

REKENKAMER DRONTEN

Postadres: Rekenkamer Dronten, Postbus 100, 8250 AC Dronten
rekenkamer@dronten.nl

Aan: de raad van de gemeente Dronten

Datum: 7 oktober 2021

Betreft: Rekenkamerbrief onderzoek *Oneigenlijk Grondgebruik*

Geachte gemeenteraad,

Namens de Rekenkamer Dronten bieden we u, middels deze Rekenkamerbrief, de uitkomsten aan van ons onderzoek inzake het dossier "Oneigenlijk grondgebruik". We hebben dit onderzoek in eigen beheer uitgevoerd, zonder externe ondersteuning.

We danken de betrokken ambtelijke medewerkers voor hun medewerking. Uiteraard zijn we, zoals gebruikelijk, bereid om desgewenst een nadere toelichting te geven.

Aanleiding voor het onderzoek

Op 10 februari 2021 ontvingen wij van de fractievoorzitters (namens de raad) een verzoek om onderzoek te doen naar de aanpak van "oneigenlijk grondgebruik". In het schrijven werd aangegeven dat de fractievoorzitters in het onderzoek onder meer de volgende vraagpunten/onderwerpen graag onderzocht zien, zo mogelijk vergezeld van aanbevelingen ter verbetering:

- de feitelijke aard/gemene deler en omvang van de negatieve signalen rondom oneigenlijk grondgebruik
- op welke wijze de bestuurlijke aansturing georganiseerd is
- op welke wijze de feitelijke uitvoering georganiseerd is
- op welke wijze controle en monitoring georganiseerd is
- welke (knel)punten ten aanzien van bestuurlijke aansturing, feitelijke uitvoering en controle en monitoring hebben bijgedragen aan de negatieve ervaringen omtrent het dossier "oneigenlijk grondgebruik"

Als leden van de Rekenkamer Dronten hebben we ons beraden op deze bijzondere onderzoeksvraag. Op 17 maart 2021 hebben we de raad geïnformeerd dat we willen beginnen met een vooronderzoek en documentenstudie, om alle relevante (beleidsplan-) documenten in beeld te krijgen. Daarnaast gaven we aan op korte termijn in gesprek te willen met een raadsvertegenwoordiging, om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de aanleiding en overwegingen voor het verzoek, zodat we de onderzoeksvragen scherp konden krijgen. Dit overleg heeft op 31 maart 2021 plaatsgevonden. Op basis van de brief en dit gesprek hebben we de definitieve onderzoeksvraag geformuleerd. Daarbij heeft de raad aangegeven dat het beleid niet ter discussie staat.

Onderzoeksvraag

Op basis van de mail en het gesprek met een raadsvertegenwoordiging hebben we de onderzoeksvraag nader gespecificeerd. De raadsfracties gaven aan op verschillende manieren signalen te hebben ontvangen over de uitvoering van het beleid rondom het oneigenlijk gebruik van gemeentelijke gronden door inwoners. De strekking van signalen is dat er veelvuldig foutieve informatie en gegevens vanuit gemeentezijde worden verstrekt en gebruikt, er geen consistent handelen plaatsvindt en de wijze van communiceren vanuit de gemeente te wensen overlaat. De communicatie wordt door betrokkenen als onrechtvaardig en intimiderend ervaren.

De onderzoeksvraag: "Hoe wordt er sturing gegeven op en uitvoering gegeven aan de beleidskaders ten aanzien van het oneigenlijk grondgebruik en hoe heeft dit bijgedragen aan de negatieve ervaringen rondom de handhaving op oneigenlijk grondgebruik?"

Operationalisering van de onderzoeks(sub)vraag: "Wat zijn de verschillen tussen dossiers waarbij gehandhaafd is *met* versus *zonder* klachten?"

Werkwijze en aanpak

Als Rekenkamer hebben we het onderzoek naar "oneigenlijk grondgebruik" opgedeeld in twee fasen. In de eerste fase hebben we met name gekeken naar documenten waarin het handhavingsbeleid van de gemeente Dronten is vastgelegd. Er is een flink aantal beleidsdocumenten beschikbaar waarin lokaal en regionaal (Flevoland) het beleid is vastgelegd. Dit heeft een goed inzicht geboden in de wijze waarop de gemeente Dronten het handhavingsbeleid wil vormgeven. Uiteraard zijn er ook zogenaamde uitvoeringsnota's beschikbaar.

Voorts hebben we zicht proberen te krijgen op de wijze waarop de aanpak van het oneigenlijk grondgebruik was bedoeld. Het College van B&W heeft op 6 september 2011 de aanpak vastgesteld. Het Groenbeleidsplan is richtinggevend in geval van eventuele verkoop van gronden. In 2017 is het Groenstructuurplan vastgesteld als richtinggevend document. Ook is nagegaan of, en zo ja op welke wijze, de gemeenteraad bij de aanpak van oneigenlijk grondgebruik is betrokken middels een formeel raadsvoorstel en raadsbesluit. Dit is niet aangetroffen. De gemeenteraad heeft zich in de raadscommissie van 13 februari 2012, en in de gemeenteraad van 23 februari 2012 uitgesproken over een voorstel van het college om bij verkoop van gemeentegrond uit te gaan van verlaagde tarieven. In 2013 en 2014 heeft de gemeenteraad, op voorstel van het college, enkele malen ingestemd met verkoop van gronden in afwijking van de Hoofdgroenstructuur. De leden van de Rekenkamer hebben op basis van waarnemingen vanuit bovengenoemde documenten 'eerste bevindingen' gedeeld met vertegenwoordigers van de gemeenteraad. Dit vond plaats op 1 juni 2021. De voorzitter van de Rekenkamer heeft op 16 juni 2021 deze eerste bevindingen informeel gedeeld met portefeuillehouder Ton van Amerongen.

Mede naar aanleiding van onze 'eerste bevindingen' hebben we de inhoud van de tweede fase bepaald, namelijk dossieronderzoek. We hebben daartoe ad random 20 dossiers bestudeerd. Deze zijn vanuit de ambtelijke organisatie aangeleverd. Daarnaast hebben we enkele dossiers bestudeerd van inwoners die zich naar aanleiding van dit onderzoek tot de Rekenkamer hebben gericht. Het gaat met name om zaken in de periode vanaf 2017 (sommige dossiers beginnen

overigens al eerder) uit de verschillende dorpskernen van de gemeente Dronten. Het zijn dossiers waarbij geen sprake was van (veel) discussie, maar ook dossiers waarin bewoner/gebruiker en de gemeente stevig met elkaar in discussie zijn geweest. Soms dus kortlopend, enkele maanden, soms ook langdurig (vele jaren). De dossiers hebben ons een redelijk beeld gegeven van de uitvoering van de aanpak van oneigenlijk grondgebruik. Het bovenstaande vormt de basis voor onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen, vanuit het onderzoek beleidsdocumenten alsook het dossieronderzoek.

Bevindingen 1

De basis voor het project "oneigenlijk grondgebruik" is gelegen in de zogenaamde BAG, Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Deze wet is vanaf 1 juli 2009 van kracht. Lokaal (Dronten) en regionaal (Flevoland) zijn er diverse nota's opgesteld waarin het Toezicht- en Handhavingsbeleid van de gemeente Dronten is vastgelegd. Dit beleid is regelmatig opnieuw geformuleerd. Dit beleid vormt de basis van het handhavingsbeleid, ook op het gebied van "oneigenlijk grondgebruik". Het handhavingsbeleid is de basis voor diverse stukken waarin de Uitvoering van de Handhaving is vastgesteld. Op 6 september 2011 stelt het College van B&W een collegestuk vast waarin de aanpak van "oneigenlijk grondgebruik" is geregeld. Er worden vier argumenten opgesomd om met dit project aan de slag te gaan:

- a. Gemeente raakt grond kwijt (verjaring);
- b. Precedentwerking/ rechtsongelijkheid;
- c. Evenredige aanpak;
- d. Goede stimulans in de buurten.

Het Groenbeleidsplan vormt de basis bij eventuele verkoop. Er dient op dat moment nog een Communicatieplan te worden opgesteld. Op 20 december 2011 komt het onderwerp aan de orde in de gemeenteraad. Er wordt een "voorstel van orde" unaniem aangenomen dat dit stuk terug verwijst naar het College. Tussentijds wordt er door het College nog een financiële taakstelling van 13.000 euro opgelegd. Of en zo ja, welke rol dit in het vervolg gespeeld heeft, hebben we niet kunnen vaststellen.

In de eerste fase wordt uitgegaan van ca. 350 gevallen van oneigenlijk grondgebruik. Opgemerkt wordt in diverse stukken dat tot dan toe handhaving achterwege was gebleven. Het College spreekt zich, zonder verdere onderbouwing, uit voor een bestuursrechtelijke aanpak.

Op 13 februari, respectievelijk 23 februari 2012 wordt tijdens een commissie- en raadsvergadering gesproken over een raadsvoorstel om bij de mogelijke verkoop van gronden aan particulieren, buiten de groenstructuur, die feitelijk oneigenlijk in gebruik zijn over te gaan tot korting op de verkoopprijs. De raad spreekt zich hier onomwonden en in zeer krachtige taal tegen uit. Geen beloning van fout gedrag. Een term als "diefstal" valt hierbij.

In 2013 en 2014 heeft de raad, zonder debat daarover, ingestemd met de verkoop van gronden die in de Hoofdgroenstructuur zijn gelegen. Op 27 juni 2017 behandelt het College de tussenstand ("evaluatie"). In 236 gevallen is het oneigenlijk gebruik beëindigd; in 84 gevallen is de grond verkocht; in 10 gevallen is sprake van verjaring; 20 gevallen zijn nog in behandeling.

De tweede fase wordt opgestart met 450 gevallen. Op 21 januari 2019 wordt in het portefeuillehouders-overleg gesproken over een ambtelijk voorstel om over te gaan van Aanpak 1.0 naar Aanpak 2.0. Wat de precieze verandering is, is niet duidelijk geworden. Wel gaan er vanaf dat moment gewijzigde brieven uit. Wat de aanleiding hiervan is wordt eveneens niet duidelijk. Ook de wijzigingen in de brieven zijn niet teruggevonden. In het hele traject is de communicatie naar de inwoners niet eenduidig en soms afhankelijk van de behandelend ambtenaar. Vanaf 2019 (daarvoor niet gevonden) begint de raad zich met schriftelijke vragen en moties uit te spreken over de uitvoering van het beleid. Centraal staat daarbij vooral de wijze van communiceren. Het beleid als zodanig wordt niet ter discussie gesteld.

Bevindingen 2

Dossiers bieden een redelijk duidelijk beeld van de communicatie tussen gemeente en gebruiker van grond. Dossiers zijn echter niet compleet. Eventuele telefoonnotities ontbreken. Ook verslaglegging van overleg met de bestuurder ontbreekt. Er hebben veel wisselingen plaatsgevonden in de ambtelijke leiding van het betrokken organisatieonderdeel. Ook zijn er relatief veel wisselingen in de ambtelijke uitvoering, behoudens de laatste vier jaar. De uitgaande brieven vanuit de gemeente bieden pas zeer recent een vaste lijn.

De toon van de brieven is sterk juridisch bepaald. Er worden door de aangeschrevenen regelmatig onjuistheden geconstateerd. Soms terecht, soms ten onrechte. Bij fouten van de zijde van de gemeente zien we geen ruiterlijke erkenning van deze fouten. De termijn waarbinnen het oneigenlijk gebruik ongedaan moet worden gemaakt is kort, veelal drie maanden. Toch blijkt deze termijn, na overleg, niet strak te zijn gehanteerd. Tussen de regels valt soms te lezen dat van gemeentewege, waar mogelijk, coulance mogelijk is. De toon van de brieven is zeer stellig, waardoor de aangeschrevenen wellicht al gauw zich laten "overdonderen". Vaak wordt stellig aangegeven dat verkoop uitgesloten is, zonder dit verder uit te leggen. In een aantal gevallen is overigens te zien dat het alsnog mogelijk blijkt te zijn.

Conclusies

Het project aanpak "oneigenlijk grondgebruik" is gebaseerd op de BAG en diverse documenten rond handhaving, zowel wat betreft beleid als uitvoering. Deze aanpak is rechtmatig. De gemeenteraad heeft in formele zin geen nadere kaders vastgesteld voor dit project. Op informele wijze is dit wel het geval, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het Groenbeleidsplan. De gemeenteraad heeft naar aanleiding van een collegevoorstel om bij verkoop van gronden met verlaagde grondprijzen te werken zich hier in krachtige bewoordingen tegen uitgesproken. De gemeenteraad heeft zich daarmee wel degelijk gecommitteerd aan dit project en daarmee impliciet kaders meegegeven.

Het gaat om een groot project, waarbij ca. 800 grondgebruikers zijn aangeschreven. Dit is onvoldoende onderkend door college, ambtelijke organisatie en gemeenteraad. Het achterwege blijven van eerdere handhaving, of het zelfs gedogen van gebruik, is aan het begin van dit project niet voldoende aan de orde gekomen. Het ontbreken van een communicatieplan bij de

start van het project kan worden gezien als een misser. Onvoldoende is doordacht wat het effect zou zijn van een aanschrijving door de gemeente, met een korte termijn van herstel (drie maanden veelal). De communicatie is ook allerminst eenduidig te noemen.

In de tijd verandert de toon, wat goed is als vervolg op binnenkomende reacties, maar daardoor wel bijdraagt aan onduidelijkheid. We zien wel dat de communicatie steeds meer juridisch is ingestoken. Dat is op zich begrijpelijk, maar daardoor zal de ontvanger van een mail of brief zich meer onder druk gezet voelen. De toon is dan ook soms nogal directief. Dit wekt wrevel. Opgemerkt zij overigens dat vaak "de soep niet zo heet wordt gegeten als dat het wordt opgediend". Onherroepelijke dwangsommen, bijvoorbeeld, worden toch niet geïnd.

De ambtelijke aansturing en uitvoering heeft door een grote verscheidenheid van medewerkers plaatsgevonden. Dat heeft eenduidigheid niet bevorderd. In de beleidsstukken was geen hardheidsclausule opgenomen, hoewel we de indruk hebben dat die soms, in de vorm van coulance wel is toegepast. De groenstructuur was bepalend voor de mogelijkheid om wel of niet, onder voorwaarden, over te gaan tot verkoop. In de beginjaren heeft de gemeenteraad een aantal keren besloten, zonder debat hierover, om hiervan af te wijken. In latere jaren zien we dit niet meer optreden. Opgemerkt mag worden dat dit ook tot frictie of onbegrip aanleiding kon geven, omdat de wijze van groenbeheer door de gemeente niet altijd adequaat was of zo werd ervaren door aangeschrevenen.

De door ons onderzochte dossiers zijn niet compleet. Er is niet na te gaan of, en zo ja op welke wijze, er informeel, mondeling of anderszins overleg is geweest tussen gemeente en grondgebruiker en wat op die momenten is afgesproken. Dit informele overleg heeft stellig wel plaatsgevonden, zo blijkt uit de reacties van betrokkenen.

Ook de mate waarin en de wijze waarop er sprake is geweest van bestuurlijke betrokkenheid of interventie is uit de dossiers niet af te leiden. De tussenbalans, in 2017 opgemaakt, gepresenteerd als evaluatie had voor college en gemeenteraad zo'n moment kunnen en eigenlijk moeten zijn. Pas in 2019 komt in het portefeuillehouders-overleg een ambtelijk voorstel aan de orde om de aanpak aan te passen. De bestuurlijke interventies lijken vooral "incident" gestuurd.

Samenvattend: Er is sprake van een rechtmatige aanpak, maar onvoldoende is gerealiseerd wat de omvang en de strekking van dit project voor individuele burgers zou betekenen. Het ontbreken van een communicatieplan is hierdoor een extra groot gemis. Overigens moet worden opgemerkt dat in verreweg de meeste gevallen het oneigenlijk gebruik ongedaan is gemaakt zonder extra inspanningen. Dit hoeft niet te betekenen dat deze grondgebruikers een goed gevoel aan dit project overgehouden hebben.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen.

- We bevelen aan, toekomstgericht, om bij projecten van enige complexiteit een scherpe projectopdracht te formuleren. De gemeenteraad moet hierbij worden betrokken door het vooraf formuleren van de kaders. Dit vraagt naar onze mening om formele besluitvorming door middel van een raadsvoorstel en besluit waarin de beleidskaders helder geformuleerd zijn.
- Bij elk project van enige omvang bevelen wij aan te werken met een communicatieplan. Dit heeft tot doel de inwoners mee te nemen in de overwegingen om iets te doen of te laten. Het verdient aanbeveling om de gemeenteraad hierbij te betrekken.
- Voorts bevelen wij aan om te kiezen voor expliciete besluitvorming, in plaats van impliciete besluitvorming (bv. Groenbeleidsplan). Bij projecten is het verstandig, op basis van een vooraf opgesteld evaluatiekader, te komen tot evaluatie op een moment dat bijsturing nog mogelijk is. Dit kan leiden tot een aangepast kader. Duidelijker kan ook worden aangegeven in raadsvoorstellen wat de consequenties van te nemen besluiten zijn.
- We bevelen aan om de bestuurlijke betrokkenheid in het projectplan op te nemen. Bij de afronding van een project verdient het aanbeveling om het project ook formeel af te ronden. Bij projecten, waarbij er voor inwoners sprake is of zou kunnen zijn van het raken van hun belangen, is het van groot belang om te werken met een duidelijk, vooraf vastgesteld, participatieplan. Zorg voor het op orde brengen van dossiers, inclusief verslaglegging van telefonische contacten en bestuurlijke interventies. Goede archivering is noodzaak.
- Voor het lopende project aanpak "oneigenlijk grondgebruik" geven we in overweging om scherp te blijven op de communicatie. Daarbij moet enerzijds aangesloten worden bij de beleving van de inwoners/ondernemers, maar anderzijds ook de juridische zorgvuldigheid van de zijde van de gemeente. Voorts is te overwegen om nu al een meldpunt te maken om in lopende processen ervaren pijn- en/of knelpunten weg te nemen.
- Wij bevelen aan om over te gaan tot de instelling van een lokale, onafhankelijke, ombudsfunctie of ombudsman om daarmee ruimte creëren voor inwoners om zo nodig hun beklag te doen over de werkwijze van de gemeente. Dit voorkomt ook dat de gemeenteraad zich met de details van de uitvoering bezig gaat houden.
- De gemeenteraad zou er goed aan doen, uit te spreken dat het beleid rond "oneigenlijk grondgebruik" niet ter discussie staat.

Rekenkamer Dronten
Postbus 100
8250 AC Dronten

Datum 23 september 2021
Kenmerk Zaak 56712
Documentnummer 56713
Contactpersoon Matthijs Bakker
Onderwerp reactie rekenkamerbrief

Geachte leden van de rekenkamer,

Het college heeft uw conceptbrief gelezen en herkent en onderschrijft de strekking van de brief. Het college ziet een duidelijke rol voor zichzelf in de eerste vijf aanbevelingen en die handschoenen pakken wij op. Voor wat betreft de vijfde aanbeveling, daarover informeren we u graag hieronder, omdat we daar al stappen in hebben gemaakt. We informeren de raad daarover tegelijkertijd met uw definitieve rekenkamerbrief. De aanbeveling om een lokale ombudsman aan te stellen nemen we ook over. Hiermee gaan wij actief aan de slag, door dit te gaan aanbieden aan de inwoners. Op enkele van de door u aangegeven punten in de conceptbrief, geven we graag wat extra toelichting.

Toelichting college op concept

U geeft in de rekenkamerbrief aan dat dossiers niet op orde zijn. De dossiers bevatten in de basis de relevante informatie, inkomende - en uitgaande brieven, inkomende - en uitgaande mails. Gesprek- of telefoonnotities in worden niet gearchiveerd.

In uw brief schrijft u de eerste bevindingen op 16 juli jl. informeel met de portefeuillehouder gedeeld te hebben op 16 juni jl. Het college is benieuwd welke status u aan het informele overleg geeft met betrekking tot uw bevindingen.

U benoemt het gebrek aan een communicatieplan bij de start van het project. Ook dit onderkennen wij en hebben wij inmiddels actie op ondernomen. Zo hebben wij onze schriftelijke communicatie aan onze inwoners aangepast vanaf maart 2019.

Uw conclusie dat de aanpak rechtmatig is, is voor ons een bevestiging dat de gehanteerde werkwijze juridisch houdbaar is. Dat het juridisch klopt, wil echter niet zeggen dat het andere: de menselijke maat, de toon die de muziek maakt, en het gedachtengoed dat wij er zijn voor onze inwoners niet meer belangrijk is. Naast de aangepaste schriftelijke communicatie hebben we daarom inmiddels fors ingezet op proces en omgangsvormen door het aanstellen van een procesbegeleider Gebruik gemeentegrond.

Voortgang project

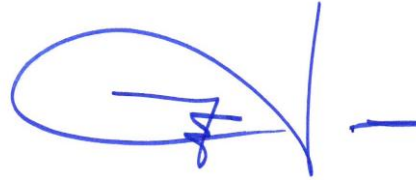
In juni is een procesbegeleider Gebruik gemeentegrond aangesteld, die de opdracht heeft om de huidige werkwijze te analyseren, verbeteringen aan te brengen in het lopende proces, maar die vooral al aan de slag is gegaan om in het hier en nu communicatie, proces en omgangsvormen fors te verbeteren. Uw aanbevelingen sluiten grotendeels aan bij de opdracht die zij heeft meegekregen.

Hoogachtend,

het college van Dronten



drs. T. van Lenthe
Secretaris



drs. J.P. Gebben
Burgemeester

