

Rekenkamercommissie gemeente Berg en Dal
Dorpsplein 1
6562 AH GROESBEEK

Onze gegevens
Documentnummer UIT-17-62082
Zaaknummer Z-17-58230
Behandeld door Dhr. H.G. Beumer
Verzonden op 22 november 2017

Uw gegevens
Uw brief van 12 oktober 2017

Onderwerp: Bestuurlijke zienswijze op concept eindrapportage van de Rekenkamercommissie (RKC) over het fietspad door de spoorkuil

Geachte commissie,

Op 12 oktober hebben wij uw rapportage ontvangen: "Het fietspad door de spoorkuil, Onderzoek naar de besluitvorming m.b.t. de ontwikkeling en de aanleg van het betonnen fietspad tussen de Biesseltsebaan en de Schietbaan", versie hoor en wederhoor 6 oktober 2017. U stelt ons in de gelegenheid om te reageren op de conclusies die uw commissie verbindt aan haar bevindingen.

Kort samengevat kunnen wij ons niet vinden in de opzet van uw onderzoek noch in de inhoud van uw rapportage.

De rapportage geeft naar onze mening een eenzijdig beeld van het proces van besluitvorming, essentiële zaken ontbreken in de rapportage en ze bevat feitelijke onjuistheden. Hieronder zal dit met enkele voorbeelden geïllustreerd worden. Vervolgens gaan wij in op wat dit betekent voor de negen door uw commissie getrokken conclusies. Tot slot zullen wij in deze bestuurlijke reactie voor een volledig beeld ook de maatschappelijke meerwaarde van het fietspad uiteenzetten.

De rapportage bevat feitelijke onjuistheden

Zienswijze ambtelijke organisatie

In het rapport geeft de commissie aan dat er sprake is geweest van technisch wederhoor van de ambtelijke organisatie. Door de ambtelijke organisatie is een zienswijze ingediend, zoals de Verordening op de Rekenkamercommissie dat voorschrijft c.q. toelaat. Deze zienswijze, met essentiële informatie, maakt echter geen deel uit van uw rapportage, waarmee niet op transparante wijze sprake is van hoor en wederhoor, zoals wel in het rapport wordt geduïd. De ambtelijke zienswijze wordt daarom nogmaals bijgesloten en maakt daarmee integraal onderdeel uit van deze reactie van het college.

Besluitvorming benodigde krediet

In het feitenrelaas stelt de commissie dat er geen nadere besluiten zijn genomen door het college inzake het beschikbaar stellen van het benodigde krediet. Uit documenten blijkt

echter dat het krediet onder andere via het SEV-fonds en subsidie is verkregen bij besluit van de gemeenteraad d.d. 30 augustus 2012. De verdere invulling van de besteding van het krediet is ter uitvoering van het college zonder dat daartoe nadere besluitvorming is vereist. Zij volgt daarbij het door de raad vastgestelde Inkoop- en aanbestedingsbeleid. De commissie faalt op dit punt in haar onderzoek om over de gedane procedures rondom bestedingen op correcte wijze te rapporteren (volledigheidshalve verwijzen wij naar het collegevoorstel VB/13/01394 van 28 januari 2014).

Fietspad passend binnen bestemmingsplan

De commissie stelt dat als gevolg van het collegebesluit van 11 december 2012 er geen wettelijke mogelijkheden meer bestonden tegen de verharding van het fietspad. Dat is echter geen gevolg van het collegebesluit; het actuele bestemmingsplan stond de verharding gewoon toe.

De rapportage geeft een eenzijdig beeld van het proces

Waardeoordeel van commissie

- *De commissie stelt in haar inleiding dat het verharderen van het fietspad geleid heeft tot veel maatschappelijke en bestuurlijke onrust. Ook bestempelt zij het smalle fietspad over het bestaande jaagpad, waarbij enkel de gronden van Prorail worden benut, als een ingrijpend infrastructureel werk. De commissie laat na om deze stellingen te onderbouwen. Het uitgangspunt van het college was en is dat het verharderen van een bestaand fietspad op een bestaande verkeersbestemming een eenvoudig werk is. De financiële middelen zijn beschikbaar gesteld uit het SEV-fonds (Sociaal Economisch Versterkings-fonds). De norm voor gebruik van dit geld was: "er moet een redelijke kans op succes zijn". Primair voldeed het project hieraan. De gemeenteraad heeft hierop geld beschikbaar gesteld. Wij zijn van mening dat de bestuurlijke besluitvorming hiervoor adequaat en voldoende is geweest.*
- *De commissie stelt vast dat bij uitblijven van consultatie van de oud-bestuurders wellicht onjuiste conclusies worden getrokken. Het was de taak van de commissie om de 'witte vlekken' in haar onderzoek te duiden en trachten deze op te helderen. In de rapportage wordt geen blijk gegeven waar en in welke mate de 'witte vlekken' een rol hebben gespeeld bij de getrokken conclusies. Hiermee doet de commissie afbreuk aan het zorgvuldigheidsbeginsel.*
- *De commissie stelt dat het college op de stoel van het bevoegd gezag (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [Rvo]) is gaan zitten. (Dit omdat het resultaat van het nader ecologisch onderzoek via een brief van onze advocaat is voorgelegd aan Rvo, inclusief de daaraan door ons verbonden conclusie dat er geen sprake is van overtreding van de FF-wet).*

Op basis van onze eigen ecologische onderzoeken, de gevoerde correspondentie en gespreksverslagen zijn wij het werk gestart. Wanneer wij daarmee evident fout hadden gehandeld, had de rechtbank ons daarvoor ter zitting (vonnis d.d. 27 maart 2015) op de vingers getikt. In werkelijkheid heeft de rechtbank partijen opgedragen om te pogen ons geschil via mediation op te lossen.

Tussentijds is het speelveld veranderd; eerst ging het om de bescherming van de bedreigde gladde slang. Toen deze niet aanwezig bleek, werd het accent verlegd naar de in ons land veel voorkomende zandhagedis.

Gesprekken RKC en partijen

Het valt ons college op dat de commissie hoofdzakelijk de tegenstanders van de aanleg van het fietspad heeft gesproken. De gemeente heeft zich laten bijstaan door diverse deskundigen die niet zijn gehoord. Onder andere zijn dat de ecologen en herpetologen van Bureau Waardenburg en de advocaten van Dirkzwager.

Essentiële zaken ontbreken in het rapport

Zienswijze en verweer Rvo

Het oordeel van de commissie dat ons college niet volaan heeft aan de beginselen van goed bestuur om de werkzaamheden te starten zonder de beoordeling van Rvo af te wachten, is niet juist.

Hieraan liggen twee argumenten ten grondslag

1. Het rapport van Bureau Waardenburg is kristal helder aangaande het niet overtreden van de FF-wet. Daarbij zijn ook alle officiële documenten van het ministerie betrokken. Dit zijn o.a. de zogenaamde "Soortenstandaarden". De herpetologen, specialisten op het gebied van reptielen (waarvan er in Nederland maar een handvol zijn), van RAVON en Bureau Waardenburg zagen beiden geen overtreding in de aanleg van het fietspad. Volgens hen vormde de aanleg geen probleem voor de zandhagedis en de hazelworm én de gladde slang was **niet** aangetroffen. Daarmee was er voor het college geen enkele aanleiding om de werkzaamheden nog verder uit te stellen. Dit is overeenkomstig de wet.
2. Tussen gemeente en Rvo is veel correspondentie geweest. Het initiatief hiertoe kwam, nadat Rvo middels een handhavingsverzoek bij de casus was betrokken, steeds vanuit de gemeente. Uit alle correspondentie blijkt dat de gemeente keer op keer met de ecologen van Rvo en eigen ingehuurd ecologen de casus heeft willen bespreken. Rvo heeft echter aangegeven géén adviesbureau te zijn en heeft steeds alle contact vermeden.

Dit vertraagde het proces steeds dermate dat de verplichte opleverdatum, gesteld in de voorwaarden van de subsidie (ruim € 260.000), in het nauw kwam. Dit heeft geleid tot een bestuurlijke afweging en het besluit om de werkzaamheden direct ter hand te nemen na het afronden van het nader ecologisch onderzoek. Uit de

veelheid van beschikbare documenten en correspondentie blijkt dit naar onze mening overduidelijk.

Lessen van Rvo

Uit het gespreksverslag van Rvo en commissie blijkt dat Rvo aangeeft dat zij vanuit de casus van Groesbeek de les heeft getrokken om eerder in gesprek te gaan en de situatie ter plekke te willen bekijken. Zij erkennen daarmee dat het proces, zoals dat in Groesbeek is verlopen, vanuit de rijksoverheid bepaald niet de schoonheidsprijs verdient. Ons college betreurt dat deze belangrijke informatie en duiding geheel ontbreekt in het rapport.

Standpunt Rvo en gemeente niet op één lijn

In het rapport staat nergens vermeld dat er nooit een uitspraak is geweest of er een ontheffing had moeten worden aangevraagd. Dit geschilpunt is in onderling overleg terzijde geschoven om verdere juridisering te voorkomen en te kiezen voor mediation. Het mediationtraject heeft ook inderdaad zijn vruchten afgeworpen en voor alle partijen (WMG, RAVON, Rvo en gemeente) een tevredenstellende oplossing gegeven.

Daarmee heeft ons college blijk gegeven van sensitiviteit, adaptatiebereidheid, samenwerken en oplossingsgericht handelen.

Reactie op uw conclusies

Samenvattend trekt uw commissie de volgende conclusies:

1. *Door het college van B&W van de voormalige gemeente Groesbeek zijn geen pogingen ondernomen om burgers en maatschappelijke organisaties actief te betrekken bij de ontwikkeling van het fietspad. Het college van B&W heeft hiermee in strijd gehandeld met het beginsel van goed bestuur dat burgers en andere belangrijke partijen bij het vormen en bijstellen van het beleid betrokken moet worden.*

Wij herhalen dat uitgebreide inspraak in het geheel niet aan de orde was:

- Het bestemmingsplan voorzag in het verharderen van het fietspad
- Primair was het een snel en eenvoudig uitvoerbaar project

Desondanks is er na het eerste gesprek met SBB en Natuurmonumenten nog ruim 1,5 jaar gesproken met alle partijen en is uitgebreid onderzoek gepleegd alvorens over te gaan tot daadwerkelijke realisatie. De conclusie van de RKC dat het college niet de belangenpartijen heeft geconsulteerd is volstrekt onjuist. Dat de uitkomst destijds niet naar tevredenheid van de WMG is, doet niets af aan dit feit. Immers hadden RAVON, SBB en Prorail bij aanleg van het fietspad, bij de aangetoonde afwezigheid van de gladde slang, geen bezwaar. Dat er later verkeersslachtoffers vielen onder andere diersoorten, staat hier geheel los van en was vooraf door geen enkele van de geconsulteerde ecologen en herpetologen ingeschat.

2. *Bij het vragen van een verklaring van geen bezwaar m.b.t. het verharden van het schelpenpad heeft het college van B&W niet transparant gehandeld en heeft daarmee het vertrouwen van burgers en maatschappelijke organisaties in het handelen van de overheid geschaad.*

Hier is géén sprake van feiten, maar van beeldvorming. Het is steeds volstrekt helder geweest dat het fietspad door de spoorkuil de eerste voorkeur van het college had. Wethouder Thijssen heeft dit ook mondeling herhaald naar de vertegenwoordigers van de WMG, zoals hij dit ook heeft aangegeven in het gesprek met uw commissie. Ook andere partijen waren hiervan op de hoogte. Deze hadden ook onderling contact.

In afwachting van de resultaten van de ecologische onderzoeken heeft het college het zekere voor het onzekere genomen. Om een alternatief te hebben voor het geval dat de gladde slang toch in de spoorkuil werd aangetroffen heeft het college ook aanlegvergunning aangevraagd voor het schelpenpad. Dit om te zorgen dat de subsidievoorwaarden nagekomen konden worden. Eigenaar Staatsbosbeheer had geen bezwaar tegen vergunningaanvraag vooruitlopend op een eventuele gebruiksovereenkomst. Toen de aanlegvergunning was afgegeven dachten de natuurorganisaties dat daarmee het fietspad door de spoorkuil van de baan was. Dit was echter niet zo.

Ons college is van mening dat wij steeds transparant hebben gehandeld. Zowel richting raad als naar de maatschappelijke organisaties hebben wij ons standpunt steeds herhaald. Het is ons achteraf echter duidelijk dat niettegenstaande het voorgaande, een beeld is ontstaan dat het college met afgifte van de aanlegvergunning definitief had gekozen voor het alternatieve tracé. Wij hadden ons dat beter moeten realiseren.

3. *De RKC constateert, bij de ontwikkeling van het fietspad een gebrek aan vertrouwen tussen enerzijds een aantal maatschappelijke organisaties en anderzijds het college van B&W. Wederzijds vertrouwen is van essentieel belang om het participatiebeginsel uit de code voor goed bestuur vruchtbaar vorm te geven. Betrokken partijen hebben, naar de opvatting van de RKC, op dit punt nog een weg te gaan.*

Ons college is van mening dat het bestuur en de ambtelijke organisatie professioneel hebben gehandeld. Dit is terug te lezen in de gespreksverslagen met de (oud)bestuurders en ambtelijke organisatie. De algemene conclusie op basis van slechts één project bevreemdt het college, en deze laten wij volledig voor rekening van de RKC. Het af en toe oneens zijn met elkaar betekent niet dat er geen wederzijds vertrouwen of respect kan zijn. Integendeel. Inmiddels is bijvoorbeeld het project fietspad Biesseltsebaan na nauw overleg met dezelfde partijen gerealiseerd. Het volgende project, aanleg fietspad Heumensebaan plus de natuurcompensatie nabij Kekerdomein, staat al weer in de steigers voor uitvoering in najaar van 2018.

4. *De RKC heeft niet kunnen constateren dat het besluit van B&W van de gemeente Groesbeek om het fietspad aan te leggen zonder het oordeel van de staatssecretaris van EZ af te wachten in strijd is met de wet. Wel constateert de RKC dat het college van B&W, met haar besluit dat de aanleg van het fietspad niet in strijd is met de Flora en Faunawet, getreden is in de bevoegdheden van de staatssecretaris. Als gevolg hiervan zijn er juridische procedures gevoerd en kosten gemaakt voor mitigerende maatregelen die naar de opvatting van de RKC vermeden hadden moeten worden.*

Het college deelt deze mening niet. De RKC stelt voorts dat als gevolg van de keuze om niet op het oordeel van de staatssecretaris te wachten, kosten zijn gemaakt voor mitigerende maatregelen. Deze interpretatie volgt het college niet.

De RKC geeft in haar rapport aan dat zij geen aandacht heeft besteed aan de periode van mediation. Wij verbazen ons hierover. Juist in deze periode is immers de keuze gemaakt over de soort en omvang van de mitigerende maatregelen, waarvan de RKC zich wèl uitlaat.

Het is de keuze van WMG/RAVON geweest om Rvo en gemeente tegen elkaar in een juridische procedure te betrekken. Als (mede)uitvoerder van de wet bestaat altijd de kans op een rechterlijke toetsing op al onze besluiten, inclusief bijkomende gemeentelijke kosten. In dit geval zijn wij overigens niet in het ongelijk gesteld. Het project spoorkuil is voor het ministerie zelfs (mede)aanleiding geweest om de wetstekst aan te laten passen.

Tijdens het gebruik van het fietspad zijn er meerdere zandhagedissen en hazelwormen doodgereden. Deze voor alle bij het project betrokken ecologen onvoorziene situatie, heeft geleid tot het nemen van extra maatregelen. Rvo, RAVON, WMG en gemeente zijn en waren het hier volledig over eens. De besluiten over kosten van mitigerende maatregelen zijn nu achteraf genomen. De vraag of de gemeenteraad toentertijd tot verharding van het fietspad zou hebben besloten als dit vooraf bekend was geweest, is een academische en blijft inderdaad onbeantwoord. Uit tellingen blijkt dat per dag bijna honderd amfibieën en klein wild gebruik maken van de aangelegde tunnels.

5. *De RKC constateert dat het college van B&W van de gemeente Berg en Dal in het kader van de WOB procedure ten onrechte stukken heeft onthouden aan de WMG. Wij zijn het eens met de commissie dat het college de fout heeft gemaakt, om bij het beschikbaar stellen van de openbare stukken, niet gelijktijdig te wijzen op de twee niet-openbare stukken. De niet-openbaarheid was onnodig. De vertrouwelijkheid was immers ten tijde van de besluitvorming actueel, niet ten tijde van de WOB-aanvraag. Ons college ziet hier een verbeterpunt om de procedure rond WOB-verzoeken nog eens onder de loep te nemen. Met name over het beschikbaar stellen van niet-openbare documenten.*

6. *Gezien de gang van zaken ligt het naar de mening van de RKC voor de hand dat het college van B&W van de gemeente Berg en Dal verantwoording aflegt over het door haar gevoerde beleid m.b.t. de aanleg van het fietspad. Door het college van B&W van de gemeente Berg en Dal is geen verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de overschrijding van het investeringskrediet en de consequenties die dit heeft voor de bestedingsmogelijkheden binnen het SEV. Het college van B&W is volgens de beginselen van goed bestuur gehouden om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en haar handelen te rechtvaardigen.*

Het college is tot op heden niet in de gelegenheid gesteld om verantwoording af te leggen. Het project "fietspad spoorkuil" was in het najaar 2016 nog in volle uitvoering met de juridische procedures en met de aanleg van de amfibieschermen en -tunnels. Tijdens of net na de onderhoudstermijn maakte de gemeenteraad de keuze om het fietspad spoorkuil onderwerp te maken van een rekenkameronderzoek. Dit onderzoek moest naar onze mening aan de ambtelijke en bestuurlijke evaluatie vooraf gaan.

7. *De gemeenteraad van de gemeente Groesbeek en later van de gemeente Berg en Dal is op verschillende momenten geïnformeerd over het lopende proces. De gemeenteraad van de gemeente Groesbeek heeft de kans om invloed uit te oefenen op de keuze voor een alternatief voor het fietspad laten liggen.*

Ons college kan deze conclusie niet invullen voor de gemeenteraad. Wel concluderen wij dat de raadsparade d.d. 24 april 2014 het college de ruimte heeft gegeven om de ingeslagen weg verder te bewandelen. Wat de RKC nu met deze conclusie wil duiden is niet helder. Is de RKC van mening dat de meerderheid van de voormalige Groesbeekse gemeenteraad een andere keuze had zullen maken? Wij constateren zelf dat er groot maatschappelijk draagvlak is gebleken voor de gemaakte keuze. Dit blijkt uit de reacties van bewoners in de media, het veelvuldig gebruik van het fietspad en de reacties van de vele recreanten in en buiten het dorp.

8. *De rol van de bestuurlijk verantwoordelijken tijdens het proces is onduidelijk. Uit de beschikbare documentatie blijkt geen sturende rol van de verantwoordelijke bestuurders.*

Ons college deelt uw conclusie niet. Oud burgemeester H. Keereweer heeft in gesprek met uw commissie helder verwoord (zie gespreksverslag): "B&W hebben gehandeld conform besluitvorming in de gemeenteraad. Er was voor het verharderen van het jaagpad en aanleg van het fietspad langs de spoorlijn politiek draagvlak. Er zijn door de Raad hierover ook géén andere besluiten genomen. B&W heeft op de juiste momenten terugkoppeling gehad met de gemeenteraad over het fietspad. Zowel bij kredietaanvraag, bij de verantwoording over de besteding van het SEV-fonds, bij de procedures met de RVO, bij behandeling motie 'heroverweging fietspad' als terugkoppeling in de carroussel. Overigens heeft de gemeenteraad m.i. ook voldoende gebruik gemaakt van haar informatierecht."

Daarnaast is alle correspondentie uit naam van het college gevoerd. Bilaterale overleggen tussen de ambtelijke organisatie en de wethouders leidden consequent tot antwoordbrieven die door of namens het college zijn ondertekend. Het college begrijpt dan ook niet op welke gronden de commissie haar conclusie trekt aangaande de bestuurlijke afwezigheid. Deze conclusie wordt door de RKC ook niet onderbouwd.

9. *De archivering is niet op orde.*

De commissie geeft aan dat zij in plaats van alle stukken ineens, deze in meerdere delen heeft ontvangen én ook van Rvo en RAVON. Dat bestrijdt het college niet. Dit is het gevolg van de werkwijze van de commissie. Daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat de archivering niet op orde is.

Het fietspad heeft een belangrijke maatschappelijke meerwaarde

Het college is zeer content met het gerealiseerde fietspad en met de vele gebruikers van het fietspad die hun steun hebben uitgesproken. Het fietspad wordt volop gebruikt door fietsers, zowel utilitair (woon-werk / woon-school), als ook voor toeristische fietstochten. Daarnaast maken ook mensen met een beperking gebruik van het vlakke fietspad om toch een tochtje door het Groesbeekse bos te kunnen maken.

Achteraf had het college ook liever gezien, dat de verschillende ingehuurd experts en ecologen, waaronder die van Waardenburg en RAVON, de impact van het fietspad op de soort zandhagedis beter hadden ingeschat. De faunatunnels worden echter goed gebruikt door de reptielen. Het fietspad blijkt geen barrière in het leefgebied.

Het fietspad lijkt ook een belangrijke aanwinst in de economische versterking van ons centrum. Er is een duidelijke toename te constateren van het fietsverkeer van, naar en door het centrum van Groesbeek. Het belang daarvan is groot. Uit onderzoek is gebleken dat in 2015 de omgeving van Groesbeek bezocht is door 235.000 fietstoeristen. Door de opkomst van de elektrische fiets is het aantal fietstoeristen bovendien stijgende. Met het fietspad langs de voormalige spoorlijn wordt het winkelhart van Groesbeek op een zeer aantrekkelijke manier verbonden met zowel het bosgebied als het open landschap richting Kranenburg. Een verbinding die voorheen niet bestond. Ons college is er dan ook van overtuigd dat het fietspad bijdraagt aan een vitaal centrum van Groesbeek, waar zowel bezoekers, bewoners als ondernemers volop van profiteren.

Algeheel oordeel onderzoek en rapportage RKC

Wij willen de waardering uitspreken voor het vele werk dat is verzet door de RKC. Helaas moeten wij constateren dat de wijze waarop de RKC tot haar rapport is gekomen, onvoldoende volledig is geweest. Daardoor herkennen wij ons niet in een belangrijk deel van de conclusies.

Wij zijn van mening dat alle partijen kunnen leren van het project fietspad spoorkuil en de totstandkoming het rekenkamerrapport.

We hebben al kunnen lezen dat Rvo twee belangrijke leerpunten heeft gedefinieerd:

- Sinds 1 januari 2017 is het omstreden artikel uit de oude FF-wet, gewijzigd. Deze wijziging is ingegeven door de gerechtelijke procedures van de casussen "Windmolens en vleermuizen" en "Fietspad Spoorkuil". De wetgever zou dit niet overwegen indien de casus "Fietspad Spoorkuil" overduidelijk bij de Rechtbank als wetsovertreding was beoordeeld.
- Uit het gespreksverslag van Rvo en RKC, geeft Rvo aan dat zij vanuit de casus van Groesbeek de les heeft getrokken om eerder in gesprek te gaan en de situatie ter plekke te willen bekijken.

Ook wij hebben onze werkwijzen verder verbeterd:

- Voor de verbetering van fietspad Biesseltsebaan en de aanleg van het fietspad Rijlaan-Heumensebaan zijn wij nog eerder in contact getreden met de diverse natuurorganisaties. Dit werpt zijn vruchten af. In vele andere zaken werken wij overigens al jaren in tevredenheid samen met WMG en SBB.
- De WOB-procedure voor vertrouwelijke stukken houden we tegen het licht.
- Wij zullen alerter zijn op foutieve beeldvorming en proberen deze in de toekomst te voorkomen.

Wij stellen voor dat raad en college zich gezamenlijk laten adviseren om de procedures voor het opstellen van een onderzoeksopdracht voor de RKC nog eens tegen het licht te houden. Zo kunnen we in de toekomst tot een werkwijze komen waar alle betrokken partijen zich in kunnen vinden.

Het college vertrouwt erop dat u onze bestuurlijke reactie samen met de eerder verzonden ambtelijke zienswijze zult toevoegen aan de stukken.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van gemeente Berg en Dal,

De secretaris

De burgemeester

E.W.J. van der Velde

Mr. M. Slinkman

Reageert u op deze brief? Vermeld dan altijd het zaaknummer.

Afschrift aan:
Griffie

Bijlage
Ambtelijke zienswijze