

PLAN VAN AANPAK

Onderzoek grondbeleid Blaricum

BEL-Rekenkamer



1 | Inleiding

De rekenkamer van Blaricum (BEL) heeft een informatieronde gehouden en intensieve gesprekken gevoerd met onder meer raadsleden/raadsfracties en collegeleden om input voor een onderzoeksagenda te verkrijgen. De rekenkamer beoordeelt een potentieel onderzoek onder meer op basis van de volgende criteria: er is een politiek belang, een maatschappelijk belang en een financieel belang. Eén van de onderwerpen die in de gesprekken naar voren kwam is de zorg over het grondbeleid en de grondpositie Blaricum. Meer specifiek wil de Rekenkamer hierbij ook kijken naar de overdracht van grond aan een externe stichting. De rekenkamer gaat hier, op grond van bovenstaande criteria, een onderzoek naar doen. Voor de uitvoering van dit onderzoek wordt bureau Enneüs (i.s.m. StiBaBo) ingezet. In deze offerte zetten we de belangrijkste uitgangspunten voor het onderzoek uiteen.

1.1 Grondbeleid Blaricum

In november 2020 is het grondbeleid van de gemeente Blaricum vastgesteld. De drie BEL-gemeenten hebben als wens om hun beleid onderling te harmoniseren, zodat de BEL-organisatie, namens de gemeenten, efficiënt het beleid kan uitvoeren. De nota beschrijft hoe de gemeente Blaricum te werk gaat bij het uitvoeren van ruimtelijke plannen, in overeenstemming met diverse wetten en regels. Het grondbeleid is een instrument om andere (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen te realiseren. De nota biedt een actueel beeld van de ruimtelijke doelen van de gemeente, hoe het grondbeleid daarop aansluit en welke instrumenten, wet- en regelgeving daarbij van belang zijn. Transparantie en integraliteit zijn belangrijke doelen van de nota. De nota wil aansluiting zoeken bij het huidige beleid. De gemeente koopt grond aan, maakt deze bouwrijp en verkoopt deze voor planontwikkeling. De gemeente wil per omstandigheid die zich voordoet grondbeleid toepassen, waarbij het initiatief meestal bij een ontwikkelaar ligt. Als gemeentelijke beleidsdoelen niet gehaald kunnen worden met faciliterend grondbeleid, kan een actieve aanpak worden gevoerd waarbij de gemeente zelf gronden aankoopt en ontwikkelt. Criteria kunnen daarbij zijn:

1. De mogelijkheid, gelet op de marktsituatie, tot het verwerven van grond;
2. Het gemeentelijk ambitieniveau voor wat betreft de locatie en/of de omgeving;
3. De noodzaak tot sterke gemeentelijke sturing om de gemeentelijke doelen te bereiken;
4. Het risicoprofiel;
5. De mogelijkheid tot waarde-creatie voor de gemeente;
6. Specifiek benodigde deskundigheid;
7. De ontwikkelingstermijn.

1.2 Spanningsveld tussen beleid en realisatie

Een beduidende hoeveelheid grond in Blaricum is in het bezit van externe partij(en) die als doel hebben het agrarische karakter te behouden en natuurbeheer te realiseren. De gemeente heeft in het verleden deze grond overgedragen aan de externe partij(en) om tot deze doelen te komen. Daarom is er door de Rekenkamer voor gekozen om een onderzoek uit te voeren naar de totstandkoming hiervan in relatie tot de huidige positie en ambities van de gemeente als het gaat om woningbouw, duurzaamheid en andere beleidsterreinen.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamer wil graag weten welke impact het besluit om gronden in een stichting onder te brengen heeft op het huidige beleid van de gemeente. Met andere woorden: is het beleid doelmatig en mogelijk ook doeltreffend geweest, tegen welke praktische en organisatorische problemen om het beleid uit te kunnen voeren loopt de gemeente aan. Daarnaast komt ook de rechtmatigheidsvraag aan de orde komen, zijn de belangen van de stichting dezelfde als die van de gemeente en wie behartigt deze belangen. Met het beantwoorden van deze vragen helpt de rekenkamer de raad bij zijn kaderstellende en contolerende rol. De hoofdvragen luiden:

Hoofdvragen:

1. Hoe lukt het de gemeente om grondbeleid uit te voeren in relatie tot de positie en ambities van de gemeente waaronder woningbouw en duurzaamheid, en mogelijk andere beleidsterreinen?
2. In welke mate spelen historische ontwikkelingen hierin een rol?
3. In welke mate hebben deze historische ontwikkelingen een rol gespeeld bij de totstandkoming van het huidige grondbeleid uit 2020 van de gemeente?

Het is goed om op te merken dat de rekenkamer met dit onderzoek de kwaliteit van besluit en uitvoering (governance) van het grondbeleid in kaart wil brengen, om daar vervolgens aanbevelingen over te doen. Het onderzoek geeft geen oordeel over de beleidskeuzes die de gemeente heeft gemaakt.

Om antwoord te kunnen geven op deze centrale vragen delen we het onderzoek in een aantal thema's in (gebaseerd op realistic evaluation). Het model kent in de basis vijf centrale thema's (context, beleid, uitvoering, resultaten en sturing). We bestuderen de afzonderlijke thema's, maar kijken ook naar de samenhang tussen thema's. Zijn de resultaten in lijn met het beleid? En wat is de rol van de uitvoering daarin? Op die manier kunnen discrepanties en knelpunten worden blootgelegd. We hebben in dit geval de toelichting per thema achterwege gelaten, aangezien dit grote overlap heeft met het onderzoek voor Laren. Hierbij merken we wel op dat de omvang en complexiteit van het onderzoek voor Blaricum omvangrijker zal zijn.

Deelvragen:

Context: Wat is de context in de gemeente Blaricum (mede in relatie tot de harmonisatie van beleid en uitvoering binnen de BEL-organisatie)? Hebben demografisch en geografisch vergelijkbare gemeenten andere keuzes gemaakt met betrekking tot grondbeleid? Hoe is het organisatorisch geregeld binnen gemeente Blaricum?

In dit thema brengen we in kaart hoe de grondpositie van de gemeente Blaricum zich ontwikkeld heeft en welke partijen hierbij betrokken zijn. Het resultaat van dit thema is een beschrijving van de (gemeentelijke) context waarbinnen de aan- en verkoop van grond wordt uitgevoerd en hoe zich dat in de loopt van de tijd ontwikkeld heeft.

Beleid: Welke kaders heeft de gemeenteraad gesteld om het grondbeleid vorm te geven?

Wat is het beleid rondom grondbeleid? Hoe is dat beleid tot stand gekomen? Welke doelstellingen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van aan- en verkoop van grond? Zijn de doelstellingen duidelijk geformuleerd? Is er een afwegingskader (beslisboom)? Zijn hier streefwaarden aan gekoppeld? In hoeverre is er binnen de gemeente sprake van zelflerend vermogen?

Uitvoering: Hoe is de uitvoering van grondbeleid organisatorisch geregeld binnen gemeente Blaricum? Welke stimulerende of hinderende factoren dragen bij aan, of verhinderen, de uitvoering van grondbeleid? In welke mate is het grondbeleid uitgewerkt in uitvoeringsplannen, werkafspraken en protocollen?

Resultaten: Aan welke doelstellingen en welke beleidsthema's draagt het grondbeleid bij en zijn deze doelstellingen ook gerealiseerd? In hoeverre zijn de gestelde doelen gehaald? Wat kan er gezegd worden over de resultaten en impact op de eigen grondpositie? Wat zijn de kosten en financiële gevolgen? Hoe tevreden zijn de belanghebbenden (projectontwikkelaars)? Wat zijn de resultaten tot nu toe, wat is gerealiseerd en waar zitten eventuele pijnpunten?

Sturing: Hoe is de raad betrokken bij het toezicht op de uitvoering?

1.4 Normenkader

Het sluiten van een overeenkomst tot koop en verkoop van grond is een privaatrechtelijke rechtshandeling waartoe het college van burgemeester en wethouders bevoegd is besluiten te nemen op grond van artikel 160, eerste lid, onder e van de Gemeentewet. De gemeente handelt als rechtspersoon in de zin van artikel 2:1, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek. Een formeel normenkader is niet beschikbaar, wel een aantal uitgangspunten die zijn vastgelegd in het raadsvoorstel en onderliggende stukken. Wij zullen deze als beleidstheorie (= toetsen aan

het vastgesteld beleid) hanteren, eventueel ook aan de algemeen geldende normen in het vakgebied.

2 | In te zetten onderzoeksmethodiek

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen voorziet de rekenkamer dat er een mix aan methoden moet worden ingezet. In de kern ziet de Rekenkamer dat de volgende activiteiten worden uitgevoerd:

- Documentenstudie
- Dossieronderzoek
- Interviews
- Juridische toets

Documentenstudie

In de documentenstudie analyseren we alle relevante (beleids)documentatie (uitgaande van maximaal 15-20 documenten). We kijken hierbij met name naar de beleidsuitgangspunten van het grondbeleid en welke doelen en/of doelstellingen er concreet geformuleerd zijn en binnen welke wettelijke kaders dit plaats moet vinden.

Dossieronderzoek

Na de documentenstudie dient er een dossieronderzoek plaats te vinden. De resultaten worden met de rekenkamer in een korte presentatie besproken. In totaal denken we aan 3 dossiers.

Interviews

Na de documentenstudie en het dossieronderzoek worden er verdiepende en toetsende interviews uitgevoerd. Op voorhand lijkt het de Rekenkamer wenselijk dat er interviews gehouden met de verantwoordelijk ambtenaar, portefeuillehouder, griffier en een vertegenwoordiging van raadsleden, bij voorbeeld de auditcommissie (indien aanwezig).

Juridische toets

Vanwege het feit dat gronden van een aan de gemeente gelieerde stichting teruggekocht moeten worden zullen wij ook een juridische toets op rechtmatigheid houden.

3 | Op te leveren eindproduct

Het eindproduct bestaat uit een helder leesbaar en degelijk onderbouwd rapport. Op basis van het feitenrapportages wordt in samenspraak met de Rekenkamer in een afzonderlijk document conclusies en aanbevelingen toegevoegd. Enneüs is tevens beschikbaar om het rapport inhoudelijk aan de raad toe lichten. De rekenkamer wenst graag, naast een kort en bondig hard copy (hoofd)rapport (max. 25 pagina's), ook een visueel aantrekkelijk vormgegeven infographic.

Tijdens het onderzoek worden door Enneüs een dossier opgebouwd. Dit dossier wordt na afronding overgedragen aan (de secretaris van) de rekenkamer. Interviews worden door Enneüs met een interviewprotocol voorbereid en door de rekenkamer geheim verklaard.

4 | Contact en afstemming met de gemeente en AVG

Na de start van het onderzoek neemt Enneüs contact op met de ambtelijke organisatie. Denk daarbij vooral aan een startbijeenkomst en berichten aan college en de gemeentesecretaris over het onderzoek. De gemeentesecretaris wijst een contactpersoon aan (of laat aanstellen) die gedurende het onderzoek contact met de onderzoekers heeft.

Enneüs stelt samen met de gemeente een AVG-overeenkomst (indien van toepassing) op waarin afspraken worden vastgelegd over persoonlijke gegevens die de onderzoekers - mogelijk- tijdelijk nodig hebben voor het onderzoek.

4.1 Planning op hoofdlijnen

Onderstaande planning gaat uit van een doorlooptijd van 18-21 weken inclusief ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

		Juli					Augustus					September					Oktober			
	Fases	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44		
1	Startsessie Rekenkamer*																			
2	Startbijeenkomst ambtelijke organisatie																			
3	Deskresearch/documentstudie																			
4	Dossieronderzoek (stichtingen)																			
5	Opstellen interviewschema's																			
6	Tussentijdse bijeenkomst																			
7	Uitvoeren interviews																			
8	Sessie met auditcommissie																			
9	Opstellen feitenrapportage																			
10	Tussentijdse bijeenkomst																			
11	Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor																			
12	Definitieve eindrapportage met conclusies en aanbevelingen																			

* heeft in juni plaats gevonden

5 | Projectteam

Voor dit rekenkameronderzoek werken we met een vast onderzoeksteam dat wordt begeleid door een **ervaren onderzoeksleider (Elias de Haan)**. U heeft daarmee ook direct een vast aanspreekpunt. De onderzoeksleider ziet erop toe dat er conform afspraken gewerkt wordt en borgt de algehele kwaliteit, uitvoering en planning van het onderzoek. De onderzoeksleider wordt hierbij ondersteund door een ervaren en gespecialiseerd rekenkameronderzoeker, en door een senior-adviseur.

- **Drs. Elias de Haan** – *onderzoeksleider* - is bestuurskundige (bestuurs- en organisatiecultuur) en heeft ruime ervaring als rekenkameronderzoeker. Hij is ex bestuurslid NVRR en (voormalig) voorzitter van rekenkamers in grote en kleinere gemeenten. Zijn ervaring als ambtenaar, raadslid en wethouder is voor dit onderzoek ook van grote meerwaarde. Momenteel is hij voorzitter/kwartiermaker van de rekenkamer Oldambt en lid van de permanente Commissie Integriteit van Bloemendaal en Noordwijk. Elias zal als projectleider het eerste aanspreekpunt voor de rekenkamer zijn.
- **Jesse Hulsebosch MSc** – *senior onderzoeker* - is socioloog en als senior onderzoeker werkzaam bij Enneüs. Jesse is betrokken geweest bij en verantwoordelijk geweest voor vele rekenkameronderzoeken. Jesse zal bij afwezigheid van Elias projectleider het eerste aanspreekpunt voor de rekenkamer zijn.
- **Dr. Jan R. Lunsing** – *onderzoeker* - is jurist, sociaal geograaf en bestuurskundig onderzoeker verbonden aan StiBaBo. Zijn kracht ligt op het analyseren van het spanningsgebied tussen overheid en burgers, zoals onder meer blijkt uit zijn proefschrift *De Kloof*, waarin hij interventies onderzoekt die beogen het vertrouwen van burgers in hun lokale overheid te vergroten. Naast zijn onderzoekswerk is Lunsing actief voor twee rekenkamers en bestuurslid van de Vereniging van Rekenkamers (NVRR). Hierdoor heeft hij uitstekend inzicht in wat rekenkamers nodig hebben om de raad optimaal te bedienen. Daarnaast is hij auteur van diverse boeken, zoals *Het Verzet van Haren* en *Het Kleine Verschil Dat Alles Verandert*.
- **Wiebe Dam MSc.** – *onderzoeker* - is biomedisch wetenschapper en is actief als rekenkameronderzoeker. Hij houdt zich binnen beleidsevaluatieonderzoek bezig met uiteenlopende onderwerpen. In deze onderzoeken heeft hij zowel inhoudelijke als trekkende rollen bekleed.
- **Drs. Arjan Rozema** Arjan is algemeen directeur en medeoprichter van Enneüs. Zijn jarenlange ervaring in alle takken van sport binnen de wereld van het (rekenkamer)onderzoek maken dat hij vaak wordt betrokken als adviseur bij onze grote onderzoekstrajecten. Als adviseur staat hij onder meer aan de lat voor het volgende; input leveren voor onderzoeksopzet, -uitvoering en -rapportage en interne sparringpartner projectleider.

Wij hebben een team van ongeveer 40 vaste onderzoekers, waarvan circa 6 onderzoekers met kennis van en ervaring met rekenkameronderzoek. Wij zijn daardoor flexibel en kunnen anticiperen op onvoorziene omstandigheden zoals uitval of ziekte van een medewerker.

Uw contactpersonen

Elias de Haan

Jesse Hulsebosch

Hoofdkantoor Groningen

Schweitzerlaan 4
9728 NP Groningen

Postbus 473
9700 AL Groningen

Kantoor Utrecht

Arthur van Schendelstraat 650
3511 MJ Utrecht

T. 050 – 711 52 55
info@enneus.nl
www.enneus.nl