouw Smedes (zoals bij de evenementenvergunning, zomer 2001, en het advies van de Onafhankelijke bezwarencommissie van 27 maart 2002). De ambtelijke leiding heeft geen 'control' georganiseerd op het project, in de vorm van een functionaris die buiten het project staat en tot taak heeft de ambtelijke en eventueel de bestuurlijke leiding te adviseren over de kwaliteitszorg binnen het werkproces en over het sturen en bijsturen daarvan.

3.17 Dossiervorming

Onderzoeksvraag

Tot slot heeft de Onderzoekscommissie zich afgevraagd in hoeverre de gemeente kon en kan beschikken over een adequaat dossier bij haar beslissingen.

De commissie verstaat bij dit thema het begrip dossier in de betekenis van een archief dat compleet, ordelijk en toegankelijk is, met het oog op de vorming van strategie en beleid en de dagelijkse uitvoering van gemaakte afspraken, zowel bij het 'reguliere' werk als bij het voeren van juridische procedures.

Op de vraag in hoeverre de Onderzoekscommissie kon beschikken over een goed dossier voor haar onderzoek, geeft zij antwoord in hoofdstuk 6. "Opdracht en werkwijze onderzoekscommissie".

Feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie heeft geen inzage gehad in de officiële dossiers en de werkdossiers zoals die aanwezig zijn binnen de gemeente. De commissie heeft vanaf de start van haar werkzaamheden gewerkt met een kopie van het dossier dat het college haar ter beschikking heeft gesteld. In feite bestaat het uit twee verzamelingen van mappen, namelijk enerzijds mappen met betrekking tot de 'reguliere' processen' en anderzijds mappen over de juridische procedures. Het college heeft beide samengesteld op basis van aanwezig materiaal.

Het dossier dat de Onderzoekscommissie tot haar beschikking had, geeft overigens geen inzicht in de stand van zaken, de ontwikkelingen en de verantwoordelijkheden ter zake van de levering van de grond van fase 2.

Analyse aan de hand van feiten en gebeurtenissen

De Onderzoekscommissie heeft zich verbaasd over het ontbreken van overzicht in het dossier en de gebrekkige kwaliteit van grote delen van het dossier. De Onderzoekscommissie is van mening dat een onderhanden zaak als deze niet goed kan worden gestuurd en beheerst zonder goed dossier. Het is de basis voor goed besturen en voor het voeren van juridische procedures.

Een goed dossier hoort volledig te zijn en goed toegankelijk. De commissie gaat hieronder op deze aspecten nader in (in de volgorde toegankelijk, volledig).

De Onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen of het dossier goed toegankelijk was voor alle betrokkenen. Zij heeft alleen het dossier kunnen beoordelen zoals zij dat heeft ontvangen. Uit de tijdsperiode die het college nodig had om de Onderzoekscommissie te voorzien van het dossier, leidt zij af dat het dossier in deze vorm niet bestond en speciaal voor de commissie is samengesteld.

Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat dit dossier geen goede indeling of leeswijzer bevat, noch het dossier als geheel, noch de afzonderlijke mappen. Het dossier bevat ook geen duidelijke analyses en overzichten die zicht geven op de belangrijkste ontwikkelingen en documenten inzake de kwestie-Reesink. Dit geldt voor beide verzamelingen van mappen en natuurlijk ook voor het geheel. De commissie heeft zelf die analyses en overzichten, met inzet van veel tijd en energie, moeten maken. De commissie is van mening dat dit dossier zo omvangrijk is geworden dat het absoluut noodzakelijk is dat er een overzicht is. Die noodzaak wordt gevormd door de grote belangen die nog spelen in deze zaak.

Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat het dossier veel stukken dubbel bevat. Toch ontbreken ook enkele relevante stukken. Als voorbeeld noemt zij de schadestaatprocedure en de betalingen die zijn verricht in het kader van de juridische procedures. Uiteraard kan de commissie niet scherp aangeven wat er ontbreekt, zolang zij niet weet wat er precies is.

De commissie vraagt zich af hoe de achtereenvolgende wethouders, directeuren en advocaten goed zicht hebben moeten krijgen op de materie.

Zij is van mening dat de kwaliteit van het dossier zeker mede bepalend zal zijn geweest voor de teleurstellende ontwikkelingen in deze zaak.

De commissie is van mening dat de ambtelijke organisatie, en daarbinnen de ambtelijke eindverantwoordelijke, als eerste aanspreekbaar is op de gebrekkige kwaliteit van het dossier.

Conclusie

De onderzoeksvraag luidde:

Tot slot heeft de Onderzoekscommissie zich afgevraagd in hoeverre de gemeente kon en kan beschikken over een adequaat dossier bij haar beslissingen.

De Onderzoekscommissie komt op basis hiervan tot de volgende conclusies:

- Een goed dossier (archief) is onontbeerlijk voor het goed besturen en beheersen van het proces.
- De gemeente beschikt over een onvolledig en moeilijk toegankelijk dossier (archief) in deze zaak.
- De gebrekkige kwaliteit van het dossier (archief) zal zeker hebben bijgedragen aan de beperkte sturing en vervolgens teleurstellende ontwikkelingen in deze zaak.
- De ambtelijke leiding, en daarbinnen de eindverantwoordelijke ambtenaar in dezen, de gemeentesecretaris, is hierop primair aanspreekbaar.
- Het college heeft deze situatie laten voortbestaan.
- Op basis van het dossier dat de commissie ter beschikking is gesteld, is haar niet duidelijk wat de stand van zaken is met betrekking tot de levering van de grond voor bouwfase 2, noch wie daar binnen de organisatie verantwoordelijk voor is.

4 Hoofdconclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk benoemt de Onderzoekscommissie haar hoofdconclusies en formuleert op basis daarvan haar aanbevelingen. De commissie gaat hierbij uit van het door de gemeenteraad vastgestelde Plan van Aanpak. De hoofdconclusies hebben betrekking op de toedracht (de gang van zaken), de manier waarop de partijen hebben gehandeld en op de verantwoordelijkheden van het college, de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat. Dit wordt gedaan in volgorde van de gebeurtenissen in het dossier.

Om de hoofdconclusies beter te kunnen duiden, wordt eerst kort stilgestaan bij vier cruciale momenten in het proces waarop zaken duidelijk zijn mis gegaan.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vijftal aanbevelingen.

De commissie verwijst voor de motivering van haar hoofdconclusies naar hoofdstuk 3 "Uitdieping van het conflict in thema's". Dat hoofdstuk bevat immers de achtergronden van het handelen, de analyses en de conclusies per thema. De commissie wijst erop dat de hoofdconclusies de conclusies per thema niet vervangen, maar dat deze volledig blijven gelden.

4.1 Cruciale momenten

Intentieovereenkomst

In maart 1997 hebben het college en de gemeenteraad ingestemd met een gewijzigde intentieovereenkomst waarin de positie van de gemeente aanmerkelijk was verzwakt ten opzichte van de vorige versie. De overeenkomst van november 1996 (onderhandelingsresultaat De Echoput) dwong Reesink tot snelheid: bouwen en grond afnemen op 1 januari 1998, mits het bedrijf reëel zicht had op een bouwvergunning via een artikel 19-procedure.

De gewijzigde overeenkomst gaf Reesink echter het recht om het bouwen en de grondafname voor onbepaalde tijd op te schorten, om voldoende planologische zekerheid te krijgen voor fase 2 (zie hoofdconclusie 2). Hierdoor kreeg Reesink de legitieme mogelijkheid om het bestemmingsplan af te wachten. Dat wachten had voor Reesink geen gevolgen voor de grondprijs. De haast, waarvan in De Echoput nog sprake was, kwam hierdoor in een ander perspectief te staan, namelijk dat van de zekerheid

voor fase 2. Het college heeft de wijziging wel onder ogen gehad, maar het ingrijpende karakter niet onderkend en de gemeenteraad niet van deze wijziging op de hoogte gesteld.

Hierdoor is de basis gelegd voor het onbegrip en de grote problemen tussen de gemeente Apeldoorn en Reesink. Het heeft bij het college en het ambtelijk apparaat zelfs geleid tot een kokervisie. Er ontstaan zo twee belevingswerelden, waarbij de gemeente ging voor haast voor fase 1 (artikel 19-procedure) en Reesink daarnaast sterk hechtte aan zekerheid voor fase 2 (het te ontwikkelen bestemmingsplan). Door de kokervisie, die uitsluitend ervan uitging dat Reesink snel moest bouwen, hebben het college en het ambtelijk apparaat in vervolgfases er ten onrechte geen rekening mee gehouden dat de procedure voor het bestemmingsplan het kritieke pad bepaalde. De kokervisie werd nog versterkt door de botsende karakters van de belangrijkste personen in dit dossier.

Opzeggen intentieovereenkomst

In augustus 1999 heeft het college ten onrechte de intentieovereenkomst opgezegd. Dat Reesink op dat moment weigerde een bouwvergunning aan te vragen, de grond voor fase 1 weigerde af te nemen en evenmin rente wilde betalen over de periode vanaf 1 januari 1998 was geen valide reden om op te zeggen. Het zogenaamde rentebeding voor fase 1 was immers uit de intentieovereenkomst geschrapt en ook bood de intentieovereenkomst onvoldoende juridische basis voor de opzegging. Bovendien was de eis van grondafname op dat moment twijfelachtig, omdat de gemeente zelf de ontsluitingsweg nog niet gereed had. Voorts was er in augustus 1999 bijna overeenstemming over een aanpassing van het bestemmingsplan, die Reesink voldoende zekerheid zou bieden om een bouwvergunning aan te vragen.

Ook procedureel heeft het college zich onlogisch gedragen door eerst per brief positief te reageren op een bereidheid van Reesink tot nader overleg en kort daarna zonder overleg de intentieovereenkomst eenzijdig ontbonden te verklaren (zie hoofdconclusie 7).

Hoger beroep

Reesink eiste na de opzegging, in kort geding en vervolgens in een bodemprocedure, de levering van de grond voor fase 1. Na het vernietigende vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001 in de bodemprocedure hebben het college en de gemeenteraad besloten om tegen het vonnis in beroep te gaan zonder een grondige analyse hiervan. De Onderzoekscommissie heeft in de dossiers geen zorgvuldige analyse aangetroffen van het vonnis. Ook in zijn informatievoorziening aan de raad scheidt het college steeds een

beeld van ongelijk bij Reesink en de rechters. Dit weerspiegelt sterk het geloof in eigen gelijk en vertoont geen tekenen van kritische zelfreflectie (zie hoofdconclusie 8).

Verdagen van het besluit over de aanvraag voor een bouwvergunning

In oktober 2001 hebben het college en de gemeenteraad ten onrechte besloten de besluitvorming over het verlenen van een bouwvergunning aan Reesink uit te stellen. Het college had de second opinion die het hierover wilde inwinnen, kunnen ontvangen binnen de normale wettelijke termijn van 13 weken. Uitstel was hiervoor niet nodig. Hier wordt door het college ten minste de schijn gewekt de bevoegdheid tot verdagen te gebruiken voor een doel waarvoor de bevoegdheid niet is bestemd (het beginsel "detournement de pouvoir"; zie hoofdconclusie 9).

Hier komt bij dat het college een procedurefout maakte nadat het besloot tot uitstel. Het college bleef ten onrechte vasthouden aan zijn mening dat die fout er niet toe deed, totdat de Raad van State als hoogste rechterlijke instantie in dezen anders oordeelde.

4.2 Hoofdconclusies over de toedracht

1. Het concept van de intentieovereenkomst, zoals op 12 november 1996 door de gemeente en Reesink in De Echoput geformuleerd en de dag nadien door het college vastgesteld, was redelijk uitvoerbaar. Het ontbreken hierin van een rente-indexatie voor de grondprijs had wel kunnen leiden tot onvoorziene renteverliezen voor de gemeente.
2. Nadien zijn opnieuw onderhandelingen gevoerd over de inhoud van de overeenkomst. De intentieovereenkomst, zoals beide partijen uiteindelijk op 12 maart 1997 sloten, bevatte elementen die de positie van de gemeente aanmerkelijk verzwakten en de uitvoerbaarheid compliceerden ten opzichte van de afspraken in De Echoput. Het gaat hierbij met name om de toevoeging van artikel 5.2.A.b.2 (grondafname fase 1 als Reesink vindt dat er voldoende planologische zekerheid is voor fase 2), van artikel 9.5 (inperking van het recht van de gemeente om te ontbinden) en de toevoeging van een uitgewerkte definitieve koopovereenkomst. Complicerend voor de uitvoerbaarheid is dat er ondanks vertraging in de ondertekening (november 1996 - maart 1997) geen andere datum is bepaald om met de vestiging van Reesink te starten. Deze bleef ondanks de vertraging met vier maanden 1 januari 1998.
3. Het college en de ambtelijke organisatie hebben zich onvoldoende vergewist van de wijzigingen in de intentieovereenkomst en zijn zich niet

voldoende bewust geweest van de risico's voor de uitvoering en de kosten (grondexploitatie), die lagen besloten in de uiteindelijke intentieovereenkomst.

4. Het college en de ambtelijke organisatie hebben tijdens de uitvoering van de overeenkomst, vanaf de aanvang, onvoldoende scherp gestuurd op het beheersen van de planning en het naleven van de overeenkomst.
5. Reesink had in beginsel na de zomer van 1998 voor fase 1 een bouwtitel kunnen krijgen. De gemeente had daartoe een artikel 19-aanvraag klaarliggen en zich verzekerd van medewerking van de provincie Gelderland. Doordat Reesink tegen de eigen milieuvergunning in beroep ging, bezwaren had tegen het (voor)ontwerp-bestemmingsplan en daarom weigerde een bouwvergunning aan te vragen, raakte de artikel 19-procedure achterhaald. Reesink maakte, legitiem, gebruik van de mogelijkheid om zekerheid voor fase 2 te verkrijgen via de bestemmingsplanprocedure.
6. Juist in deze periode, waarin de keuze tussen "haast" en "zekerheid" openstond, hadden beide partijen door een goede communicatie elkaar kunnen en moeten overtuigen waarom het niet liep zoals was afgesproken. De botsende karakters, de soms scherpe en cynische manier waarop de directeur van Reesink richting de gemeente reageerde en andersom de soms monopolistische houding van de gemeente, hebben een negatieve invloed gehad op dit proces.
7. Het college heeft de intentieovereenkomst, zowel om juridisch-procedurele als juridisch-inhoudelijke redenen, ten onrechte opgezegd. Het heeft het aanbod van Reesink tot het vragen van arbitrage over rente- en schadevergoeding (zonder betaling van rentevergoeding vooraf) ten onrechte afgeslagen.
8. Nu het college de overeenkomst had opgezegd en er een kort geding werd gevoerd op initiatief van Reesink, had het college na de uitspraak in kort geding beter alsnog kunnen kiezen voor arbitrage in plaats van een bodemprocedure in te gaan. Na het vernietigende vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001 in deze bodemprocedure hebben het college en de raad zonder grondige analyse van het vonnis besloten om in hoger beroep te gaan.
9. Het college en de raad hebben, nu de gemeente wel in hoger beroep was gegaan, in oktober 2001 ten onrechte besloten de afgifte van een bouwvergunning aan Reesink te verdagen. Het college had de vergunning kunnen leveren binnen de (eerste, reguliere) termijn van 13 weken. Binnen die periode was voldoende tijd voor het inwinnen van gedegen advies. Zij hebben onnodig de schijn gewekt hun bevoegdheid tot verdagen te gebruiken voor een doel waarvoor die niet was bestemd ("detournement de pouvoir").
10. Het college en de ambtelijke organisatie hebben onvoldoende oog gehad

voor het tijdig uitvoeren van het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001. Het college heeft ten onrechte de grond niet tijdig geleverd en via de ontsluitingsweg Reesink niet tijdig toegang verleend tot zijn terrein. Het heeft daarmee onnodig dwangsommen verbeurd.

11. Het college heeft veel te lang vastgehouden aan zijn standpunt dat de bouwvergunning niet (op 16 november 2001) van rechtswege is verleend. Het heeft zich in verband hiermee onnodig nieuwe verwickelingen op de hals gehaald. De ambtelijk verantwoordelijken hebben hierin onvoldoende tegenwicht geboden.
12. Zowel het college als Reesink hebben op diverse momenten nagelaten zelf een volledig onafhankelijke vorm van bemiddeling te initiëren met als doel het conflict op te lossen, bijvoorbeeld direct na het vaststellen van het bestemmingsplan en kort vóór en tijdens de bodemprocedure.
13. Op basis van het dossier dat de commissie ter beschikking is gesteld is haar niet duidelijk wat de stand van zaken is met betrekking tot de levering van de grond voor bouwfase 2, noch wie daar binnen de organisatie verantwoordelijk voor is.

4.3 Hoofdconclusies over het handelen van partijen en de resultaten van het handelen

14. Het college heeft bij wisselingen van portefeuillehouders onvoldoende zorg besteed aan een goede overdracht van het dossier.
15. Het college heeft diverse waarschuwingen, ook vanuit Reesink en de gemeenteraad, onvoldoende opgevangen. Het heeft zichzelf daarmee gevangengezet in het vermeende eigen gelijk (kokervisie/groupthink¹). Op momenten dat het ongelijk manifest werd, bijvoorbeeld door gerechtelijke uitspraken, reageerde het college impulsief. Dat werd mede veroorzaakt en nog versterkt door de gebrekkige en onduidelijke regie van het college. Op verschillende belangrijke momenten zijn geen of nauwelijks analyses voor vervolgstappen gemaakt. Bovendien opereerde het college teveel vanuit de positie dat de andere partij wel zou inschikken.
16. De ambtelijke organisatie heeft op uitvoeringsniveau constructief aan het dossier gewerkt. Het college heeft op cruciale momenten niet alle ambtelijke deskundigheid ten volle benut en de ambtelijke leiding heeft het college niet kritisch genoeg ondersteund.

1 Onder groupthink wordt verstaan een proces waarin mensen in groepsverband, in dit geval de gemeentelijke organisatie, zich niet open stellen voor verschillende meningen en dito informatie. Door zich met name af te sluiten voor kritische geluiden neemt de groep verkeerde of irrationele beslissingen.

17. Reesink heeft vanaf de onderhandelingsfase legitiem gehandeld, maar 'op het scherpst van de snede': voor het bedrijf stond de zekerheid rond fase 2 centraal, ook al zou dat ten koste gaan van een goede samenwerking. Hierdoor verslechteren de verhoudingen vanaf eind 1997.
18. Reesink heeft zich terecht beroepen op de clausule in de intentieovereenkomst dat het bedrijf voldoende zekerheid moest hebben over de planologische mogelijkheden voor fase 2 (artikel 5.2.A.b.2), maar heeft van zijn kant onvoldoende en onvoldoende tijdig helderheid verstrekt over zijn eisen voor die fase 2 (artikel 2.2). Het bedrijf heeft stelselmatig geen onderscheid gemaakt tussen eisen ten aanzien van het publiekrechtelijk kader die het in redelijkheid kon stellen op basis van de intentieovereenkomst en de wensen voor optimale vrijheid na fase 1.
19. De meeste strijdigheden waarin Reesink na het vaststellen van het bestemmingsplan door de raad in september 1999 zijn gelijk probeerde te halen, zijn later door de Raad van State ongegrond verklaard.
20. De gemeente heeft Reesink op punten waarop zij dat redelijkerwijs had kunnen doen, bijvoorbeeld het uitblijven van de bouwaanvraag, onvoldoende tijdig en scherp in gebreke gesteld. Mede door het feit dat Reesink de gemeente wel stelselmatig schriftelijk in gebreke stelde en dat omgekeerd niet gebeurde, heeft het bedrijf op veel punten later in civielrechtelijke procedures gelijk gekregen.
21. Zowel Reesink als het college hebben onvoldoende open met elkaar gecommuniceerd en zich te veel laten leiden door gebrek aan vertrouwen in de andere partij. Botsende karakters hebben hierin een belangrijke rol gespeeld. Beide partijen hebben daardoor onnodig een escalatie laten plaatsvinden van niet-functioneel gedrag.
22. Het archief over de zaak Reesink dat het college ter beschikking heeft gesteld aan de Onderzoekscommissie is onvoldoende volledig en toegankelijk om te worden gebruikt door de ambtelijke organisatie en het college voor het sturen en beheersen van dit zwaarwegende project. Het gebrek aan overzicht heeft zeker bijgedragen aan de beperkte sturing op de zaak en het teleurstellende verloop van de gang van zaken.

4.4 Hoofdconclusies over verantwoordelijkheden en rollen

23. Het college heeft de raad -gezien zijn goedkeuring tot het aangaan van de overeenkomst en het ingrijpende karakter van de opzegging- ten onrechte geen goedkeuring gevraagd voor het opzeggen van de intentieovereenkomst.
24. Het college heeft vanaf november 1996 voortdurend onhelderheid laten

bestaan in de verdeling van verantwoordelijkheden en de rollen van portefeuillehouders. Wethouder Bolhuis heeft ten opzichte van de projectwethouders, mevrouw Uges-Zoet en de heer Kuijpers, een grotere rol gespeeld in dit dossier dan paste bij zijn formele verantwoordelijkheid. Anderzijds hebben de portefeuillehouders Buijserd en Van der Tas een kleinere rol gespeeld in dit dossier dan paste bij hun formele verantwoordelijkheid. Dat ontslaat de laatsten niet van hun verantwoordelijkheid.

25. Het college heeft de raad gedurende de gehele periode onvoldoende (te weinig, te weinig frequent, onvoldoende effectief en soms eenzijdig en verhullend) ingelicht. Het college heeft zich te veel beroepen op het motief "het is onder de rechter", om af te zien van informatie aan de raad. Gedeeltelijk komt dit omdat het college zelf ook onvoldoende de relevante feiten en gebeurtenissen op het netvlies had.
26. De raad heeft zich in meerderheid onvoldoende teweer gesteld tegen de wijze waarop hij door het college werd bejegend. Ditzelfde geldt voor de ambtelijke leiding in relatie tot het college.
27. De ambtelijke verantwoordelijkheden zijn in de gehele periode onvoldoende helder en scherp toegedeeld en vastgesteld. Met name is relevant dat de ambtelijke eindverantwoordelijkheid niet goed was vastgesteld, dan wel in de praktijk niet werd uitgevoerd. Dit speelt het scherpst in de periode na de ondertekening van de intentieovereenkomst en tot aan het vonnis van de rechtbank van 18 januari 2001.
28. De ambtelijke leiding (gemeentesecretaris na overleg met de directeuren), heeft met name in de periode 1998-2001, onvoldoende opgetreden als 'kapitein' die ervoor zorgt dat het college optimaal is toegerust. De ambtelijke leiding had ervoor moeten zorgen dat alle basisinformatie ordelijk en toegankelijk is, dat alle noodzakelijke en wenselijke kennis en vaardigheden worden ingezet (in eigen huis en van buiten), dat lijnen bij elkaar komen, dat mensen voldoende gemotiveerd blijven, dat buiten de directe projectlijn toezicht wordt gehouden op kwaliteitszorg (controle), dat in 'zware dossiers' als deze bewust tegenspraak wordt georganiseerd en dat het college tijdige en juiste keuzes kan maken.



*Onderzoekscommissie
Reesink (v.l.n.r.) Ayhan
Tonca, Ilona Duin,
voorzitter Henk van den
Berge, vice-voorzitter
Sytse Wiering, secretaris
Arjan Oudbier en Ben
Hendrikse.*

4.5 Aanbevelingen

Samenvattend constateert de Onderzoekscommissie dat er in dit proces, zeker op cruciale momenten, misverstanden zijn ontstaan en door het college fouten zijn gemaakt. Deze zijn ook veroorzaakt door onvoldoende regie van het college, de ontstane kokervisie bij het college en de botsende karakters van de hoofdrolspelers. Door stapeling hiervan heeft het conflict een grote omvang gekregen.

De wijze waarop het college heeft gehandeld door te procederen en te blijven procederen en bovendien door de relevantie van de procedurefout bij de bouwvergunning te blijven ontkennen, heeft geleid tot grote schade voor de gemeente Apeldoorn. Dat geldt in zowel financieel opzicht (kosten dwangsommen, advocaten, en dergelijke) als voor wat betreft het imago van de gemeente richting de samenleving.

In dit licht komt de Onderzoekscommissie in deze paragraaf tot een vijftal aanbevelingen, om daarmee in de toekomst soortgelijke misverstanden en fouten te voorkomen.

De commissie heeft gezocht naar structurele oplossingen voor de problemen die zij heeft gesignaleerd. Voor zover die in overwegende mate liggen in de ambtelijke organisatie, wil dat naar de mening van de commissie niet zeggen dat de schuld van de problemen ook daar moet worden gezocht.

De commissie spreekt bovendien de wens uit dat de discussie die dit rapport zal oproepen over de schuldvraag en de eventuele gevolgen die dat met zich mee zal brengen, niet zullen leiden tot het onvoldoende oppakken en uitvoeren van de aanbevelingen, uiteraard voor zover de raad die overneemt.

In algemene zin beveelt de Onderzoekscommissie de raad aan een raadsopdracht aan het college te verstrekken om binnen een nader te bepalen termijn uitvoering te geven aan de aanbevelingen die het overneemt en om daarover aan de raad te rapporteren.

1. Verantwoordelijkheden college bij zware dossiers

Het college zou maatregelen moeten nemen om de toedeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot zware dossiers te verbeteren. Voor zichzelf moet het college daarmee bewerkstelligen dat de toedeling van taken bij zware dossiers enerzijds voorziet in goede bestuurlijke regie (bijvoorbeeld via het projectwethouderschap), maar dat anderzijds de

portefeuillehouder(s) vanuit hun vakgebied volwaardig medeverantwoordelijkheid kunnen dragen. De gemeentesecretaris zou een zodanige toedeling van taken en verantwoordelijkheden in de organisatie moeten vaststellen dat voor zware (dienstoverstijgende) dossiers een samenhangende advisering aan het college en samenhangende uitvoering van het dossier wordt gewaarborgd. Voor zover er een verwijdering plaatsvindt tussen formele verantwoordelijkheden en feitelijke rollen zou dit, zowel binnen het college als de organisatie, tenminste expliciet dienen te worden verhelderd.

Belangrijke leerervaring uit het Reesink-dossier is dat de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor dit zware dossier niet goed waren afgebakend (zie conclusie 27).

Concreet betekent de aanbeveling in de eerste plaats dat de taakverdeling binnen het college, gezien de ervaringen met het Reesink-dossier, tegen het licht wordt gehouden.

In tweede instantie betekent dit dat een verheldering, dan wel aanscherping, nodig is van de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris in zijn functie van algemeen directeur en van de verantwoordelijkheden van directeuren en projectleiders, voor zover die betrokken zijn bij dienstoverstijgende taken en projecten. Die verheldering of aanscherping zal moeten leiden tot volledige en eenduidige afdekking van ambtelijke verantwoordelijkheden bij dienstoverstijgende taken en projecten. Het is nodig hierbij ook de verantwoordelijkheid voor de contractering en de aansturing van externen eenduidig vast te leggen. Bij dienstoverstijgende activiteiten dient ook de relatie tussen het college en de ambtelijke organisatie helder te zijn. Een heldere toedeling van verantwoordelijkheden bij dienstoverstijgende taken en projecten moet zijn verankerd in een organisatiebesluit, zodat een naadloze aansluiting ontstaat bij de overige toedeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie.

De raad zou in een raadsopdracht aan het college kunnen meegeven om deze verheldering/aanscherping voor de zomer van 2006 in een voorstel voor te leggen aan de raad.

2. Sturing college

Op zware dossiers zou het college strategisch en inhoudelijk de bestuurlijke sturing moeten versterken en in dat kader de communicatie met externe partners, met de raad en met de media aanmerkelijk moeten verbeteren. De top van de ambtelijke organisatie zou het college hierbij

actief en gericht moeten ondersteunen. De ambtelijke top zou zelf binnen de bestuurlijke kaders veel duidelijker regie moeten voeren op de strategische ondersteuning van het college in zware dossiers. Daarbij behoren in elk geval alle elementen als genoemd in conclusie 28.

Een belangrijke leerervaring uit het dossier-Reesink is dat de gemeente in het dossier-Reesink geen goede strategie heeft gevoerd en daarbij - door een gebrekkige regie- de kennis en kunde in de eigen organisatie en buitenshuis niet optimaal heeft benut. In plaats van te worden "overvallen", waardoor een bestuur gedwongen wordt impulsief te handelen, zou er op zware en dienstoverstijgende dossiers meer moeten worden gedaan aan risicomangement en het anticiperen op mogelijke stappen, bijvoorbeeld van externe partners en de media. Voor dienstoverstijgende zware taken en projecten, en voor privaatrechtelijke contracten met mogelijk grote gevolgen voor de gemeente zou het aanbeveling verdienen de informatiehuishouding voor college en raad te bundelen en verbeteren. Speciale aandacht vraagt de communicatie met de raad. Voor specifiek aan te wijzen taken, projecten en contracten zouden extra elementen moeten gelden. Daarbij is te denken aan aanvullende vormen van toezicht (zoals uitvoerbaarheidsanalyses en aanvullende interne en externe control/tussentijdse evaluatie). Het college zal deze verheldering/aanscherping van het management op zware en dienstoverstijgende dossiers voor de zomer van 2006 moeten vaststellen en ter informatie moeten aanbieden aan de raad.

3. Informatieplicht college

Het college zou moeten zorgen voor verheldering van de wijze waarop het zijn informatieplicht ziet jegens de raad.

Leerervaring in het dossier-Reesink is dat de raad niet systematisch is geïnformeerd en evenmin consistent is betrokken als besluitvormend orgaan. Tweede leerervaring is dat de wijze van informatieoverdracht van met name niet-openbare informatie tussen college en raad een vraagstuk op zich is.

Concreet betekent deze aanbeveling dat het college een informatieverordening opstelt dat voor de raad aangeeft welke soorten informatie de raad in welke gevallen mag verwachten en welke niet en tevens hoe het college daarin gaat voorzien. Deze verordening zou kort en bondig moeten zijn en tevens specifiek, toetsbaar, resultaatgericht en in overeenstemming met de huidige duale democratische regels en waarden. Uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat de (voltallige) raad altijd op hoofdlijnen actief wordt ingelicht over onderwerpen die voor hem beleidsmatig en politiek van belang zijn. Het college zou hierin

moeten aangeven dat de informatie die het verstrekt voldoet aan bepaalde kwaliteiten. De informatie moet bijvoorbeeld inzichtelijk zijn wat betreft het onderwerp zelf en de samenhang met de relevante context en geschiedenis en bondig en gemakkelijk leesbaar zijn. Voorstellen zouden goed gemotiveerd moeten zijn. Voorstellen voor grote projecten en contracten zouden moeten zijn voorzien van een reële en bondige analyse van kansen en risico's. Ze zouden ook uitleg moeten bevatten over de tussentijdse sturing en beheersing en terugkoppeling naar de raad. De verordening zou tevens moeten aangeven in welke specifieke gevallen informatie niet actief wordt aangeboden (maar ter inzage ligt), dan wel niet-openbaar wordt aangeboden aan de raad c.q. niet aan de voltallige raad.

Het opstellen van een verordening kan in de raadsopdracht worden meegenomen, zodat het college deze verordening voor de zomer van 2006 moet vaststellen en ter vaststelling moeten aanbieden aan de raad. Vaststelling zou moeten plaatsvinden voor het einde van 2006.

4. Controlerende rol raad

De raad zou zichzelf, wat betreft de controlerende rol, een spiegel moeten voorhouden: moet de raad zijn controlerende rol scherper spelen, minder discussiëren (in deze rol), standpunten scherper verwoorden, beter luisteren naar elkaar (in deze rol), ook naar raadsminoriteiten, eerder besluiten om voorstellen terug te sturen wegens gebrek aan helderheid, inzichtelijkheid en motivatie?

Leerervaring in het dossier-Reesink is dat de raad zich in meerderheid op cruciale momenten tamelijk volgend heeft opgesteld ten opzichte van het college. Zeker in de huidige duale verhoudingen past dit niet, in gevallen als deze, waarin de raad (nog) geen heldere kaders vooraf heeft gesteld. Concreet betekent deze aanbeveling dat de raad een protocol laat opstellen over zijn controlerende rol (zo mogelijk in samenhang met verhelderingen over zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende rollen). Vervolgens moet de raad dat protocol vaststellen. De griffie zou de raad behulpzaam kunnen zijn bij het opstellen ervan en bij het afstemmen ervan met behulp van de informatieverordening als bedoeld in aanbeveling 3. Vaststelling zou moeten plaatsvinden voor het einde van 2006.

5. Cultuurverandering

College en ambtelijke organisatie moeten bij zichzelf te rade gaan in hoeverre de ervaring van het dossier-Reesink dwingt tot een cultuurverandering, waarbij de gemeente ontvankelijk is voor signalen

van buiten en binnen het stadhuis. Daarbij geldt ook dat de gemeente doordacht kan wisselen van rol (democratisch representant, dienstverlener, regeltoepasser/handhaver, ontwikkelaar, beheerder en organisator) en daarover open communiceert met burgers en bedrijven.

Één van de leerervaringen van het Reesink-dossier is dat de gemeente onder grote tijdsdruk en vanuit een gretigheid om Reesink binnen te halen niet zorgvuldig is geweest in het afronden van de onderhandelingen en de wijze waarop zaken contractueel zijn vastgelegd. Hierin verbetering brengen is volgens de commissie meer een gedragskwestie dan iets dat in regels en procedures kan worden vastgelegd.

Leerervaring is ook dat een realistische uitvoeringsplanning wijkt voor externe druk of politieke wenselijkheid. Door "politieke planning" ontstaan grote risico's in de uitvoering met grote gevolgen als de planning uiteindelijk niet haalbaar blijkt (kosten, frustratie van belanghebbenden, enzovoort).

Andere leerervaring is dat het college en de ambtelijke organisatie zich op cruciale momenten niet realiseren in welke rol zij zich op dat moment bevinden ten opzichte van de ingezetenen en lokale organisaties en bedrijven. Weer een andere leerervaring is dat, eenmaal aangevallen, de gemeente zich gedraagt als een eenheid van gelijk. De rijen sluiten zich. Alles wordt in stelling gebracht. De andere cultuur straalt uit dat er een open houding binnen de organisatie is voor verschillende meningen. Een open oor voor wat er onder de Apeldoornse bevolking leeft. Een organisatie die doorlopend en actief naar vormen zoekt om te weten wat er leeft.

Een vijfde leerervaring is dat de gemeente in geval van (ernstige) conflicten onafhankelijke bemiddeling / mediation pas als een laatste redmiddel in zet.

Een aspect van cultuurverandering kan ook zijn dat in geval van conflict, de gemeente sneller een onafhankelijke partij erbij betreft om het conflict op te lossen.

Een zesde leerervaring heeft betrekking op de verschillende rollen die de gemeente speelt. De gemeente moet glashelder maken in welke rol zij welke maatregelen neemt en welke belangen zij dient. Als diener van het algemeen belang heeft de gemeente een volstrekt andere verantwoordelijkheid dan wanneer zij optreedt als marktpartij.

Bijlage 1

Verklarende woordenlijst

| | |
|----------------------|---|
| A1 | autosnelweg Amersfoort - Apeldoorn - Deventer |
| A50 | autosnelweg Arnhem - Apeldoorn - Zwolle |
| Arbitrage | door beide partijen aangewezen persoon of commissie tot beslissing van geschillen |
| Artikel 19-procedure | Door middel van een artikel 19 WRO procedure kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het vigerende bestemmingsplan op basis van een goede ruimtelijke onderbouwing (structuurplan, (voor)ontwerp bestemmingsplan, masterplan, een ruimtelijke onderbouwing etcetera) en nadat gedeputeerde staten vooraf verklaard hebben (via de algemene vrijstellingenlijst, via het artikel 10 Besluit Ruimtelijke Ordening overleg of separaat) dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. |
| Awb | Algemene Wet Bestuursrecht |
| Bestemmingsplan | plan betreffende de bestemming van een zeker terrein benevens de daarmee verband houdende voorschriften |
| BMC | adviesbureau dat de Onderzoekscommissie bij het raadsonderzoek Reesink heeft ondersteund |
| Bodemprocedure | de gewone rechtsgang (tegenover Kort Geding) |
| Bouwteam | groep die zich bezig houdt met het voorbereiden van het bouwen door Reesink op de Ecofactorij |
| Bouwvergunning | vergunning ingevolge de Woningwet nodig voor het bouwen of verbouwen van een gebouw |

| | |
|-------------------------|---|
| Cassatie | in beroep gaan bij de Hoge Raad tegen een beslissing van een lagere rechtelijke instantie |
| Casus | geval |
| Civielrechtelijk | volgens het burgerlijk recht |
| Conservatoir beslag | beslag op goederen, na toestemming van de rechter, vooruitlopend op een uitspraak over een geschil |
| Considerans | Inleidende paragraaf van een wet of besluit; vonnis waarin de overwegingen waarop zij berust, worden vermeld |
| Detournement de pouvoir | beginsel vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht luidende: „Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.” |
| Dwangsom | Bedrag dat iemand moet betalen als hij niet voldoet aan een verplichting die hem door de rechter is opgelegd |
| Echoputberaad | vergadering op 12 november 1996 in restaurant De Echoput van vertegenwoordigers van de directie van Reesink en het college van Apeldoorn waarin onderhandelingen hebben plaatsgevonden om tot een overeenkomst voor vestiging van Reesink in Apeldoorn te komen |
| Ecofactorij | benaming bedrijfsterrein, dat eerst achtereenvolgens de Kleine Kar en Apeldoorn-Oost werd genoemd, en vestigingsplaats is van de nieuwbouw Reesink N.V. |
| Facility sharing | het gezamenlijk delen van de ondersteunende faciliteiten |
| Fact finding | feitenonderzoek |

| | |
|----------------------|---|
| Gebonden beschikking | Besluit dat op een wettelijk voorschrift berust en dat een rechtstoestand scheidt, wijzigt of opheft. Als aan de wettelijke voorschriften is voldaan, moet de beschikking worden verleend |
| GEP | gemeentelijke dienst Grond Economie en Projecten |
| GESP | Grondbedrijf, Economische Zaken, Sport/recreatie en Personeel/Organisatie (raadscommissie in de periode tot maart 1998) |
| GPO | voormalige gemeentelijke dienst Grondbedrijf en Projectontwikkeling |
| Hoger beroep | Het zich wenden tot een hogere rechter of hoger administratief college om herziening van een vonnis, van een beschikking |
| Intentieovereenkomst | Vorm van een (voorlopige) overeenkomst waarin men afspraken vastlegt omtrent een definitief contract |
| Interne Mededeling | interne (binnen de gemeente, tussen college en raad, tussen organisatie en raad) kennisgeving |
| Interventie | tussenkomst |
| Kantoormetrages | kantooroppervlakte |
| Kleine Kar | Benaming voor het grondgebied van het bestemmingsplan dat later is omgedoopt tot Ecofactorij, de vestigingsplaats van Reesink |
| Kokervisie | rechtlijnige visie, zonder andere gezichtspunten in ogenschouw te nemen |
| Mediation | Alternatieve methode om geschillen buiten de rechter om op te lossen. |
| Onderzoekscommissie | onderzoekscommissie Reesink, op grond van artikel 155 van de Gemeentewet en bestaande uit raadsleden die hierin zitting hebben zonder last of ruggespraak |

| | |
|---|--|
| Perceel | in de intentieovereenkomst tussen de gemeente Apeldoorn en Reesink gebruikte aanduiding voor het grondstuk dat Reesink beoogt af te nemen |
| Privaatrechtelijk | recht dat de betrekkingen regelt tussen bijzondere personen en zaken onderling |
| Projectgroep | groep die zich bezighoudt met een bepaald project; in dit geval de totstandkoming van een bestemmingsplan voor de vestiging van Reesink op de Ecofactorij |
| Publiekrechtelijk | recht dat de verhouding tussen burgers en overheid regelt |
| Raad van State (afdeling bestuurs- rechtspraak) | Hoogste instantie die beslist in geschillen over besluiten van overheidsorganen als gemeente en provincie |
| Rentebeding | Bepaling in contract dat de koper (een percentage aan) rente betaalt over een goed of dienst als hij of zij het goed of dienst later afneemt dan de afgesproken koopdatum |
| RO | ruimtelijke ordening (ook benaming raadscommissie in de periode tot maart 1998 en de periode 2002 - 2004) |
| ROV | voormalige dienst Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting |
| ROW | gemeentelijke dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen |
| RvC | Raad van Commissarissen |
| Second opinion | Extra toets die de beslisser (directeur, bestuur etc.) doorgaans door onafhankelijk deskundige laat uitvoeren of een concept-contract of -besluit deugdelijk is voordat definitief wordt ingestemd |

| | |
|---------------------------|---|
| Vorbereidings- besluit | De gemeenteraad kan een voorbereidingsbesluit nemen om een in ontwikkeling zijnde bestemmingsplan te beschermen. Het besluit is een verklaring waarin staat dat voor het betreffende gebied een (nieuw) bestemmingsplan wordt voorbereid. Met het besluit wordt voorkomen dat in het betreffende gebied, gedurende de tijd dat een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage ligt, activiteiten plaatsvinden die het in ontwikkeling zijnde bestemmingsplan zouden kunnen tegenwerken. Een voorbereidingsbesluit is maximaal 2 jaar geldig |
| VRB | gemeentelijke dienst veiligheid, recht en burgerzaken |
| Welstandscommissie | Commissie die in het kader van de verlening van de bouwvergunning toetst en adviseert of een bouwwerk voldoende kwaliteit heeft en past in de omgeving |
| WOB | Wet Openbaarheid van Bestuur |
| WRO | Wet op de Ruimtelijke Ordening |

Bijlage 2

Overzicht van geïnterviewde personen (besloten gesprekken ter voorbereiding op de openbare verhoren)

| <i>Datum</i> | <i>Geïnterviewde</i> | <i>Functie /betrokkenheid</i> |
|-------------------------------------|--|---|
| <i>Maandag</i> 29 augustus 2005 | Mw. M.C.A. Vonk-Kalkar G.P. Bazelier | Oud-gemeentesecretaris Ambtenaar, juridisch adviseur dienst Grond Economie en Projecten (GEP) |
| <i>Woensdag</i> 31 augustus 2005 | C.H. Paris A.J.J. Zents G.H. Veltkamp J.E.C. van Dronkelaar | Ambtenaar, voormalig directeur dienst Ruimte Ordering en Wonen (ROW) Ambtenaar, hoofd afdeling ruimtelijk juridische zaken – dienst ROW Ambtenaar, senior verwerper dienst GEP Oud-raadslid, tot 1998 eigenaar grondperceel naast perceel Reesink |
| <i>Vrijdag</i> 2 september 2005 | Mw. H.W.M. Palm-Heuves | Oud-directieassistente Reesink |
| <i>Maandag</i> 5 september 2005 | J.O. de Jong Mw. M.P.A. Zoet W.C.B. Ariëns | Ambtenaar, projectleider Ecofactorij dienst GEP Oud-wethouder VVD Directeur Ariëns Groep, adviseur Reesink |

| <i>Datum</i> | <i>Geïnterviewde</i> | <i>Functie /betrokkenheid</i> |
|--------------------------------------|------------------------|--|
| <i>Dinsdag</i> 6 september 2005 | B.A. Buitenhuis | Ambtenaar, teamleider handhaving afdeling milieu |
| <i>Woensdag</i> 7 september 2005 | R.F. Muijs | Ambtenaar, juridisch medewerker afdeling milieu, vergunningen |
| | FW. van Ardenne | Ambtenaar, voormalig directeur dienst GEP |
| | T.J.C.M. Schalks | Ambtenaar, voormalig accountmanager afdeling bouwtoezicht – dienst ROW |
| | H.J. Klijnstra | Ambtenaar, bouwplanbeheerder zware vergunningen afdeling bouwtoezicht – dienst ROW |
| | Mw. M.A.J. van der Tas | Wethouder CDA |
| <i>Donderdag</i> 8 september 2005 | A.A.G. Oskamp | Oud-gemeentesecretaris |
| | R.J. Fekkes | Oud-ambtenaar, voormalig planjurist dienst ROW |
| | H. Diddens | Oud-ambtenaar, voormalig stedenbouwkundige dienst ROW |
| | H.A.J. Bemelmans | President-commissaris Reesink N.V. |
| <i>Vrijdag</i> 9 september 2005 | H.G.M. Nijland | Ambtenaar, adviseur strategisch grondbeleid dienst GEP |
| | R.J. Fidder | Ambtenaar, teamleider vergunningen bouwtoezicht – dienst ROW |
| | G.L. ter Brugge | Ambtenaar, teamleider juridisch verweer en advies – dienst Veiligheid Recht en Burgerzaken |
| | J.W. Doetjes | Ambtenaar, voormalig directeur dienst GEP |

| <i>Datum</i> | <i>Geïnterviewde</i> | <i>Functie /betrokkenheid</i> |
|--------------------------|------------------------|---|
| <i>Maandag</i> | | |
| <i>12 september 2005</i> | Mw. I.H.C. Battheu | Ambtenaar, hoofd afdeling bouwtoezicht en monumenten – dienst ROW |
| | A.P.Z. van der Houwen | Voormalig directeur Kamer van Koophandel |
| <i>Dinsdag</i> | | |
| <i>13 september 2005</i> | Th.J.P. van Swol | Raadslid, fractievoorzitter Gemeentebelangen |
| | R.T. Metz | Wethouder, voormalig fractievoorzitter VVD |
| <i>Woensdag</i> | | |
| <i>14 september 2005</i> | J.G. Wortman | Wethouder Leefbaar Apeldoorn |
| | F. Buijserd | Oud-wethouder CDA |
| | B.J. ten Doeschate (1) | Directeur Reesink N.V. |
| | H. van de Kolk | Oud-gemeenteraadslid, voormalig fractievoorzitter CDA |
| <i>Donderdag</i> | | |
| <i>15 september 2005</i> | C.C.Th. van Andel | Advocaat, adviseur Reesink |
| | J.A.M. van der Vorst | Oud-gemeenteraadslid VVD |
| <i>Vrijdag</i> | | |
| <i>16 september 2005</i> | Th.M.G. Kuijpers | Oud-wethouder en voormalig fractievoorzitter VVD |
| <i>Maandag</i> | | |
| <i>19 september 2005</i> | E.E. Bolhuis | Extern adviseur gemeente |
| | G.J. de Graaf | burgemeester Apeldoorn |

| <i>Datum</i> | <i>Geïnterviewde</i> | <i>Functie /betrokkenheid</i> |
|--------------------------|--|--|
| <i>Dinsdag</i> | | |
| <i>20 september 2005</i> | G.W.H.J. de Koning B.J. ten Doeschate (2) H.J. Schutte | Voormalig stadsadvocaat Directeur Reesink N.V. Fractievoorzitter Leefbaar Apeldoorn |
| | J. Leune J.C.G. Wegman A. van de Woestijne | Oud-fractievoorzitter SGP Fractievoorzitter CDA Gemeenteraadslid, voormalig fractievoorzitter ChristenUnie |
| | J.W. Ludwig | Fractievoorzitter VVD |
| <i>Woensdag</i> | | |
| <i>21 september 2005</i> | A.H.M. Kunneman G.J. Mouw | Fractievoorzitter PvdA Oud-wethouder, voormalig fractievoorzitter D66 |
| | J.A.C.M. van Beckhoven | Wethouder CDA, voormalig fractievoorzitter |
| <i>Donderdag</i> | | |
| <i>22 september 2005</i> | M.M. Boddeke | Fractievoorzitter GroenLinks |
| | L. Bioch | Notarisklerk kantoor Nysingh |
| <i>Vrijdag</i> | | |
| <i>23 september 2005</i> | Mw. N.G. Smedes | Ambtenaar, bestuursadviseur |
| <i>Dinsdag</i> | | |
| <i>27 september 2005</i> | F.H.A.M. Thunnissen | Advocaat Reesink N.V. |
| <i>Donderdag</i> | | |
| <i>20 oktober 2005</i> | A. Geerse | Stedenbouwkundig adviseur gemeente, projectleider voormalig bureau Zandvoort |

Bijlage 3

Overzicht van in openbare zitting verhoorde personen

| <i>Week 41</i> | <i>Naam</i> | <i>Functie/ betrokkenheid</i> |
|---|------------------------|---|
| <i>Maandag</i> <i>10 oktober 2005</i> | J.O. de Jong (1) | Ambtenaar, projectleider Ecofactorij dienst GEP |
| | Th.J.P. Van Swol | Gemeenteraadslid, voorzitter fractie Gemeentebelangen |
| | Mw. M.P.A. Zoet | Oud-wethouder VVD |
| | C.A.P. Bolhuis (1) | Oud-wethouder CDA |
| <i>Woensdag</i> <i>12 oktober 2005</i> | A.P.Z. van der Houwen | Voormalig directeur Kamer van Koophandel |
| | R.J. Fekkes | Oud-ambtenaar, planjurist dienst ROW |
| | W.C.B. Ariëns | Adviseur Reesink |
| | B.J. ten Doeschate (1) | Directeur Reesink N.V. |
| <i>Vrijdag</i> <i>14 oktober 2005</i> | Mw. N.G. Smedes | Ambtenaar, bestuursadviseur |
| | FW. van Ardenne | Ambtenaar, oud-directeur dienst GEP |
| | A.A.G. Oskamp | Oud-gemeentesecretaris |
| <i>Week 43</i> | <i>Naam</i> | <i>Functie/ betrokkenheid</i> |
| <i>Maandag</i> <i>24 oktober 2005</i> | J.W. Doetjes | Voormalig directeur dienst GEP |
| | J.A.M. van der Vorst | Oud-gemeenteraadslid |
| | Mw. M.A.J. van der Tas | Wethouder CDA |
| | Th.M.G. Kuijpers (1) | Oud-wethouder VVD |

| Week 43 | Naam | Functie/ betrokkenheid |
|------------------------------------|---|--|
| <i>Dinsdag</i> 25 oktober 2005 | B.J. ten Doeschate (2) | Directeur Reesink N.V. |
| <i>Woensdag</i> 26 oktober 2005 | A.H.M. Kunneman H.A.J. Bemelmans E.E. Bolhuis C.A.P. Bolhuis (2) | Gemeenteraadslid, voorzitter PvdA-fractie President-commissaris Reesink N.V. Extern adviseur gemeente Oud-wethouder CDA |
| <i>Vrijdag</i> 28 oktober 2005 | J.O. de Jong (2) Th.M.G. Kuijpers (2) Mw. J.J. Koning | Ambtenaar, projectleider Ecofactorij dienst GEP Oud-wethouder VVD Oud-directeur Reesink Technische Handel |
| Week 44 | Naam | Functie/ betrokkenheid |
| <i>Maandag</i> 31 oktober 2005 | G.J. de Graaf | Burgemeester |

Bijlage 4

Overzicht van in niet-openbare zitting verhoorde personen

| <i>Week 43</i> | <i>Naam</i> | <i>Functie/ betrokkenheid</i> |
|------------------------------------|------------------------|--|
| <i>Vrijdag</i> 28 oktober 2005 | J.O. de Jong (3) | Ambtenaar, projectleider Ecofactorij dienst GEP |
| <i>Week 47</i> | <i>Naam</i> | <i>Functie/ betrokkenheid</i> |
| <i>Maandag</i> 21 november 2005 | G.P. Bazelier | Ambtenaar, juridisch adviseur dienst GEP |
| | Mw. M.P.A. Zoet | Oud-wethouder VVD |
| | Mw. M.C.A. Vonk-Kalkar | Oud-gemeentesecretaris |

