

Wie dicht bij het vuur zit

Het handelen van commissielid Stapelbroek
van de gemeenteraad van Bronckhorst
en de rol van de gemeente

Prof.dr. J.H.J. van den Heuvel

Juli 2017

De onderzoeker is verbonden aan de onderzoeksgroep Kwaliteit van Besturen
Vrije Universiteit in Amsterdam

Inhoud

Hoofdstuk 1 - Inleiding en probleemstelling	3
Grenzen van dit onderzoek	4
Bronnen	5
De methode van onderzoek	5
Medewerking	7
Maatstaf	7
Opbouw van dit rapport	8
Hoofdstuk 2 - Overzicht van de feiten	9
Aanleiding	10
Tijdelijke stopzetting	11
Hoofdstuk 3 – Beoordelingscriteria	13
Status en positie commissielid	13
Ambtseed of belofte	13
Gemeentewet	13
Bestuursrecht	14
Morele gedragscode	16
Résumé criteria	16
Hoofdstuk 4 – Beoordeling	17
Hoofdstuk 5 – Conclusies en advies	19
Antwoord op de deelvragen	19
Antwoord op de probleemstelling	19
Rol van de gemeente	20
Advies: toegang tot extranet	21

Hoofdstuk 1 - Inleiding en probleemstelling

Op 17 mei 2017 gaf de burgemeester van de gemeente Brockhorst, mw. M. Besselink, de onderzoeker opdracht een onafhankelijk onderzoek in te stellen. Dat gebeurde na een oriënterend gesprek op 11 mei.

Het onderzoek moest betrekking hebben op het handelen van de heer H.J.W. Stapelbroek die als commissielid voor GBB in de gemeenteraad zit.¹ In verband daarmee diende ook het handelen van de gemeente Bronckhorst te worden beoordeeld.

Het is de bedoeling door middel van een empirisch onderzoek – dat wil zeggen een op feiten gebaseerd onderzoek - alle relevante gebeurtenissen samenhangend in kaart te brengen. Het rapport moet zodanig gestructureerd en beredeneerd zijn, dat de twee elementen - onderzoek en beoordeling - transparant behandeld worden. Het handelen en (eventueel) de motieven van derden buiten de gemeentelijke organisatie van Bronckhorst zijn geen onderwerp van onderzoek.

Overeengekomen werd, dat de onderzoeker bij zijn onderzoek ambtelijk ondersteund zou worden door de griffier, mw. M. van der Leur. Bovendien stonden hem vanuit de gemeentelijke organisatie deskundigen ter beschikking die onder zijn leiding en verantwoordelijkheid specifieke vragen schriftelijk of mondeling zouden beantwoorden.

Gezien reeds aangegane onderzoeksverplichtingen, is op 24 mei met de inhoudelijke werkzaamheden voor dit onderzoek begonnen. In verband met de zomervakantie is dit rapport eind augustus aan de burgemeester aangeboden.

De onderzoeker kreeg de volgende probleemstelling te behandelen:

heeft de heer H.J.W. Stapelbroek als commissielid integer gehandeld in het gebruik van gemeentelijke informatie in relatie tot het verzoek van de heer N.² tot wijziging van het bestemmingsplan?

Toen de voorbereidingen van dit onderzoek gereed waren en de onderzoeksopdracht was verstrekt, stelde de burgemeester de heer Stapelbroek per brief van dit onderzoek op de hoogte. Daarin deelde ze hem tevens de hier vermelde probleemstelling van dit onderzoek mede.³

¹ De heer Stapelbroek is bij besluit van de gemeenteraad van 21 mei 2014, samen met enkele andere personen, benoemd tot zogeheten commissielid niet-zijnde raadslid.

² De volledige naam is voor dit onderzoek niet direct relevant, daarom zijn uit prudentie alleen de initialen vermeld.

³ Brief burgemeester aan de heer Stapelbroek, 23-5-2017. De burgemeester stelde per mail van 15 mei 2017 het presidium van de onderzoeksopdracht op de hoogte en vermeldde daarbij de naam van de heer Stapelbroek.

De probleemstelling wordt in de volgende deelvragen onderscheiden:

- a. *welke bemoeienis heeft de heer Stapelbroek gehad in de planologische voorprocedure met het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan van de heer N.⁴,*
- b. *hoe is de heer Stapelbroek omgegaan met stukken die alleen aan raads- en commissieleden ter beschikking zijn gesteld,*
- c. *welke handelingen van de diverse betrokkenen zijn in deze casus te onderscheiden,*
- d. *welke andere relevante factoren zijn er wellicht die een bepaald licht werpen op deze casus en die de aandacht verdienen?*

Deze deelvragen zullen in dit rapport achtereenvolgens worden beantwoord. Daarmee wordt uiteindelijk een antwoord gegeven op de probleemstelling over het al of niet integer handelen van het commissielid de heer Stapelbroek.

Grenzen van dit onderzoek

Uit de gegeven opdracht en de geformuleerde probleemstelling volgt een aantal beperkingen waarmee dit onderzoek te maken heeft.

In de eerste plaats is het belangrijk te benadrukken, dat het in dit onderzoek uitsluitend gaat om het gebruik dat de heer Stapelbroek van de zienswijze van de familie N. maakte. Voorvallen uit het verleden - zoals de verhouding tussen de heer Stapelbroek en de familie N., de handhavingsproblematiek en de wijze van behandeling van de planherziening – vallen buiten de onderzoeksscope. Deze (deel)onderwerpen zouden immers ieder een andere probleemstelling vereisen.

In de tweede plaats wordt, met inachtneming van het voorgaande, aan de volgende onderwerpen, beweringen of suggesties die in het onderzoek een rol spelen, niet expliciet aandacht besteed. De redenen daarvan worden in het onderzoekshoofdstuk vanzelf duidelijk.

Het gaat om de volgende beweringen of feiten:

- In een gesprek met de burgemeester op 25 januari 2017 uitte de heer Stapelbroek zijn twijfel over de integriteit van een medewerker van ruimtelijke ordening. Deze zou 'de heer N. de weg (hebben) gewezen om de illegale situatie legaal te maken en wijst daarmee op de zienswijze op het bestemmingsplan (Z79644/112597).'⁵

⁴ in het vervolg wordt de heer N. aangeduid als 'de familie N.'

⁵ Kort verslag gesprek dhr. Stapelbroek, mw. Besselink (burgemeester), mw. Van der Leur (griffier), 25 januari 2017. In de procedure van hoor en wederhoor vertelde de heer Stapelbroek de onderzoeker de burgemeester hierop (namelijk zijn twijfel over de integriteit van een medewerker) reeds eerder op 12 januari 2017 te hebben geantwoord. Verslag hoor en wederhoor, 23-6-2017.

De burgemeester verklaarde desgevraagd tegenover de onderzoeker, dat de heer Stapelbroek dit 'terloops gemeld (heeft) in de gang na of tijdens de pauze van een vergadering'. De burgemeester weet niet meer precies wat ze geantwoord heeft, 'iets in de trant van dat als dat serieus is, hij een afspraak moet maken dat we daarover verder praten'. Mail burgemeester aan de griffier, 26-6-2017.

- In datzelfde gesprek met de burgemeester zei de heer Stapelbroek, volgens het door hem goedgekeurde gespreksverslag, dat hij van ‘ambtenaren (heeft) horen zeggen dat ze toch niet handhaven, want dat heeft geen zin. Op doorvragen van de burgemeester antwoordt de heer Stapelbroek dat het een opmerking van een ambtenaar is van lang geleden, voordat er wel is opgetreden.’⁶
- In datzelfde gesprek met de burgemeester stelde de heer Stapelbroek ‘dat het hem gaat om het totaalplaatje, eerst wordt er gehandhaafd, dan ontstaat er in de loop van de tijd een mogelijkheid om bij een nieuw bestemmingsplan de situatie te legaliseren. Dus ontstaat een legale situatie waarop eerder gehandhaafd is. De heer Stapelbroek zei vraagtekens te stellen bij de betrouwbaarheid van de overheid en de invloed van de onderwereld die grip krijgt op de overheid.’⁷

Bronnen

Het bronnenmateriaal voor het onderzoek bestaat uit bestuurlijke en ambtelijke documenten die bij de gemeente Bronckhorst voorhanden zijn. Verder heeft de onderzoeker de beschikking gekregen over alle (achtergrond)informatie die hij voor zijn onderzoek nodig had. Wat externe bronnen betreft het volgende. Tijdens de procedure van hoor en wederhoor heeft de heer Stapelbroek gewezen op zijn gesprekken met personen buiten de gemeente Bronckhorst. Het ging om een functionaris van NL Confidential, voorts om een medewerker van de provincie Gelderland en een medewerker van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De advocaat van de heer Stapelbroek, mw.mr. M. Stokdijk, heeft de onderzoeker hierover nader geïnformeerd.⁸

De methode van onderzoek

De onderzoeksopdracht is uitgewerkt door middel van een bronnenonderzoek. Dat wil zeggen dat de feiten zijn opgespoord aan de hand van gemeentelijke documenten en van voorhanden externe bronnen. De bronnen waaruit wordt geput, zijn in de voetnoten aangegeven. Het feitenrelaas is daardoor op juistheid te controleren. Deze methode waarborgt de validiteit (de weergave van de werkelijkheid) van het onderzoek. In hoofdstuk twee zijn de relevante feiten op een beredeneerde wijze weergegeven.

De feiten uit geschreven bronnen, daaronder begrepen alle elektronisch opgeslagen informatie (zoals e-mails), konden in dit onderzoek zonder problemen worden gereconstrueerd. Daarom is afgezien van de mogelijkheid om door middel van interviews met direct betrokken personen aanvullende informatie in te winnen.

De onderzoeker heeft twee uitzondering op deze onderzoekslijn aangebracht. Hij heeft (als eerste) een gesprek gehad met de heer E. Blaauw in diens functie van fractievoorzitter van Gemeentebelangen Bronckhorst (GBB), waarvan de heer Stapelbroek deel uitmaakt. De bedoeling was hem over het onderzoek te informeren en met hem de problematiek in grote lijnen in kaart te brengen.⁹

⁶ Kort verslag gesprek dhr. Stapelbroek, mw Besselink (burgemeester), mw. Van der Leur (griffier), 25 januari 2017.

⁷ Kort verslag gesprek dhr. Stapelbroek, mw Besselink (burgemeester), mw. Van der Leur (griffier), 25 januari 2017.

⁸ Memo M. Stokdijk aan de onderzoeker, 30-6-2017.

⁹ Verslag gesprek met de heer Blaauw, 1 juni 2017.

Verder heeft de onderzoeker de heer Stapelbroek in de procedure van hoor en wederhoor in de gelegenheid gesteld op de feitelijke onderzoeksbevindingen te reageren. Dat is gebeurd door hem het hoofdstuk over het feitenoverzicht voor te leggen. Om hem zo volledig mogelijk te informeren heeft de heer Stapelbroek ook het hoofdstuk over de aanleiding (hoofdstuk 1) en het hoofdstuk over de aan te leggen beoordelingscriteria (hoofdstuk 3) kunnen lezen. Daarmee werd de heer Stapelbroek optimaal in staat gesteld mogelijke fouten te herstellen en omissies in het feitenrelaas aan te vullen, uiteraard binnen de gegeven probleemstelling.

Het gesprek voor hoor- en wederhoor werd op 23 juni 2017 gehouden. De heer Stapelbroek heeft de onderzoeker toen een aantal opmerkingen bij de uitgeprinte versie van de concept-hoofdstukken 1 en 2 ter hand gesteld. De heer Stapelbroek heeft zijn opmerkingen in dat gesprek toegelicht.¹⁰

Om de lezer een indruk te geven van de aard van die opmerkingen dient de volgende toelichting.

Naast een tijdlijn die de heer Stapelbroek de onderzoeker ter hand stelde, heeft hij in een geprinte versie van de concept-hoofdstukken 1 en 2 een aantal feitelijke wijzigingen in de kantlijn aangebracht. Die heeft de onderzoeker overgenomen.

De belangrijkste opmerkingen van de heer Stapelbroek kunnen verder tot een drietal onderwerpen worden samengevat.

In de eerste plaats verwijst hij, zoals eerder vermeld, naar gesprekken die hij met derden heeft gehad. Zo heeft hij in het kader van de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan telefonisch contact gehad met de heer Titus Visser van NL Confidential, verder met de heer Jan Zegveld van de provincie Gelderland en de heer Roy Blinker van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook een medewerker van de gemeente Bronckhorst werd genoemd. Tegenover hem maakte de heer Stapelbroek een klacht over handhaving kenbaar. Dat onderwerp – handhaving- hoort in dit onderzoek niet thuis.¹¹

Over voornoemde contacten het volgende. De onderzoeker heeft getracht informatie uit genoemde externe bronnen bij de direct betrokkenen te verwerven. Dat is slechts ten dele gelukt. Omdat van de meeste van de door de heer Stapelbroek bedoelde gesprekken geen schriftelijk verslag is gemaakt, is de informatie daaruit voor dit onderzoek niet bruikbaar. Alleen schriftelijke en verifieerbare bronnen worden in dit empirisch onderzoek gebruikt, beweringen of meningen van anderen zijn onbruikbaar.

In de tweede plaats heeft de heer Stapelbroek, gezien zijn aantekeningen in het concept, informatie in het verslag over zijn gesprek met de burgemeester op 25 januari 2017 op belangrijke onderdelen herroepen.

De onderzoeker tekent hierbij aan dat dit op zijn minst vreemd is. De heer Stapelbroek heeft immers dat verslag geautoriseerd (als juist erkend), nadat hij in zijn mail van 28 februari 2017 aan de raadsgriffier enkele correcties had aangebracht, die overigens niet direct op dat gesprek betrekking hadden.¹² De onderzoeker heeft daarom de geautoriseerde versie van dat verslag aangehouden.

¹⁰ Verslag gesprek met de heer Stapelbroek, 23 juni 2017.

¹¹ Notitie over behandeling van een klacht van de heer N. over paardenmest in de berm, 21-2-2017.

¹² Mail van H. Stapelbroek aan M. van der Leur, 28-2-2017.

Ten derde is een belangrijk punt aan de orde gekomen. De heer Stapelbroek ontkent een telefoongesprek te hebben gevoerd met een medewerker van de gemeente Bronckhorst. In het archief over de wijziging van het bestemmingsplan zit een zogenaamd screenshot (van een uitgaand gesprek) van de telefoon van die medewerker met het telefoonnummer van de heer Stapelbroek. Dat is een bewijs dat er tussen de heer Stapelbroek en die medewerker telefonisch contact is geweest, namelijk van een klein kwartier.¹³ De medewerker heeft in een tijdlijn vastgelegd wat er in dat telefoongesprek is besproken:

‘Tijdens dit gesprek heeft hij het eerst over een handhavingsactie die tegen hem was gevoerd door de familie N. Hier was hij niet over te spreken en gaat de familie N. aanpakken tot aan de Raad van State. Ik heb hem gemeld dat dit zijn recht is als straks het bestemmingsplan (al dan niet) is vastgesteld. De heer Stapelbroek vindt het niet kunnen dat de gemeente in gesprek is gegaan met de familie N. (staat in de zienswijze) en eventuele veranderingen door gaat voeren bij hen (speculatie). Daarnaast vindt hij het niet normaal dat de familie hier om vraagt, terwijl er in het verleden heel veel gebeurd is. Ik heb hem vervolgens gevraagd hoe hij aan deze informatie komt. Daar was hij heel onduidelijk over.’¹⁴

In dit rapport zijn de opmerkingen van de heer Stapelbroek bij een concept van dit rapport zoveel mogelijk in het onderzoek meegenomen, erbij betrokken of - waar dat niet mogelijk en nodig was - van commentaar voorzien. Dat laatste is bij voorkeur in de voetnoten gebeurd of in inspringende gedeelten in de tekst, teneinde geen afbreuk te doen aan de leesbaarheid van het rapport.

Medewerking

Bij zijn werk heeft de onderzoeker – zoals gemeld – de medewerking gekregen van de griffier van de gemeenteraad, Mariëlle van der Leur. Hij is haar daarvoor erkentelijk. Ook is hij op zijn verzoek terzijde gestaan door verschillende medewerkers van de ambtelijke organisatie van de gemeente Bronckhorst. Zij worden in dit onderzoeksrapport niet met name genoemd. Uiteraard is het de onderzoeker bekend wie het zijn.

Tot slot zij vermeld, dat de onderzoeker de burgemeester op de hoogte heeft gehouden van de voortgang van het onderzoek. Zij heeft overigens geen inzage gehad in het concept van dit rapport.

Maatstaf

De maatstaf integriteit – integer handelen - is in dit onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van geldende wettelijke bepalingen (legaliteit), voorschriften over procedures (legitimit) en beginselen van behoorlijk bestuur zoals die in het bestuursrecht zijn vastgelegd.

¹³ Screenshot van telefoongesprek op 7-3-2017 van een medewerker met de heer Stapelbroek om 15.03 uur. Het gesprek duurde 13 minuten en 15 seconden. De medewerker reageerde hiermee op twee oproepen van de servicebalie van de gemeente Bronckhorst om telefonisch contact met de heer Stapelbroek op te nemen. Daarmee is duidelijk dat heer Stapelbroek twee keer eerder de desbetreffende medewerker tijdens diens afwezigheid had gebeld. Bron: mails van de servicebalie aan de medewerker, 7-3-2017, 11.17 uur en 7-3-2017, 15.01 uur.

¹⁴ Medewerker ruimtelijke ordening, Tijdlijn inzake de heer Stapelbroek, door de onderzoeker op 8-6-2017 van die medewerker ontvangen.

Ten slotte zijn de meer algemeen geldende integriteitsbeginselen in de beoordeling van de feiten betrokken. Integriteitsbeginselen zijn morele maatstaven. Zij zijn in de gedragscode voor de raadsleden en voor het bestuur van de gemeente vastgelegd. De gemeenteraad heeft deze gedragscode goedgekeurd. Zij fungeert daardoor als leidraad en maatstaf voor het handelen van zijn leden.

Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 1 (dit hoofdstuk) is het onderwerp van het onderzoek uiteengezet. Dat is belangrijk om precies te weten welke opdracht is gegeven en wat wel en niet wordt onderzocht. Omdat de probleemstelling meerdere aspecten omvat, is zij uiteengelegd in een aantal onderdelen. Dat zijn de deelvragen.

In hoofdstuk 2 wordt een samenhangende analyse van de feiten gegeven. Dat is het empirische hoofdstuk. De vindplaats van de feiten is in de voetnoten vermeld. Feiten behoeven vaak een toelichting of context om ze beter te kunnen plaatsen of te begrijpen. De onderzoeker heeft die toelichting gegeven in de vorm van inspringende tekstgedeelten.

Om de feiten te kunnen beoordelen, zijn maatstaven nodig. Die worden in hoofdstuk 3 gegeven. Alleen die normen worden behandeld, die relevant zijn voor het onderwerp van dit onderzoek.

Omdat het onderwerp het openbaar bestuur is, dienen de functionarissen die daarin werken - in dit geval raadsleden, commissieleden, bestuurders en ambtenaren – aan de maatstaf ‘onkreukbaar’ te worden beoordeeld. De eis van onkreukbaarheid is wezenlijk, omdat alle overheidsfunctionarissen werken ten dienste van het algemeen belang. Elk persoonlijk belang is daarvan uitgesloten. Het algemeen of publieke belang mag dus niet verward worden met het particuliere belang. Deze eis dient de zuiverheid van het bestuur te waarborgen. Bovendien is de eis van onkreukbaarheid belangrijk voor het vertrouwen dat burgers in hun overheid (in dit geval de gemeente) stellen.

Het begrip onkreukbaar is aan de hand van wetten en regels geoperationaliseerd. Zoals het hoofdstuk over de feiten, is ook het normenhoofdstuk aan de hand van voetnoten verifieerbaar.

De empirische resultaten (hoofdstuk 2) worden in hoofdstuk 4 aan de hand van de aangelegde beoordelingscriteria (hoofdstuk 3) getoetst. Daarna worden in hoofdstuk 5 de onderzoeksconclusies getrokken door de deelvragen en de probleemstelling te beantwoorden.

Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad de vraag te beantwoorden of en in hoeverre de grenzen van wet en moraal (gedragscode) zijn overschreden en of en op welke wijze afwijkend gedrag moet worden gesanctioneerd.

Hoofdstuk 2 - Overzicht van de feiten

De gemeente Bronckhorst werkte rond de jaarwisseling van 2017 aan een herziening van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst. De gemeente bood de familie N. in het desbetreffende gebied hulp aan bij het formuleren van een door haar gewenste wijziging van het bestemmingsplan. Assistentie werd verleend door twee functionarissen van de gemeente, namelijk een medewerker van ruimtelijke ordening en de tijdelijk gemeentesecretaris/directeur.¹⁵

Om mogelijke misverstanden te voorkomen tekent de onderzoeker hierbij het volgende aan.

Het eerste mogelijke misverstand. Het is niet ongebruikelijk dat de gemeente inwoners de helpende hand biedt als deze bij een voorgenomen wijziging van het bestaande bestemmingsplan assistentie nodig hebben van deskundige medewerkers. Die assistentie wordt aangeboden om hun wensen of bezwaren te formuleren. Assistentie vanuit ruimtelijke ordening is, vanwege de complexiteit van de materie en de ingewikkeldheid van wet- en regelgeving, over het algemeen gebruikelijk als inwoners grond of gebouwen anders willen gaan gebruiken dan in het bestaande bestemmingsplan is vastgelegd.

Ook kunnen medewerkers inwoners in juridisch opzicht adviseren over de diverse aspecten van de ruimtelijke ordening, over wat is toegestaan en wat verboden is. Daarmee geschiedt niets onoorbaars, noch committeert de gemeente zich in dit opzicht aan de wensen of bezwaren van degene die assistentie ontvangt.

Het tweede mogelijke misverstand. In het nieuwe bestemmingsplan kunnen situaties, die eerder verboden waren of gehandhaafd werden, gelegaliseerd worden, al of niet met inachtneming van een overgangstermijn. Dat komt vaak voor, omdat de samenleving nu eenmaal in een dynamisch proces zit. Ook het gebruik van grond en gebouwen is aan die dynamiek onderhevig, zodat de rijksoverheid, de provincie en de gemeente bij tijd en wijle de wettelijke bakens moeten verzetten om de leefbaarheid van de samenleving te bevorderen.

Nadat zij zich had laten assisteren, diende de familie N. op 29 november 2016 een zogenaamde zienswijze in op het ontwerpbestemmingsplan. Daarin maakte de familie haar wensen voor de toekomst kenbaar.¹⁶ De gemeente kan dan in dit soort procedures overwegen het bestemmingsplan aan te passen.

¹⁵ Memo medewerker ruimtelijke ordening aan wethouder Spekschoor, 20-1-2017.

¹⁶ Brief familie N., 29-11-2016, geregistreerd onder nummer nr. 79644.

Het perceel waar het om ging heeft een niet-agrarische bestemming. Die bestemming is een autohandel met een gemaximeerd aantal auto's en een maximale bebouwing. Aan de reden waarom het bestemmingsplan gedetailleerd is ingevuld, ligt de langdurige animositeit ten grondslag tussen de familie N. en haar buurman, de heer H.J.W. Stapelbroek, tevens commissielid van de fractie GBB.

Over en weer zijn in het verleden meerdere verzoeken aan de gemeente Bronckhorst gedaan om bij de burens te handhaven.¹⁷ Ook werden in het verleden juridische trajecten doorlopen. Die gingen gepaard met dwangsommen en een uitspraak van de Raad van State. De Raad besliste dat het overgangsrecht in de planregels moest worden opgenomen.

Om een indruk te geven wordt hier vermeld, dat de zienswijze van de familie N. acht hoofdpunten bevat. Zij betreffen onder meer het verzoek om een woning met tuin niet als bedrijfsbestemming maar als woonbestemming in het bestemmingsplan aan te merken. Verder vroeg de familie het aantal auto's dat op het terrein is toegestaan, niet te maximaliseren.

Omdat het in dit onderzoek niet gaat over een reconstructie van dit verleden, noch over de invulling van de planologische mogelijkheden binnen het bestemmingsplan en evenmin over de behandeling van het verzoek van de familie N., blijven deze onderwerpen in dit rapport buiten beschouwing.

Aanleiding

De aanleiding van dit onderzoek is het vermeende¹⁸ feit, dat de heer Stapelbroek bij de wijziging van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst, voor privédoeleinden gebruik heeft gemaakt van informatie die hem toen alleen via het extranet – dus langs vertrouwelijke weg - bekend kon zijn. Die informatie kreeg hij als commissielid, zoals alle raads- en commissieleden die ontvingen. Via het extranet kon hij van de zienswijze van de familie N. – en trouwens ook van de andere zienswijzen - kennisnemen.

Dat blijkt uit een telefoongesprek (het reeds vermelde screenshot) van een medewerker van ruimtelijke ordening met de heer Stapelbroek.¹⁹ In dat gesprek protesteerde de heer Stapelbroek tegen het feit, dat de gemeente met de familie in gesprek was gegaan om de door deze familie gewenste veranderingen in het ontwerp van het bestemmingsplan vatbaar te maken voor een eventuele wijzigingsprocedure.

De medewerker concludeerde dat de heer Stapelbroek deze vertrouwelijke informatie voor persoonlijke doeleinden gebruikte. Van die vertrouwelijke informatie kon hij slechts op de hoogte zijn door kennisneming van de zienswijze van de familie N. De zienswijze was alleen via de inlogcode te raadplegen.

¹⁷ Afd. Ruimtelijke Ordening aan de onderzoeker, Globaal historisch overzicht handhaving gebruik perceel X, 8-6-2017. Afd. Ruimtelijke Ordening, Tijdlijn N./Stapelbroek, 8-6-2017. Medewerker Handhaving, Betrokkenheid Stapelbroek bij zaak N.

¹⁸ Vermeend wil zeggen: nog niet vaststaand. Dat moet uit dit onderzoek blijken.

¹⁹ Screenshot 3-7-2017. Mail medewerker ruimtelijke ordening aan de griffier, 17-3-2017.

Deze lezing werd door de heer Stapelbroek in een gesprek met de burgemeester en de raadsgriffier bevestigd. Op een vraag, die de griffier in dat gesprek aan de heer Stapelbroek stelde, hoe hij de zienswijze van de familie N. heeft kunnen lezen, gaf deze aan dat hij dit 'zeer waarschijnlijk 'via de gemeentelijke website heeft gedaan, namelijk met de inlogcode voor het extranet die alleen aan raads- en commissieleden is verstrekt.²⁰

Tijdelijke stopzetting

De fractievoorzitter van Gemeentebelangen Bronckhorst, de heer Blaauw, deelde in een brief aan de burgemeester als voorzitter van de raad mee, dat hij in overleg met de fractie had besloten 'het beëdigd commissielidmaatschap van de heer Stapelbroek, alsmede zijn lidmaatschap van de fractie met ingang van heden tijdelijk stop te zetten, totdat een onafhankelijk en inhoudelijk onderzoek duidelijkheid geeft.'²¹

De brief vermeldt niet expliciet waarom het lidmaatschap 'tijdelijk' is stopgezet. Maar het ligt voor de hand te veronderstellen dat de fractie haar commissielid tijdelijk terugtrok om het onderzoek vrij baan te geven in de verwachting dat er spoedig duidelijkheid zou komen. De burgemeester antwoordde per e-mail van 6 april aan dhr. Blaauw dat 'tijdelijk stoppen niet mogelijk is op basis van de geldende wet- en regelgeving. Derhalve is dhr. Stapelbroek tot op heden nog steeds commissielid, niet zijnde raadslid. En wordt de maatregel om hem te handhaven gezien als een interne aangelegenheid' van de fractie.

Commissieleden die geen raadslid zijn, zijn niet door het volk gekozen. Zij hebben dan ook niet dezelfde status als een raadslid. Ze zijn weliswaar lid van de fractie, maar hebben geen eigen kiezersmandaat. Ze hebben derhalve geen besluitvormende bevoegdheid. De fractie heeft hen in hun midden opgenomen, om via raadscommissies aan het raadswerk deel te nemen.

In de gemeente Bronckhorst mag elke fractie maximaal vier commissieleden aanwijzen. De fracties zijn daarin autonoom. Gezien deze bevoegdheid, komt haar ook de bevoegdheid toe een commissielid uit haar midden te verwijderen of tijdelijk op non actief te stellen. Het is, zoals ook de fractievoorzitter van GBB in zijn e-mail aan de burgemeester opmerkte, 'een interne opgelegde maatregel'. Ook vroeg hij de vertrouwelijkheid van de fractiemaatregel in acht te nemen.²²

De handelwijze van de fractie was formeel juist. De fractie kan zelf een commissielid in haar *fractie* tijdelijk op non actief stellen. Maar dit is slechts de helft van het verhaal. Ook de burgemeester had het gelijk aan haar zijde. Alleen de raad kan bij besluit een commissielid (al of niet tijdelijk) aan de zijlijn van de *gemeenteraad* zetten. Daar is een voorstel van de agendacommissie voor nodig. Deze gaat over organisatorische en procedurele aangelegenheden van de raad. Deelnemen aan de gemeenteraad raakt immers direct aan de organisatie en het functioneren van de raad als volksvertegenwoordiging.

²⁰ Kort verslag gesprek van de heer Stapelbroek met mw Besselink (burgemeester), mw. Van der Leur (griffier), 25 januari 2017.

²¹ Brief (vertrouwelijk) van de heer Evert Blaauw, fractievoorzitter GBB, aan de burgemeester van Bronckhorst, 4-4-2017. De brief is als bijlage van zijn e-mail van 5-4-2017 naar de burgemeester verstuurd.

²² E-mail fractievoorzitter GBB aan de burgemeester, 5-4-2017. Brief fractievoorzitter GBB aan de burgemeester, 4-4-2017.

De fractievoorzitter van GBB vroeg de burgemeester ook de inlogcode van de heer Stapelbroek voorlopig te blokkeren; de fractie op haar beurt had de interne communicatie met hem al tijdelijk stopgezet.

De burgemeester weigerde de heer Stapelbroek (tijdelijk) de toegang tot het extranet te ontnemen. Dat is, formeel gezien, terecht. Een raads- of commissielid tijdelijk de toegang tot het extranet ontnemen, kan alleen bij raadsbesluit, via de agendacommissie.

Ofschoon tot een onderzoek was besloten en de uitkomst daarvan binnen afzienbare tijd te verwachten was, is het niettemin de vraag of het juist en gewenst was de betrokkene toegang te laten houden tot vertrouwelijke raadsinformatie. Dit is niet alleen een principiële vraag. Ook in feitelijke gevallen kan dit tot een minder gewenste situatie leiden. Aan het einde van hoofdstuk 5 wordt wat dieper op dit onderwerp ingegaan.

Een ander probleem deed zich voor, toen de heer Stapelbroek aangaf in een openbare commissie- of raadsvergadering, waar het onderwerp aan de orde zou komen, als privépersoon van zijn recht om in te spreken gebruik te willen maken. Hij ging ervan uit dat hij, als tijdelijk op non actief gesteld commissielid - waarvan de raad overigens formeel geen weet had - in deze de handen vrij zou hebben. Hij werd daarin gesteund door de fractievoorzitter van GBB.²³

Ook hier past een kanttekening. Het is het goed recht van elke burger gebruik te maken van de geboden inspraakmogelijkheid. Maar hier ging het om het commissielid Stapelbroek dat tijdelijk op non-actief was gesteld zonder dat de raad daarvan formeel op de hoogte was. Gemakshalve werd kennelijk een scheiding aangebracht tussen de persoon van het commissielid en de privépersoon Stapelbroek. Maar dat kan niet. In de praktijk zijn dergelijke scheidingswanden in een en dezelfde persoon niet aan te brengen en dus ongeloofwaardig.

De familie N. maakte tegenover de burgemeester duidelijk dat het gebruik dat de heer Stapelbroek in de commissievergadering van zijn spreekrecht zou maken, een obstakel voor haar zou vormen, 'aangezien de verhouding met hem heel gecompliceerd ligt'. De familie vroeg zich af of de vergadering wel op gepaste wijze zou verlopen als hij zich over haar zaak zou uitspreken. Alleen al zijn aanwezigheid in de raadszaal trok een zware wissel op de familie.²⁴

²³ Mailwisseling tussen fractievoorzitter GBB en burgemeester, 7-4-2017.

²⁴ E-mail C. en A. N. aan de burgemeester, 4-4-2017.

Hoofdstuk 3 - Beoordelingscriteria

Voor het oordeel over het handelen van commissielid de heer Stapelbroek en dat van de gemeente Bronckhorst zullen als norm de relevante wet- en regelgevingsbronnen worden gebruikt. Dat zijn de ambtseed of belofte, de Gemeentewet, de Algemene Wet Bestuursrecht en de gedragscode van de gemeenteraad van Bronckhorst. In dit hoofdstuk worden de relevante normen uit deze rechtsgebieden geanalyseerd.

Status en positie commissielid

Maar voordat de te hanteren maatstaf uiteengezet wordt, moeten eerst de status en positie van een commissielid nog wat meer scherp worden gesteld.

Zoals eerder opgemerkt, hebben commissieleden niet de status van raadsleden. Het zijn geen gekozen volksvertegenwoordigers. Ze worden door de fractie voorgedragen en door de gemeenteraad benoemd. Hun positie wordt omschreven als 'commissielid niet-raadslid'.

Zij ondersteunen de eigen fractie bij het raadswerk en kunnen zitting nemen in de raadscommissie als een bepaald onderwerp wordt behandeld. Zij nemen niet deel aan de beraadslagingen in de raadsvergadering, wel in een commissievergadering.

Omdat ze geen deel uitmaken van de gemeenteraad, hebben ze – zoals al eerder opgemerkt - ook geen aandeel in de besluitvorming van dit hoogste gezaghebbende orgaan van de gemeente. De reden voor het aannemen van commissieleden kan liggen in de overweging dat de fractie daardoor over een soort 'kweekvijver' van geïnteresseerde kandidaat-raadsleden beschikt. Ook kan het motief meespelen dat met commissieleden erbij meer aandacht aan maatschappelijke onderwerpen kan worden besteed en de fractie over meer ogen en oren in de samenleving beschikt.

Anderzijds is voor sommige personen het commissielidmaatschap een uiting van interesse voor 'de' politiek en voor plaatselijke politieke vraagstukken, voor anderen meer dan dat, voor hen is het een opstapje naar het raadslidmaatschap.

Ambtseed of belofte

Raadsleden en commissieleden worden in hun ambtsuitoefening door een aantal dwingende regels omgeven. Voor raadsleden en voor commissieleden die geen raadslid zijn, geldt in de eerste plaats de ambtseed of belofte, waarin zij plechtig zweren of beloven hun plichten als raads- c.q. commissielid naar eer en geweten te vervullen.

Gemeentewet

In de tweede plaats is in deze casus de Gemeentewet relevant. Hij regelt onder meer het gebruik van informatie van de gemeente door raadsleden. Voor commissieleden die geen raadslid zijn, regelt een aparte verordening de toegang en het gebruik van gemeentelijke geheime of vertrouwelijke raadsinformatie.²⁵

Commissieleden hebben in dit opzicht op gelijke voet met raadsleden een aantal rechten en plichten. In dit onderzoek zijn de volgende relevant:

²⁵ Verordening fungeren als commissielid niet zijnde raadslid, 27-1-2005.

- een commissielid heeft recht op inzage in vertrouwelijke stukken,
- een commissielid heeft het recht om besloten vergaderingen van de raad of van een raadscommissie bij te wonen,
- op hem of haar rust de plicht tot geheimhouding,
- op hem of haar rust de plicht om op zorgvuldige wijze met raads- en commissiestukken om te gaan,
- een commissielid tekent bij wijze van aanvaarding van de opgelegde plichten een verklaring.

Voor de geheimhouding geldt het criterium dat het moet gaan om informatie of kennis van stukken of van het behandelde, die is opgedaan binnen de context van het orgaan (gemeenteraad, commissie). Geheimhouding en zorgvuldigheid betekenen dat hij of zij geen geheime of vertrouwelijke informatie waarover hij of zij uit hoofde van zijn of haar ambt of functie beschikt, aan derden verstrekt. Evenmin maakt hij of zij ten eigen bate of voor zijn of haar persoonlijke betrekkingen gebruik van geheime informatie die in de uitoefening van het ambt of de functie is verkregen.

Als een commissielid zich niet aan deze plicht tot geheimhouding houdt, kan de agenda-commissie van de raad het desbetreffende commissielid de rechten als hier zijn vermeld, ontnemen.

Bestuursrecht

In de derde plaats dient het handelen van het commissielid beoordeeld te worden in het licht van artikel 2.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel geeft voorschriften om de zuiverheid van het besluitvormingsproces te waarborgen, bijvoorbeeld bij het wijzigen van een bestemmingsplan. Art. 2.4 bergt twee aspecten in zich.

In de eerste plaats houdt het een opdracht in voor het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan – de gemeenteraad - dient in het besluitvormingsproces onpartijdig, objectief en onbevooroordeeld besluiten te nemen. Op het bestuursorgaan rust volgens dit artikel ook de plicht ertegen te waken dat persoonlijke belangen gemengd worden met het algemeen belang dat het bestuursorgaan gehouden is te behartigen. Het moet vermijden dat personen die bij het bestuursorgaan betrokken zijn, hun privébelangen bij de besluitvorming inbrengen. Ook de schijn van belangenverstrengeling dient in dit opzicht te worden vermeden.

In de tweede plaats houdt het artikel een persoonlijke opdracht in voor raads- en commissieleden. Een raads- of commissielid mag de besluitvorming niet vertroebelen met zaken die niet tot het algemeen belang – het belang van de gemeenschap als geheel - behoren, ook als raads- of commissieleden menen dat die vermenging er niet is of dat zij hun eigen belang effectief van het algemeen belang gescheiden kunnen houden.

Met de term <persoonlijk> wordt bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak, behoort te behartigen.²⁶

Tot de categorie van het bestuursrecht behoren ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaraan het bestuurshandelen moet voldoen. Het bestuur is in zijn publiekrechtelijk optreden niet alleen gebonden aan wettelijke voorschriften, maar daarnaast ook aan ongeschreven rechtsbeginselen. Dat zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

²⁶ Awb, art. 2:4.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn rechtsbeginselen. De term *beginselen* duidt erop dat er geen concrete handleiding voor behoorlijk bestuur te geven is. Het gaat om normen die in het algemeen rechtsbewustzijn van onze samenleving leven.

De algemene beginselen houden een elementaire eis van goede bestuursmoraal in. Ze zijn, anders dan wettelijke voorschriften, geen normen die rechtstreeks kunnen worden toegepast of afgedwongen. Het gaat om principiële maatstaven die in de bestuurlijke context betekenis krijgen. Ze hebben, zoals de term aangeeft, in hoofdzaak betrekking op de behoorlijkheidseis: elk bestuur en elke bestuurder moet behoorlijk handelen.

De beginselen hebben een dynamisch karakter, dat wil zeggen dat ze door jurisprudentie in aansluiting op de praktijk van het openbaar bestuur worden ontwikkeld. Inmiddels zijn er veel normen van het ongeschreven bestuursrecht gecodificeerd (uitgeschreven) in de Algemene wet bestuursrecht, met name op het terrein van zorgvuldigheid en belangenafweging. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn dus normen die door het bestuur in acht genomen moeten worden. Voor de burger zijn het normen waarop hij zich in zijn verweer tegen de overheid kan beroepen. Voor de rechter – en in dit onderzoek - zijn het toetsingsnormen.

De volgende beginselen zijn voor dit onderzoek relevant:

- objectiviteit, onpartijdigheid, onbevooroordeeldheid,
- evenwichtigheid van de besluitvorming, gevoel voor verhoudingen, rekening houden met de belangen die in het geding zijn, eerlijke afweging,
- zorgvuldigheid is een beginsel van procedurele aard, waarbij het er niet om gaat of het besluit naar de inhoud aan de eisen voldoet, maar of het zorgvuldig is voorbereid, uitgevoerd of toegepast,
- het vertrouwensbeginsel: de burger moet erop kunnen rekenen (als het tenminste gaat om een gerechtvaardigd vertrouwen) dat het bestuur het vertrouwen dat het bezit ten aanzien van de rechtspositie van een burger, honoreert,
- fair play: het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid, het moet voorkomen dat persoonlijke belangen (eigenbelang) van degenen die bij het bestuursorgaan zijn betrokken de besluitvorming beïnvloeden; de bestuurder moet zich onpartijdig opstellen,
- het gelijkheidsbeginsel: het bestuursorgaan moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen; het gelijkheidsbeginsel is een algemeen principe dat iedere burger (wettelijk) gelijke rechten en een gelijke behandeling in gelijke gevallen toekent; het wordt gerekend tot de grondrechten.

De beginselen van behoorlijk bestuur worden onderscheiden in formele (of procedurele) en materiële beginselen. De eerste categorie stelt eisen aan de procedure van het voorbereiden, nemen en uitvoeren van beslissingen. Tot deze categorie behoren onder meer het fair playbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. De tweede categorie stelt eisen aan de inhoud van de beslissing. Hiertoe behoren bijvoorbeeld de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en de inhoud van de motivering.

Morele gedragscode

In de vierde plaats is het handelen van raadsleden en commissieleden die geen gekozen raadslid zijn, onderworpen aan een morele gedragscode. Het is de morele code voor politieke ambtsdragers van de gemeente Bronckhorst.²⁷ Daarvan zijn voor deze casus de volgende morele beginselen van belang:

- onafhankelijkheid: het handelen van een politiek ambtsdrager wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden,
- betrouwbaarheid: op een politieke ambtsdrager moet men kunnen rekenen, hij houdt zich aan zijn afspraken, kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven,
- zorgvuldigheid: een politiek ambtsdrager gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt, hij zorgt er voor dat stukken met vertrouwelijke of geheime gegevens veilig worden opgeborgen en dat computerbestanden beveiligd zijn,
- een politiek ambtsdrager maakt niet ten eigen bate of ten gunste van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van de in de uitoefening van het ambt verkregen informatie,
- een politiek ambtsdrager gaat verantwoord om met de e-mail- en internetfaciliteiten van de gemeente.

Résumé criteria

In de verschillende hier behandelde regelingen gaat het vaak en min of meer om dezelfde normen. Alles op een rijtje gezet, levert dat het volgende beeld op.

- Het commissielid dat geen raadslid is, dient het ambt naar eer en geweten uit te oefenen.
- Hij moet zorgvuldig en correct omgaan met geheime of vertrouwelijke informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt.
- Hij mag niet ten eigen bate of voor zijn persoonlijke betrekkingen gebruik maken van in de uitoefening van of door het ambt verkregen informatie.
- Persoonlijke of privébelangen van het commissielid dat geen raadslid is – dat wil zeggen ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te vervullen - mogen niet gemengd worden met het algemeen belang dat het bestuursorgaan gehouden is te behartigen.
- Ook de schijn van belangenverstrengeling dient te worden vermeden.

²⁷ Gedragscode voor politieke ambtsdragers is door de gemeenteraad van Bronckhorst op 24 maart 2011 vastgesteld. Zij is op 20 april 2011 in werking getreden. Op 29 juni 2017 is een hernieuwde versie vastgesteld.

Hoofdstuk 4 - Beoordeling

In dit hoofdstuk wordt het handelen van het commissielid Stapelbroek beoordeeld in het licht van de beoordelingscriteria die in het vorige hoofdstuk zijn geformuleerd.

Aan de hand van de beoordelingsmaatstaven die aan het eind van het vorige hoofdstuk zijn samengevat en gezien gepresenteerde feiten in hoofdstuk 2, kunnen we constateren dat het commissielid Stapelbroek het ambt niet naar eer en geweten heeft uitgeoefend.

Hij is niet zorgvuldig en niet correct omgegaan met informatie die hij uit hoofde van zijn ambt kreeg en die toen alleen bij fractieleden bekend was, los van de manier waarop hij over die informatie kon beschikken. Het was in die tijd nog vertrouwelijke, niet algemeen toegankelijke, informatie.

Die informatie (de zienswijze van de familie N.) kreeg de heer Stapelbroek niet alleen via het extranet. Hij heeft zelf ook een andere mogelijkheid genoemd. Daaruit kunnen we de conclusie trekken dat voor hem twee wegen open stonden.

In de eerste plaats de reeds behandelde weg via het extranet van de gemeente, zoals uit het voorgaande duidelijk is geworden.

De tweede weg legde hij uit in zijn gesprek met de onderzoeker in de hoor- en wederhoor-procedure. Hij vertelde de onderzoeker dat hij in de fractie de portefeuille ruimtelijke ordening behartigt. In die hoedanigheid ordende en becommentarieerde hij voor de fractie de zienswijzen die de gemeente over de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan had ontvangen.

In het gesprek voor hoor en wederhoor stelde de heer Stapelbroek dit als volgt:

‘Ik heb alle zienswijzen die op 15 december bekend waren. Ik heb ze namelijk allemaal gelezen. Het waren er vrij veel, 150. Ik heb ze allemaal gelezen want ik heb als fractielid en commissielid ze zelfs gerubriceerd. Ik heb getracht om naar de fractie toe aan te geven wat is hier nou in wezen aan de hand, wat voor bezwaren zijn er. Zijn ze te verdelen in categorieën, zijn er significante overeenkomsten tussen de zienswijzen? Dat heb ik ook in de fractie gepresenteerd. Op 12 januari besproken en daarbij is ook de zienswijze van de heer N. door mij benoemd. Maar puur vanuit mijn werk als commissielid voor GBB. Daar ben ik heel helder in. Daarbuiten nooit.’²⁸

In het gesprek voor hoor en wederhoor verwees de heer Stapelbroek naar het fractieverslag dat de neerslag van deze werkzaamheden bevat. De onderzoeker kreeg op zijn verzoek om inzage daarin, van de fractievoorzitter van GBB de mededeling dat fractieverlagen vertrouwelijk zijn en binnen de fractie blijven.²⁹

²⁸ Transcriptie van het op de band opgenomen gesprek voor hoor en wederhoor van de onderzoeker met de heer Stapelbroek op 23 juni 2017, p. 9.

²⁹ Mail van de fractievoorzitter van GBB aan de griffier, 28-6-2017.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat de heer Stapelbroek - toen nog - vertrouwelijke informatie ten eigen bate heeft aangewend. Daarmee beoogde hij kennelijk, of daarmee wakte hij in ieder geval de schijn van, de invulling van het nieuwe bestemmingsplan voor eigen belang(en) te willen beïnvloeden.

Hij heeft persoonlijke of privébelangen – dat wil zeggen ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan behoort te vervullen – gemengd met het algemeen belang dat het bestuursorgaan gehouden is te behartigen.

Dat hij de zienswijze voor privédoeleinden gebruikte, staat ook in het verslag van het gesprek dat hij op 25 januari 2017 met de burgemeester had en dit feit toen erkende.³⁰ De heer Stapelbroek heeft in zijn mail van 28 februari 2017 tegenover de raadsgriffier dat verslag als juist erkend.

Bij de conclusie in dat gespreksverslag maakte de heer Stapelbroek overigens later nog een opmerking. Hij wenste in het verslag daarvan opgenomen te zien dat hij met zijn handelwijze ‘mogelijk’ de integriteit van de raad geschonden zou kunnen hebben.³¹

Tenslotte wenden we de blik naar de gedragscode van de gemeenteraad van Bronckhorst. De gedragscode schrijft voor dat het handelen van een politiek ambtsdrager gekenmerkt wordt door onpartijdigheid, ‘dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden’.

Door informatie uit de zienswijze te gebruiken heeft de heer Stapelbroek op ongeoorloofde wijze inbreuk op het bestuursbelang gemaakt. Gezien de politieke positie van de heer Stapelbroek kan hierdoor gemakkelijk de idee postvatten, dat in deze casus het belang van de privépersoon de heer Stapelbroek hand in hand ging met zijn ambt van politicus.

³⁰ Kort verslag gesprek tussen de heer Stapelbroek, mw. Besselink (burgemeester) en mw. Van der Leur (griffier) op 25 januari 2017. Ook: mail ambtenaar R.O. aan de griffier, 17-3-2017.

³¹ E-mail H. Stapelbroek aan M. van der Leur, 28-2-2017 over opmerkingen naar aanleiding van het gesprek met de burgemeester.

Hoofdstuk 5 – Conclusies en advies

In dit slothoofdstuk wordt een samenvattend antwoord gegeven op de deelvragen en de probleemstelling van dit onderzoek. Ze zijn in het eerste hoofdstuk geformuleerd, maar nu – vanwege de logica – in omgekeerde volgorde: eerst de deelvragen die in totaliteit een antwoord geven op de probleemstelling.

Antwoord op de deelvragen

Deelvraag a.

Welke bemoeienis heeft de heer Stapelbroek gehad in de planologische voorprocedure van het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan van de heer N.?

De heer Stapelbroek heeft in de planologische voorprocedure gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie uit de zienswijze van de familie N. De zienswijze van de familie N. was een reactie op de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst.

Deelvraag b.

Hoe is de heer Stapelbroek omgegaan met stukken die alleen aan raads- en commissieleden ter beschikking zijn gesteld?

Het gebruik dat de heer Stapelbroek maakte van de vertrouwelijke informatie uit de zienswijze, geschiedde voor privédoeleinden. De desbetreffende informatie kon hem alleen via het extranet of – daarvan afgeleid - via zijn werkzaamheden voor de fractie GBB bekend zijn. Dit feit wordt door de heer Stapelbroek niet betwist.

Deelvraag c.

Welke handelingen van de diverse betrokkenen zijn in deze casus te onderscheiden?

De heer Stapelbroek handelde als privépersoon. Hij gebruikte, toen nog, vertrouwelijke informatie uit de zienswijze van de familie N. om voor persoonlijke doeleinden invloed op de bestuurlijke behandeling van het bestemmingsplan uit te oefenen.

Deelvraag d.

Welke andere relevante factoren zijn er wellicht die een bepaald licht werpen op deze casus en die aandacht verdienen?

Er zijn geen andere relevante factoren te onderscheiden. De externe bronnen die de heer Stapelbroek voor dit onderzoek heeft aangedragen en kennelijk bedoeld waren als een soort 'getuigen à décharge', waren of niet te raadplegen of in dit onderzoek wegens hun bewijskracht onbruikbaar.

Antwoord op de probleemstelling

heeft de heer H.J.W. Stapelbroek als commissielid integer gehandeld in het gebruik van gemeentelijke informatie in relatie tot het verzoek van de heer N. tot wijziging van het bestemmingsplan?

De heer Stapelbroek heeft als privépersoon gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie die hem als commissielid bekend was.

Hij kon van die zienswijze kennisnemen via twee bronnen. Dat kon rechtstreeks als commissielid dat op gelijke voet van raadsleden alle vertrouwelijke informatie via het extranet kan raadplegen. Hij kon dat ook via de fractie, want de heer Stapelbroek had de portefeuille Ruimtelijke Ordening. Uit dien hoofde was hij belast met het ordenen en becommentariëren van de zienswijzen die op de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan waren binnengekomen.

Het commissielid Stapelbroek heeft om hem moverende reden(en) van de toen nog vertrouwelijke informatie gebruik gemaakt. Hij heeft zich met die informatie in de besluitvorming over het bestemmingsplan gemengd door zich met de zienswijze van de familie N. te bemoeien. Daarmee zou zijn handelwijze in ieder geval het besluitvormingsproces van de gemeenteraad als het ware kunnen hebben 'besmet'.

Dit is in strijd met zijn ambtseed of belofte en in strijd met zijn plicht om op zorgvuldige wijze met raads- en commissie-informatie om te gaan. Ook is dit in strijd met art. 2.4 Awb. Laatstgenoemd artikel schrijft onder meer voor dat de voor dat bestuursorgaan werkende personen geen persoonlijke belangen bij een besluit mogen hebben.

Door de inmenging van het persoonlijke belang in de desbetreffende besluitvorming is het de vraag of het bestuursorgaan (de gemeenteraad) zou (hebben kunnen) voldoen aan de eis van integer functioneren. Integer functioneren houdt in: onkreukbaar, onafhankelijk, onpartijdig en zonder vooringenomenheid van het bestuursorgaan en van de voor hem werkende personen.

Rol van de gemeente

Dat is de ene kant van deze casus, het handelen van de heer Stapelbroek. De andere kant is het handelen van de gemeente. Zoals in de inleiding vermeld, dient ook dat handelen te worden beoordeeld. Dat is nodig om het handelen van de heer Stapelbroek te zien in het perspectief van de opstelling van de gemeente.

Gezien het feitenonderzoek kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de gemeente legaal, zorgvuldig en volgens de geldende regels heeft gehandeld. Er is geen sprake van willekeur of van een voorkeursbehandeling voor de familie N., ook al sprak de heer Stapelbroek tegenover de burgemeester zijn twijfel uit over de integriteit van de desbetreffende ambtenaar.³² Dat blijkt uit een overzicht dat de gemeente aan de onderzoeker heeft verstrekt. Er is gehandhaafd op de talrijke klachten van de heer Stapelbroek.³³ Er is daarbij geen enkele grond om te twijfelen aan de professionaliteit en integriteit van de ambtelijke dienst op dit terrein.

Vanuit de ambtelijke organisatie en vanuit het bestuur (college van B&W) duidt ook geen enkel spoor op niet-integer handelen.

Maar er is meer. Dat blijkt als de zaak wat diepgaander wordt bekeken. Het bestuursorgaan (in dit geval de gemeenteraad) moet zijn taak zonder vooringenomenheid vervullen. Het

³² Kort verslag gesprek van de heer Stapelbroek met mw Besslink (burgemeester), mw. Van der Leur (griffier), 25 januari 2017.

³³ Memo van ambtenaar X aan ambtenaar Y van de gemeente Bronckhorst, Betrokkenheid Stapelbroek bij zaak N., Vierakkersestraatweg 11, 8-6-2017.

moet voorkomen dat persoonlijke belangen (eigenbelang) van degenen die bij het bestuursorgaan zijn betrokken, de besluitvorming beïnvloeden.

Voorkomen moet worden dat degene die ‘dicht bij het vuur zit’ zijn of haar positie misbruikt om op ongeoorloofde wijze invloed op bestuursbesluiten uit te oefenen. Ook de schijn daarvan moet worden vermeden.

Omdat de heer Stapelbroek zelf een zienswijze had ingediend en er ook een zienswijze lag van de familie N., is het de vraag of de fractie – in casu de fractievoorzitter als eerstverantwoordelijke - er verstandig aan deed in dit geval de bestaande werkpraktijk te volgen en de heer Stapelbroek met het ordenen en becommentariëren van de zienswijzen te belasten. Daarmee kreeg de heer Stapelbroek rechtstreeks te maken met de zienswijze van zijn bureaus waarmee hij in onmin leefde. Trouwens, ook de burgemeester wees op deze ongewenste verstrengeling in haar gesprek met de fractievoorzitter van GBB en commissielid Stapelbroek.

Omdat het tekenend is hoe deze morele kwestie in de fractie werd uitgelegd, volgt een citaat uit het verslag van dat gesprek:

‘De heer Blaauw meldt dat de fractie van GBB allang bezig (is) met de zaak N. en met een drietal andere zaken in relatie tot de recente uitspraak van de Raad van State. De portefeuillevreiding binnen de fractie is zo dat RO en ook deze zaken bij de heer Stapelbroek zijn belegd.

Burgemeester raadt dit af; dat je als fractie hierover een mening vormt prima, maar het is niet integer om dat door een commissielid te laten doen die bij één van die zaken persoonlijk betrokken is.

De heer Stapelbroek vindt niet dat hij persoonlijk betrokken is. En hij is het niet eens met het oordeel van de burgemeester. De heer Blaauw vindt dat de gemeente hem steeds als betrokkene maakt, maar stelt dat hij dat slechts als buurman niet is.

Burgemeester is het daar mee oneens, bovendien ben je in de publieke opinie betrokken. Haar uitdrukkelijke advies aan de fractie van GBB is hier een strikte scheiding tussen het privébelang en het raadsbelang aan te brengen. Waarbij haar advies is dat de heer Stapelbroek geen bemoeienis moet hebben in de besluitvorming rond deze casus, ook niet in het voortraject.’³⁴

Overigens zegde de fractievoorzitter in dat gesprek toe ‘dit in de fractie te beleggen bij iemand anders’.

Advies: toegang tot extranet

Zoals eerder is aangegeven, hebben niet alleen raadsleden, maar ook commissieleden die geen raadslid zijn, via een speciale code toegang tot het gemeentelijk extranet. Het is de vraag of dit verstandig beleid is.

Uit onderzoek is bekend, dat voor privédoeleinden gemakkelijk misbruik kan worden gemaakt van gemeentelijke informatiebronnen of gemeentelijke diensten, bijvoorbeeld op het gebied van persoonsinformatie (GBA), vastgoed, ruimtelijke ordening, vergunningverlening en bij de uitgifte van andere documenten.

³⁴ Gesprek met de heer Stapelbroek, Blaauw, Burgemeester en griffier Mariëlle van der Leur (verslag), 29-3-2017.

Er zijn argumenten die pleiten voor een volledige en onverkorte toegang tot deze bronnen voor commissieleden op gelijke voet met raadsleden.

Zo moeten commissieleden volwaardig kunnen deelnemen aan de werkzaamheden van hun fractie. Zij moeten daartoe door een adequate informatievoorziening in staat worden gesteld. Die informatievoorziening moet met andere woorden gelijkwaardig zijn aan die van raadsleden. In de tweede plaats hebben ook zij de ambtseed of belofte afgelegd.

Anderzijds zijn er argumenten die pleiten voor terughoudendheid.

In de eerste plaats kiest het volk zijn vertegenwoordigers. Dat is de kern van de democratie. De volksvertegenwoordiging beschikt als hoogste machtsorgaan, in dit geval de gemeenteraad, over een mandaat van de kiezers.

Daaraan is onlosmakelijk verbonden, dat raadsleden over het gebruik van dat mandaat, van die macht, dat wil zeggen over hun beleid en over hun handelen, verantwoording afleggen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in openbare raads- en commissiedebatten. Raadsleden zijn bovendien te allen tijde aanspreekbaar voor 'hun' kiezers. Dit mandaat en deze verantwoordingspositie zijn niet eigen aan een commissielid dat geen raadslid is. Commissieleden zijn (slechts) door de fractie geselecteerd en gekozen.

In de tweede plaats heeft een commissielid geen besluitvormende bevoegdheid. Hij of zij is in de fractie een assessor, een 'bijzitter', iemand die assistentie verleent. Hij of zij fungeert als extra ogen en oren van de fractie. Hij of zij kan gewaardeerd worden voor het inbrengen van andere oordelen of meningen en mogelijk andere informatie. Maar verder reikt die status niet. Ofschoon het nut van hun werk hier niet wordt onderschat of betwist, is eenzelfde informatiepositie als die van een raadslid toch kwestieus en betwistbaar.

Als de positie van het commissielid aldus wordt geschetst, is er wel wat voor te zeggen bepaalde informatierreinen voor het commissielid af te schermen. Het verdient dan aanbeveling de 'Verordening fungeren als commissielid niet-zijnde raadslid' van 27 januari 2005 nog eens kritisch te beoordelen.

Inderdaad, het staat de gemeenteraad vrij te beslissen of het extranet voor commissieleden geheel, gedeeltelijk of niet toegankelijk is. De onderzochte casus laat in ieder geval zien, dat misbruik op de loer ligt en dat, als er – gezien de autonomie van de fracties – geen afdoende maatregelen (kunnen) worden getroffen, het risico van misbruik op de loer ligt.