

Onderzoeksopdracht onafhankelijk extern onderzoek Allsafe

Onderzoeksopdracht

Een onderzoek naar de rechtmatigheid, zorgvuldigheid en doeltreffendheid van het proces met betrekking tot de afhandeling van de aanvraag voor een bouwvergunning voor specifiek het bedrijfspand Allsafe, gelokaliseerd in de wijk Fascinatio, daaraan gerelateerde gebruiksvergunningen, de handhaving daarvan, het toezicht erop, evenals de controle en naleving van de van toepassing zijnde kwaliteitscriteria in de wijk Fascinatio ten aanzien van onder meer vormgeving, omvang en uitstraling, evenals de algehele informatievoorziening, communicatie en bewonersparticipatie, vanaf het eerste moment van interesse van de onderneming voor de kavel tot aan de afronding van werkzaamheden aan en rondom het pand.

Opdrachtformulering: hoofd- en deelvragen

Het onderzoek dient antwoord te geven op een aantal hoofdvragen, elk voorzien van een aantal deelvragen en subdeelvragen. De (hoofd)vragen zijn als volgt thematisch ingedeeld:

1. Regelgeving
2. Procedures
3. Verslaglegging
4. Communicatie
5. Participatie
6. Toekomst

In dit document zijn de hoofdvragen (1, 2, 3, etc.), deelvragen (a, b, c, etc.) en subdeelvragen (i, ii, iii, etc.) verder uitgewerkt.

Onderzoeksvragen

1. **Regelgeving:** Heeft de gemeente Capelle aan den IJssel de omgevingsvergunning voldoende kritisch en zorgvuldig getoetst en waren er op 30 oktober 2018 zowel ambtelijk als bestuurlijk voldoende gronden om tot een positief besluit te (kunnen) komen ten aanzien van de omgevingsvergunning voor Allsafe?
 - a. Is het gehele proces van vergunningbeoordeling en -verlening conform wet- en regelgeving en aanvullende in de gemeente Capelle aan den IJssel geldende beleidskaders verlopen?
 - b. Is er voldaan aan alle criteria en normen zoals gesteld in alle op de bestemming en bouw van toepassing zijnde, geldende regelgeving?
 - i. Moest de vergunning worden getoetst aan het bestemmingsplan 2013? Zo ja, is deze toetsing juist verlopen?
 - ii. Is detailhandel op dit kavel toegestaan en vallen de activiteiten van Allsafe al dan niet onder de definitie van detailhandel?
 - iii. Voldoet het pand van Allsafe aan de overige vereisten uit het bestemmingsplan 2013?
 - iv. Moest de vergunning worden getoetst aan het Beeldkwaliteitsplan 1999? Zo ja, is deze toetsing juist verlopen?

- v. Moest de vergunning worden getoetst aan de Nota Beeldkwaliteit 2017? Zo ja, is deze toetsing juist verlopen?
 - vi. Moest de vergunning worden getoetst aan de Nota Buitenreclame 2015? Zo ja, is deze toetsing juist verlopen?
 - vii. Is het in de raadsvergadering van 26 maart 2012 aangenomen amendement inzake Kantoorgebouwen Fascinatio-Capelsebrug uitgevoerd?
- c. Zijn de voor het pand Allsafe van toepassing zijnde kwaliteitscriteria, zowel in algemene als in specifieke zin, vastgelegd? Zo ja, zijn die kwaliteitscriteria waaraan het Q-team dient te toetsen in acht genomen? Is er bijv. een handboek toetsingscriteria bij vergunningaanvragen?
- i. Welke stukken zijn uiteindelijk bepalend voor de verleende omgevingsvergunning voor de bouw van het pand? Voldoen de aangeleverde stukken aan de gestelde criteria?
 - ii. Zijn de interne besluitstukken en de omgevingsvergunningen van voldoende kwalitatief niveau?
- d. Hoe heeft het Q-team getoetst?
- i. Kon en mocht het college op het (toetsingsproces en het advies van) Q-team steunen?
 - ii. Wat (en wanneer) was er binnen de gemeente bekend t.a.v. het functioneren van het Q-team (o.a. de 1e jaarsevaluatie van het Q-team uit juli 2018)?
 - iii. Was het op 30 oktober 2018 voor het college nog redelijk om te steunen op de oordeelsvorming van het Q-team, of waren aanvullende maatregelen op zijn plaats en/of genomen?
 - iv. Heeft het Q-team getoetst volgens landelijke en in Capelle geldende normen?
 - v. Hoe borgt het college dat het Q-team voldoende kritisch, deskundig, onafhankelijk, betrouwbaar, onpartijdig en integer is en vindt er interne, externe of zelftoetsing op deze aspecten plaats?
- e. Hebben alle relevante toezichthouders de plannen beoordeeld en geaccordeerd? Om welke toezichthouders gaat het? En zijn de benodigde toestemmingen verleend?
- i. Is het advies van het REO, bij afwijking kaveloppervlakte conform bestemmingsplan, juist in het proces behandeld en verkregen?
- f. Bevat het proces van vergunningverlening binnen de gemeente voldoende waarborgen t.a.v. betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en deskundigheid bij de totstandkoming van vergunningen?
- i. Is dit (controversiële) plan terecht niet voorgelegd aan de gemeenteraad (in het geheel geen afstemming / goedkeuring / communicatie) en/of aan het college (anders dan t.a.v. bouwhoogte, parkeernorm en perceeloppervlakte)?
 - ii. Heeft het proces van vergunning beoordeling geleid tot een inhoudelijk juiste en voldoende afgeronde en onderbouwde conclusie conform de daaraan minimaal te stellen eisen?
 - iii. Is door de gemeente voldoende rekening gehouden met andere omgevingsfactoren?
 - iv. Is de kavelprijs (1/3 van de prijs van het naastliggende kavel) onder voldoende concurrerende marktomstandigheden tot stand gekomen en voldoende getoetst?

- v. Was het dossier voldoende op orde voor de mandaathouder om een mandaat te geven? Had hij/zij in dit geval gebruik mogen maken van zijn/haar mandaat of had hij/zij af moeten stemmen met zijn/haar portefeuillehouder en/of het college?
- vi. Had het college van B&W op 30 oktober 2018, al dan niet via de in de gemeente Capelle geldende mandaatregeling, kunnen en mogen besluiten tot het verlenen van deze omgevingsvergunning?
- vii. Ten aanzien van de behandeling van de vergunningaanvragen in algemene zin moet vooropgesteld staan – en met name intern binnen de gemeente duidelijk zijn – dat voor de beoordeling van de vergunningverlening het wettelijk kader het uitgangspunt is en dat dit niet afhankelijk is van bestuurlijke motieven en/of prioriteiten. Heeft de besluitvorming met in achtname van dit punt plaatsgevonden?
- viii. Geeft het onderzoek aanwijzingen voor (voorwaardelijke) opzet en/of grove nalatigheid en/of laakbaarheid en/of wanprestatie en/of dwaling door de gemeente en/of andere betrokken partijen?
- ix. Zijn er aanwijzingen dat ambtelijke overwegingen of kritieken die op enig moment zijn geuit, later zonder verklaarbare reden niet nogmaals zijn besproken en/of behandeld?
- g. Zijn er algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschonden t.a.v. het project Allsafe? Zo ja, welke beginselen zijn geschonden en op basis van welke bevindingen?

2. **Procedures:** Wat is de voorgeschreven bestuurlijke en ambtelijke route vanaf interesse voor de kavel tot verkoopmoment kavel en de verlening van de omgevingsvergunning voor de bouw van het pand Allsafe? Is daaraan voldaan? Is door de gemeente adequaat, integer, transparant, juist en tijdig gereageerd, toezicht gehouden en gehandhaafd ten aanzien van de geuite zorgen, klachten, meldingen en bezwaren door bewoners?

- a. Past het gelopen proces binnen het wettelijk kader en/of beleidsregels en de afgesproken werkprocessen of conflicteert dit hiermee?
 - i. Wat is de route voor toetsing aan welstandscriteria/kwaliteitscriteria en is daaraan voldaan?
 - ii. Zijn de bewoners bij de herziening van het bestemmingsplan voldoende (duidelijk) gewezen op de (eventuele) belangrijke wijzigingen zoals aanpassing bouwhoogte?
 - iii. Is er sprake van controle op uitvoering van wet- en regelgeving?
 - iv. Zijn de vereisten van het bestemmingsplan 2013, inclusief het amendement van 26 maart 2012, procedureel van toepassing? Zo ja, zijn deze vereisten voldoende getoetst in het proces?
 - v. Zijn de vereisten van het Beeldkwaliteitsplan 1999 procedureel van toepassing? Zo ja, zijn deze vereisten voldoende getoetst in het proces?
 - vi. Zijn de vereisten van de nota beeldkwaliteit 2017 procedureel van toepassing? Zo ja, zijn deze vereisten voldoende getoetst in het proces?
 - vii. Zijn de vereisten van de nota buitenreclame 2015 procedureel van toepassing? Zo ja, zijn deze vereisten voldoende getoetst in het proces?

- b. Welke afdelingen en welke personen hebben binnen de gemeente welke rol gespeeld en is deze rol zorgvuldig uitgevoerd?
 - i. Op welke wijze is het ambtelijk en het bestuurlijke proces met betrekking tot Allsafe verlopen?
 - ii. Hebben medewerkers meldingen gemaakt van (mogelijke) misstanden in het dossier Allsafe? Wordt de positie van ambtenaren daartoe voldoende beschermd?
 - iii. Wat is de reden voor overdracht van de portefeuille van wethouder Van Sluis aan wethouder Van Veen? Is deze overdracht tijdig gebeurd?
- c. Zijn de positie, werkwijze en de processen van het Q-team voldoende om de kwaliteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid te waarborgen?
- d. Hadden de bewoners een gerechtvaardigde verwachting dat het proces en toetsing binnen de gemeente de vergunning beoordeling van Allsafe in de huidige vorm had moeten afwijzen (bijvoorbeeld o.b.v. afwijkingen ten opzichte van de diverse toetsingskaders, verstrekte informatie, gemaakte beloften, etc.)?
- e. Zijn de gebruikelijke en/of verplichte procedures inzake het informeren van omwonenden, WOP en/of andere belanghebbenden nageleefd?
 - i. Hoe kan worden verklaard dat er binnen de gemeente verschillende meningen en/of interpretaties bestaan ten aanzien van diverse vereisten (o.a. de benodigde informatie en beelden, het organiseren van een informatieavond, etc.)?
 - ii. Hoe kan het dat diverse signalen binnen de gemeente (o.a. het organiseren informatieavond) niet zijn opgevolgd c.q. bij Allsafe zijn afgedwongen?
 - iii. Hoe kan het zijn dat diverse zaken / signalen (o.a. het niet door Allsafe organiseren van een informatieavond) niet zijn geëscaleerd?
- f. Is de procedure voor handhaving en toezicht op juiste uitvoering vastgelegd en is daaraan voldaan?
 - i. Hebben het college van B&W en/of afdelingen binnen de gemeente voldoende adequaat, tijdig, integer en onpartijdig gehandeld n.a.v. klachten, bezwaren, geconstateerde overtredingen en onveilige situaties?
 - ii. Hebben het college van B&W en/of afdelingen binnen de gemeente voldoende handhavend opgetreden richting Allsafe en/of aannemers en/of andere betrokkenen n.a.v. klachten, bezwaren, geconstateerde overtredingen en onveilige situaties?
 - iii. Zijn de vereisten van het beeldkwaliteitsplan 1999 voldoende nageleefd in dit plan?
 - iv. Zijn de vereisten van het nota beeldkwaliteit 2017 voldoende nageleefd in dit plan?

3. Verslaglegging: Is door de gemeente adequaat, integer, transparant, juist, tijdig en volledig gedocumenteerd?

- a. Hoe is de gehele procedure (van interesse tot verkoopmoment kavel) vastgelegd?
- b. Zijn alle beslismomenten beschreven en in kaart gebracht?
- c. Hoe is de verslaglegging geweest en voldoet deze verslaglegging aan de voorschriften?

- d. Zijn de verslagen en adviezen van het Q-team voldoende van inhoud, aard en omvang, voldoende leesbaar voor o.a. belanghebbenden en worden constatering juist, volledig, tijdig, adequaat, gemotiveerd en zichtbaar opgevolgd?
 - e. Is de aan de gemeente verstrekte documentatie van andere betrokken partijen adequaat, integer, transparant, juist, tijdig en volledig gedocumenteerd?
 - f. Bevatte het tijdens de bezwaartermijn ter inzage gelegde dossier voldoende informatie voor bewoners en/of andere belanghebbenden om de vergunning kritisch te kunnen beoordelen?
- 4. Communicatie:** Hoe is de communicatie verlopen tussen de diverse betrokken ambtelijke en bestuurlijke actoren? Is door de gemeente adequaat, integer, transparant, juist, tijdig en volledig geïnformeerd en gecommuniceerd?
- a. Op welke wijze is communicatie naar bewoners van de wijk Fascinatio, bedrijven en andere belanghebbenden in de omgeving in casu gerealiseerd? Is daarmee voldaan aan voorgeschreven procedures omtrent communicatie?
 - i. Is er een voorgeschreven procedure voor communicatie met bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden in de omgeving van het bouwwerk? Zo ja, is deze procedure, respectievelijk de vigerende communicatiepraktijk gevolgd?
 - ii. Zijn de omwonenden en/of andere belanghebbenden juist, tijdig en volledig geïnformeerd door de gemeente en/of de andere betrokken partijen (Allsafe, ontwikkelaar, architect)? Was een informatieavond, het verspreiden van flyers, folders, etc. een vereiste?
 - iii. Wat is de reden dat één belanghebbende (firma Stout/Herkon) vooraf vertrouwelijk is geïnformeerd?
 - b. Zijn er aanwijzingen voor onjuiste en/of onvolledige informatieverstrekking en/of onjuiste voorstelling van zaken, feiten en omstandigheden binnen de gemeente Capelle aan den IJssel (bijvoorbeeld aan het college van B&W door eigen ambtenaren, en/of aan de gemeenteraad en/of aan bewoners en/of andere belanghebbenden)?
 - c. Zijn er aanwijzingen voor onjuiste en/of onvolledige informatieverstrekking en/of onjuiste voorstelling van zaken, feiten en omstandigheden door de andere betrokken partijen (Allsafe, ontwikkelaar, architect) richting gemeente en/of andere (mogelijke) belanghebbenden?
 - d. Hebben het college van B&W en/of afdelingen binnen de gemeente juiste, tijdige en volledige informatie verstrekt als antwoord op vragen van bewoners, politieke partijen, naastgelegen bedrijven en andere belanghebbenden?
 - i. Is er informatie aan bewoners onthouden waardoor een onjuist beeld is gekregen van het pand en haar bedrijfsactiviteiten?
 - e. Welke (actieve of passieve) rol heeft de gemeente gespeeld in het verwijderen, aanpassen en/of niet tonen van beelden en had hiertegen moeten worden of kunnen worden opgetreden?
 - i. Zijn er beelden uit presentaties verwijderd, zijn artist impressions aangepast met niet bestaande bebouwing, zijn onjuiste verhoudingen en perspectieven gebruikt in schetsen en beelden en zijn ondanks (herhaaldelijke) verzoeken van het WOP afbeeldingen niet getoond?
 - ii. Zo ja, duidt dit op het bewust onjuist en/of onvolledig willen informeren en/of bewust achterhouden van informatie voor bewoners, belanghebbenden of anderen?

5. **Participatie:** Op welke wijze is bewonersparticipatie gerealiseerd en heeft dit voldaan aan de afspraken en procedures die gelden binnen de gemeente Capelle aan den IJssel?
- a. Is er een participatietraject voorgeschreven met betrekking tot bewoners/omwonenden, bedrijven in de omgeving en andere belanghebbenden?
 - b. Hoe heeft de gemeente invulling gegeven aan zijn actieve informatieplicht?
 - c. Heeft de gemeente Capelle aan den IJssel de huidige aanbevelingen van de Nationale Ombudsman (rapport dd. 8 maart 2019) op het gebied van bewonersparticipatie bij vergunningverlening verwerkt in haar organisatie?
6. **Toekomst:** Wijzen de onderzoeksbevindingen op een incidenteel geval, of geven de onderzoeksbevindingen aanleiding tot het vermoeden dat de casus Allsafe in meer gevallen kan (hebben) op(ge)treden?
- a. Zijn schakel- en beslismomenten in het proces van vergunningverlening (zoals bij samenloop van meerdere vergunningen en overdracht van verlening naar handhaving) helder uit het dossier af te leiden en resulteren deze binnen enkele dagen tot de gewenste vervolgacties?
 - b. Welke (eventuele) bevindingen uit het onderzoek duiden op een reële kans op het risico van herhaling van onjuistheden, omissies, nalatigheden, leemten, beoordelingsfouten en dergelijke, bij de beoordeling van andere vergunningsaanvragen binnen de gemeente Capelle aan den IJssel?
 - c. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan, op basis van de bevindingen uit het onderzoek, met het oog op (verbeteringen) ten aanzien van de beoordeling van vergunningsaanvragen binnen de gemeente Capelle aan den IJssel?