

Notitie d.d. 25 januari 2019

Betreft: Toetsing besluitvorming Zogweteringlaan
Van: Prof. dr. G.D. Minderman
Aan: A. van Hussel, gemeentesecretaris Stichtse Vecht

1. Vraagstelling van de analyse

- I. Hoe is het besluitvormingsproces inzake Zogweteringlaan gelopen en is er daarbij sprake geweest van een (ongeoorloofde of schijn van) belangenverstrengeling (inclusief gedragingen of omstandigheden die daaraan inhoud zou kunnen geven) van wethouder Van Dort? Deze vraag bestrijkt vier perioden:
 - a. De periode als wethouder voordat de portefeuille RO door deze wethouder werd beheerd, maar wel deel uitmaakte van het collegiaal bestuur (van 16 december 2015 tot 26 april 2018);
 - b. De periode van 26 april 2018 (RO in haar portefeuille) tot 15 mei 2018 (College besluit inzake Zogweteringlaan);
 - c. De periode van 15 mei 2018 tot 25 september 2018 (datum overdracht portefeuille aan de heer Klomps). Dit betreft ook de vraag of de overdracht van de portefeuille tijdig, gemotiveerd en ordentelijk heeft plaatsgevonden;
 - d. De periode tussen 25 september en het collegebesluit op 13 november 2018 en dus de inbreng van de wethouder in de collegiale besluitvorming.
- II. Op welke wijze heeft het college inzake deze besluitvormingsperiode in procesmatige zin voldoende rekening gehouden met de belangen van alle betrokkenen? Het betreft hier een marginale toetsing vanuit politieke kaders.

2. Notitie en aanpak

In onderstaande tekst zal eerst een reconstructie van het proces worden weergegeven, voor zover dit uit de stukken en interviews blijkt. Het is het resultaat van een snel en beknopt onderzoek. In paragraaf 4 wordt de toetsing uitgewerkt. De gesprekken hebben weinig materiaal opgeleverd voor de vraag onder II. Het vermoeden dat wellicht ook de bestuursrechter hier nog over zal oordelen heeft geleid tot een zeer bescheiden analyse.

De weergave in deze beknopte notitie is het resultaat van stukkenonderzoek, met name het raadsdossier inzake de Zogweteringlaan en interviews met burgemeester Van Mastrigt, gemeentesecretaris van Hussel, wethouders Klomps en Van Dort alsook met de heren Leunenberg en De Smet vanuit de ambtelijke organisatie.

3. Reconstructie van het besluitvormingsproces

3a. Tijdvak 16 december 2015 tot 26 april 2018

Op 16 december 2015 wordt mevrouw Van Dort wethouder in de gemeente Stichtse Vecht. Het beleidsterrein Ruimtelijke Ordening zit niet in haar portefeuille. De bestemmingsplanwijziging Zogweteringlaan bevindt zich in dit tijdvak in de ambtelijke voorbereiding ('facilitatie') en maakt geen deel uit van de beraadslaging in het college. Tijdens het periodiek overleg (PO) van deze wethouder komt het voorstel dus ook niet aan de orde: er is dus geen verantwoordelijkheid of beïnvloeding van mevrouw Van Dort op dit dossier. Toen het dossier op de collegetafel lag voor besluitvorming op het ontwerpbestemmingsplan op 22 augustus 2017 heeft wethouder Van Dort geen afwijkend standpunt ingenomen. Binnen het college is het in dit tijdvak bekend dat de wethouder op het adres Klokjeslaan 111 woont en dat dit op steenworp afstand van de Zogweteringlaan en de bouwlocatie is.

3b. Tijdvakken 26 april tot 15 mei en door naar 25 september

De gemeenteraadsverkiezingen in 2018 leiden tot een coalitie met een nieuw collegeprogramma. Dit tijdvak is van belang vanwege twee elementen: in de eerste plaats versterkt het akkoord het beleid tegen bouwen buiten de rode contouren en ten tweede omdat dit beleid in belangrijke mate wordt vormgegeven door de wethouder Ruimtelijke Ordening (mevrouw Van Dort).

Ten behoeve van de eerste reguliere vergadering van het nieuwe college op 15 mei 2018 vindt er op 14 mei vooroverleg plaats tussen wethouder Van Dort en de behandelend ambtenaar. Op die dag wordt er heel kort stil gestaan bij het voorstel van de ambtelijke adviseurs die het plan graag door willen geleiden en het op de agenda van de volgende dag hebben gezet. De wethouder geeft aan dat zij vragen heeft omtrent het voorstel en dat zij het opnieuw in een uitgebreider PO wil bespreken.

Tijdens de collegevergadering wordt het bestemmingsplan Zogweteringlaan aangehouden vanwege de complexiteit, voor nader beraad en bedenktijd.¹ Bij dit agendapunt is het onder andere de vraag hoe men met lopende kwesties omgaat nu het collegeakkoord tot striktere normen heeft besloten, terwijl er een ambtelijk voorstel ligt (van vóór het nieuwe college) om in te stemmen met het verzoek van de aanvrager.

Op 16 mei wordt in overleg tussen wethouder en ambtenaren een tekstuele wijziging in het voorstel doorgevoerd omdat het voorliggende stuk ten onrechte de gerealiseerde sloop van de kassen door de aanvrager niet staat vermeld. Verder is het voorstel niet gewijzigd. De wethouder geeft in dat contact expliciet aan op de Klokjeslaan 111 te wonen: de ambtenaar geeft aan dat te weten omdat hij recent met de burgemeester op bezoek is geweest op het adres Zogweteringlaan 2. In de daarop volgende weken is de

¹ Dat gold in die eerste vergadering ook voor de horeca-visie.

kwestie van de Zogweteringlaan niet aan de orde gekomen: niet in het PO, noch in het college.

Een gepland gesprek met de aanvrager (eind mei of begin juni) wordt afgezegd omdat de politieke kaders nog niet helder zijn. Enkele dagen voor het zomerreces heeft de adviseur van de aanvrager telefonisch contact met de wethouder en verzoekt om snelle afdoening van het bestemmingsplan, zo nodig via machtiging aan ambtenaren. Hij beroept zich op het feit dat het gehele proces al heel lang heeft geduurd en er feitelijk geen inhoudelijk verschil van mening is. Wethouder Van Dort geeft aan dat de besluitvorming volgens de bestuurlijke aangewezen route dient te verlopen en inmiddels deel uitmaakt van de college-agenda. Zij ziet geen reden of mogelijkheid dit versneld af te wikkelen en geeft aan dat er in het licht van het college-akkoord afwegingen moeten worden gemaakt, onder andere ten aanzien van de ingewonnen zienswijzen.

Na het reces wordt het dossier vlot opgepakt. Op 4 september 2018 vindt er overleg plaats tussen de adviseur van de aanvrager, wethouder Van Dort en een (vervangende) ambtenaar. In het overleg geeft de wethouder aan eerst verder intern overleg te willen voeren omtrent de afwegingen in dit dossier. Ook tijdens dit overleg benoemt de wethouder haar woning aan de Klokjeslaan. Geen van de aanwezigen benoemt dit dan als een (schijn van) belang.

Het PO over het voorstel tussen wethouder en ambtenaren vindt plaats op 10 september. De ambtenaren adviseren in dit overleg overdracht aan een andere wethouder: het is immers niet duidelijk of – en in welke mate - de wethouder eventueel belanghebbende is. Ook ‘de schijn van belangenverstrengeling’ is al lastig en komt mogelijk de besluitvorming niet ten goede. Wethouder Van Dort ontkent vanuit een persoonlijk belang te handelen, een belanghebbende te zijn en onderstreept haar politieke argumenten. De wethouder stelt vragen inzake de definiëring van het belang. Zowel de ambtenaren als wethouder Van Dort weten dan inmiddels dat zij waarschijnlijk gaat verhuizen en dat de verkoop van het pand Klokjeslaan 111 haar belang sterk zal verminderen. Na dit overleg is door de ambtenaren in het PO bij Juridische Zaken advies ingewonnen omtrent de vraag of de wethouder mogelijk belanghebbende in de zin van de Awb is, hetgeen volgens de juristen niet kan worden uitgesloten.

Op dezelfde dag - 10 september - wordt vervolgens overleg gevoerd tussen de burgemeester en de wethouder. In dat overleg worden de gevoeligheden gewogen maar wordt geen conclusie getrokken.

Op 12 september vindt opnieuw overleg plaats met twee van de drie ambtenaren van het PO en worden de vragen omtrent het advies van de ambtenaren inzake de overdracht besproken. Tijdens dat overleg wordt de suggestie gedaan om een extern juridisch advies in te winnen bij de gemeentelijke advocaat maar daar wordt van afgezien vanwege de kosten en het feit dat het geen klip-en-klaar helder antwoord zal opleveren. Er wordt vervolgens gewerkt aan een citaat (dat betreft een tekst waarbij standpunt wethouder wordt aangegeven dat afwijkt van het ambtelijke voorstel). Daarop belt de wethouder met de burgemeester en zij besluiten op dat moment de verantwoordelijkheid voor dit onderdeel over te dragen aan wethouder Klomps,

hetgeen heel snel wordt gerealiseerd. De overdracht wordt in het college van 25 september medegedeeld en bekrachtigd.

3c. Tijdvak 25 september tot 13 november

Na 12 september heeft wethouder Van Dort geen deel uitgemaakt van de voorbereiding of de beraadslaging van het voorstel Zogweteringlaan. Er is ook niet gebleken dat zij informeel invloed heeft uitgeoefend op de besluitvorming. Het PO omtrent dit voorstel vindt op 1 oktober plaats met wethouder Klomps.

Op 5 oktober wordt het gesprek tussen de burgemeester en de wethouder hervat omtrent het verdere besluitvormingsproces, dit maal in aanwezigheid van de secretaris en de programmamanager Fysiek Domein.

Voorafgaand aan de collegebespreking op 30 oktober markeert de burgemeester met de secretaris de vragen die relevant zijn voor het vervolg van het proces: kan wethouder Van Dort aanwezig zijn bij de bespreking van het onderwerp in de collegevergadering en stemt zij vervolgens mee over het besluit? Dit wordt met wethouder Van Dort en wethouder Klomps besproken en de conclusie is dat haar aanwezigheid past in het collegiale bestuur en de bezwaren niet van dien aard zijn dat aanwezigheid moet worden uitgesloten. Ten aanzien van de besluitvorming/stemming wordt gekozen voor een afwijkende procedure – ook al is het belang nog niet eenduidig in beeld. “*Just for sure*”.

Op 30 oktober wordt het voorstel geagendeerd en vindt er een gedachtewisseling plaats in het college van B&W. Aan de beraadslaging neemt wethouder Van Dort niet actief deel, al is zij er als lid van het college (collegiale verantwoordelijkheid van B&W) wel bij aanwezig. De drie overige wethouders wegen het voorstel af onder leiding van de burgemeester. De weging vindt plaats langs lijnen van inhoudelijke vragen betreffende de rode contouren en andere aspecten.² De burgemeester en de drie wethouders besluiten ter plekke unaniem dat zij contrair gaan op het ambtelijke voorstel, waarop de burgemeester aan wethouder Van Dort vraagt of zij daarmee kan instemmen, hetgeen het geval is.

De beslissing van het college wordt vervolgens geformuleerd door de ambtelijke staf in een tekst waarmee de contraire beslissing wordt gemotiveerd. Deze tekst is op 7 november gereed en wordt bevestigd in de vergadering van het college van 13 november, waarna het complete voorstel naar de raadscommissie wordt verzonden. Op 15 november informeert de teammanager Omgevingskwaliteit de adviseur van de aanvrager telefonisch. De voorzitter van de commissie Fysiek Domein heeft het besluitvormingsproces in hoofdlijnen gemeld in de commissie van 27 november 2018. Het college schrijft op verzoek van een raadslid een memo over deze procedure aan de raad d.d. 13 december 2018.

² Voorbeelden van de afwegingen zijn: Is de terugontvangen groene waarde van dezelfde kwaliteit als het herstel van de in te leveren waarde? Is er voldoende stilgestaan bij de zienswijzen? Houdt het voorstel voldoende rekening met natuurbehoud? Verschuift de bebouwde kom niet door dit voorstel?

4. Toetsing

4.1 Criteria waaraan getoetst kan worden

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen, zo meldt de gedragscode van het college van B&W. Centraal staat een respectvolle omgang met burgers, organisaties, politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl. De belangrijkste norm is dat het bestuur ten dienste staat aan de gemeente. Daartoe strekt ook de optimale openheid en controleerbaarheid. De gedragscode meldt dat bij persoonlijke belangen de wethouder niet mee stemt. Er is geen bepaling die de aanwezigheid van een wethouder uitsluit. De gedragscode heeft verder geen bepalingen die relevant zijn voor deze casus.

De centrale normen zijn dus termen als omgangsvormen, openheid, controleerbaarheid. Deze termen zijn subjectief en dienen door debat en praktijk te worden ingevuld. Deze termen zijn vanuit de literatuur aan te vullen. Zo kan men omtrent een integere verantwoorde bestuurscultuur stellen dat de samenwerking tussen burgemeester, wethouders en ambtelijke staf is gebaseerd op normen van redelijkheid (men argumenteert en laat zich soms zelfs overtuigen door argumenten), betrouwbaarheid (gesprekspartners menen wat ze zeggen) en respect (argumenten zijn moreel verdedigbaar, ook al ben je het niet altijd mee eens).³ Deze morele aspecten bevorderen de kwaliteit van de besluitvorming.

Voor de kwaliteit van de besluitvorming is het vervolgens van belang dat deze regiseerbaar is. Dat betekent dat er een regievoerende partij is die ervoor kan zorgen dat iedereen een bijdrage kan leveren en dat alle bijdragen tot hun recht komen in een sfeer van integer bestuur. Integriteit wordt vervolgens – dus onder een stimulerende regie - opgevat als zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen, hetgeen wordt ondersteund door een dialogisch besluitvormingsproces (hoor, wederhoor, consulteren en aanspreken) binnen een cultuur van verantwoording.⁴

De criteria zijn dus als volgt te definiëren:

- a. Er zijn geen tegenstrijdige belangen die onbekend zijn of de besluitvorming bemoeilijken;
- b. Er is een open, verantwoorde en collegiale bestuurscultuur van redelijkheid, betrouwbaarheid en respect;
- c. Er is sprake van een duidelijke regie van het proces dat zich kenmerkt door zorgvuldigheid, uitlegbaarheid en standvastigheid.

Aan de hand van deze inzichten lijken de volgende vragen derhalve van belang:

1. Was er sprake van een (tegenstrijdig persoonlijk) belang?

³ Hetebrij, M. (2011), Een goed besluit is het halve werk: van politieke spelletjes tot excellente besluitvorming, Assen, Van Gorcum, p.52

⁴ Karssing, E. en R. Jeurissen (2012), Naar een dialogisch integriteitstoezicht, in: G.D. Minderman, R. Goodijk en S. van den Berg, 'Waar is de raad van toezicht? Deel II, Den Haag, Boo Uitgevers, pp. 205-220.

2. Passen het besluit en het proces van het college in de verantwoorde en collegiale bestuurscultuur van redelijkheid, betrouwbaarheid en respect?
3. Was er regie op het proces van een eventuele (schijn van) belangenverstrengeling? Is er zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig bestuurt in een context waar dialoog kan plaatsvinden teneinde een verantwoorde beslissing te nemen? Hierbij passen vragen naar transparantie, de markering van processtappen en de afwegingen daarbij.

4.2 Was er een belang?

De eerste vraag die zich voordoet is of er sprake is van een belang van de wethouder met betrekking tot de wijziging van het bestemmingsplan. In de periode voorafgaand aan het wethouderschap zijn er van haar immers geen berichten (bezwaren, zienswijzen, ondertekening petitie of dergelijke) gebleken waarin zij zelf stelt belanghebbende te zijn of die haar via collectieve belangenbehartiging een belanghebbende maken.

De wethouder woont ten tijde van de besluitvorming op 65 meter van het perceel en 137 meter van het te bouwen object. Er is geen direct uitzicht op het perceel. Er is geen objectieve reden om te veronderstellen dat de waarde van haar eigen woning wordt beïnvloed door de wijziging van het bestemmingsplan. Er lijkt derhalve in eerste instantie geen belang te zijn waar zij in geschaad is of zou kunnen worden. De wethouder zou waarschijnlijk bestuursrechtelijk niet tot de kring van belanghebbenden worden gerekend. Niettemin is jurisprudentie geen exacte wetenschap en gaven de juristen aan dat het belang niet kan worden uitgesloten.

De verkoop van het pand aan de Klokjeslaan in de loop van 2018 versterkt de conclusie dat er geen belang is. Dit voornemen was in ieder geval eind augustus bekend bij (naast uiteraard de betreffende wethouder) de burgemeester en ambtenaren in het PO. Deze situatie is niet meegewogen in het oordeel van de jurist inzake het mogelijke belang.

Van familie, vrienden of zakenrelaties ter plekke – wiens belangen de wethouder zou kunnen dienen - blijkt geen sprake.

In de weg van het belang dient de context van het lokaal bestuur mee te worden genomen. Immers, bestuurders komen uit de eigen gemeente waar, naast de wethouder zelf, ook vrienden en familie wonen. Er ontstaat heel snel een situatie waarbij besluiten van de gemeente in de directe kring impact hebben: de hoogte van de ozb, de subsidiekortingen op cultuur of sport, het beleid ten aanzien van scholen of bijvoorbeeld de besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening. Men moet elkaar natuurlijk blijven aanspreken op verbindingen in het maatschappelijke of zakelijke veld indien daar verbindingen liggen. In een open en ontspannen debat zijn achtergronden en verbindingen goed benoembaar, zeker als die niet direct tot belangen ter herleiden zijn. Verbindingen moet immers versterken en niet verkrampen.

Er past nog een andere opmerking. Er speelt bij een mogelijke of zelfs onwaarschijnlijke belangenverstrengeling niet alleen de vraag of de eerst betrokkene –

in casu de wethouder – met de situatie kan omgaan; het gaat er ook om of de omgeving eenzelfde mening of gevoel is toegegaan. Als de omgeving van een bestuurder zich toch laat beïnvloeden door (onduidelijkheid in) de situatie, dan kan dat tot schade in het besluitvormingsproces leiden omdat men zich niet vrij zou kunnen voelen of te krampachtig stelling gaat nemen. Vanuit die invalshoek is het ambtelijke advies te begrijpen: zo snel mogelijk objectiveren teneinde te voorkomen dat ambtenaren of burgers reageren. Objectivering is dan een goede route en die is in deze kwestie – voor alle zekerheid - gekozen.

Ik kan – concluderend - niet anders vaststellen dan dat er geen relevante schijn van belangen of belangenverstremgeling was: niet vooraf, niet ten tijde van de voorbereiding van het besluit en niet ten tijde van het nemen van het besluit. Dat er in de context redenen waren om toch tot objectivering en dus tot de overdracht van de verantwoordelijkheid te besluiten, is begrijpelijk en getuigt van een goed gevoel voor integriteit. Het was een besluit waardoor een gezonde cultuur van bestuur en samenwerking werd ondersteund.

4.3 De cultuur van besluitvorming

Los van de vraag of er een belang was, vindt de besluitvorming altijd plaats in een context: de besluitvormingscultuur van Stichtse Vecht. Hieronder worden daar enkele opmerkingen over gemaakt.

Het feit dat er wellicht onrust of verstoring in het proces kan ontstaan ondanks het feit dat er geen relevante belangen aan de orde zijn, zou tot de conclusie kunnen leiden dat de bestuurscultuur niet voldoet aan de beginselen van veiligheid, redelijkheid of integriteit. Daar is geen uitgebreid onderzoek naar gedaan maar er is geen enkele aanleiding is om dit aan te nemen:

- De wethouder is geadviseerd de portefeuille over te dragen in het eerste ambtelijke PO dat het voorstel inhoudelijk behandelde.
- Het advies van de ambtenaren geeft aan dat men zich veilig en gerespecteerd voelde om deze suggestie te doen.
- Het past daarbij ook dat de mededeling van het advies gedaan is aan de secretaris en de burgemeester: dat zijn stappen in objectivering.
- De burgemeester heeft het gesprek met de wethouder in goede sfeer kunnen voeren, waarna de secretaris in de verdere gedachtenvorming is betrokken: het is niet binnenskamers gebleven.
- Bovendien is wethouder Klomps aangesloten en is vlot tot overdracht besloten.
- Geen van de gesprekspartners spreekt over dwang, spanning of onveiligheid.
- Er wordt wél gesproken over de politieke, inhoudelijke en procesmatige argumenten, de sfeer waarin men wil besturen. Het gesprek is bij tijd en wijle pittig. Prima!

Geen enkele gesprekspartner heeft – desgevraagd - aangegeven zich in de discussie met wethouder Van Dort ongemakkelijk te hebben gevoeld. Er heeft volgens betrokkenen geen wandelgangenoverleg of informele beïnvloeding plaatsgevonden.

De burgemeester heeft direct de regie opgepakt, blijkend uit de onderstaande procedurele aspecten van het proces. Het proces werd daarmee georganiseerd en geobjectiveerd.

4.4 Het proces inzake de mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling

Is er zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig bestuurd in een context waar dialoog kan plaatsvinden teneinde een verantwoorde beslissing te nemen? Ook hieromtrent enkele waarnemingen.

Het mogelijke belang was tijdig en bij alle betrokkenen duidelijk. Er is openlijk over gesproken. Belangen, verbindingen, visies, normen en waarden konden (en werden) immers steeds openlijk benoemd. De wethouder heeft nooit een geheim gemaakt van haar woonplek aan de Klokjeslaan. Integendeel: zij heeft zorg gedragen dat betrokkenen hiervan op de hoogte zijn.

Zoals aangegeven is het standpunt en de positie van de wethouder in alle fases van het proces aan de orde geweest, wisten de collegeleden – en vanaf het eerste PO ook de ambtenaren - van het feit dat de wethouder ‘om de hoek woonde’. Naast de vraag of er feitelijk enig belang aan de orde was, is het besluitvormingsproces waarbij het college contrair is gegaan niet geleid door wethouder Van Dort.

Alle processtappen zijn helder in beeld gebracht en steeds expliciet afgewogen. De bovenbeschreven reconstructie geeft aan dat er vanaf het eerste ambtelijke overleg over de portefeuille, de voorbereiding voor het college en de beraadslaging steeds bewust momenten en besluiten zijn gemarkeerd, gewogen en gecommuniceerd. In de voorbereiding van het voorstel naar het college heeft de burgemeester de regie gepakt: alle relevante processtappen in beeld gebracht, goed afgewogen en goed afgestemd.

5. Belangenafweging betrokkenen/aanvrager

De weging van de zienswijzen van belanghebbenden of betrokkenen is uitgebreid aan de orde geweest. Uit de reconstructie blijkt veelvuldig overleg en veel afwegingen ten aanzien van de inhoud van de wijziging van het bestemmingsplan. Over de juistheid – zowel materieel als procedureel – is in dit tijdsbestek geen afdoende uitsluitel te geven. De verandering van de politieke weging na en door de verkiezingen vergt een veel gedetailleerder en juridisch onderzoek. In deze casus gaat het met name om de vraag of er voldoende communicatie heeft plaatsgevonden met de aanvrager aangezien deze zich daarover inmiddels schriftelijk heeft geuit.

Uit de reconstructie in paragraaf 3 blijkt dat er op verschillende momenten contact is geweest met de aanvrager van de wijziging van het bestemmingsplan of diens adviseur. Uiteraard is de adviseur niet gelijk te stellen aan de aanvrager maar als de aanvraag via de adviseur loopt, is deze aan te duiden als gemachtigde. Zowel de

aanvrager als de adviseur zijn professionals op het terrein van bouwen en vergunningen: men kent de afwegingen van de gemeente en er mag een professionele communicatie worden verondersteld.

In de onderzochte periode is er contact geweest op de volgende momenten:

- Voorafgaand aan het zomerreces: een telefoongesprek tussen adviseur en wethouder Van Dort;
- Op 4 september 2018, dus direct na het reces: een gesprek met de adviseur van de aanvrager, de wethouder en een ambtenaar;
- Op 15 november 2018, na de besluitvorming in het college.

Omtrent de inhoud van de gesprekken is slechts één zijde van het gesprek in het onderzoek betrokken. Er kan dus geen uitspraak worden gedaan over de vraag of de door de aanvrager weergegeven verwachtingen daadwerkelijk zijn gewekt. De toetsing of die verwachtingen gerechtvaardigd zijn of niet, behoort toe aan de bestuursrechter en zal zich met name richten op de periode voorafgaand aan de onderzochte periode.

Een voorzichtige conclusie op basis van voorgaande uiteenzetting –is de vaststelling dat gelet op de veelheid van de contacten er geen gebrek aan communicatie lijkt te kunnen worden vastgesteld.