Gemeente Winterswijk

Evaluatie snippergroenproject Gemeente Winterswijk

Datum: **6 december 2021**

Adviseurs: Daniël den Besten
Jelle Postma



gemeente Winterswijk

METAFOOR
VASTGOED en SOFTWARE

Inhoud

1 Inleiding 3

2 Documentenstudie en interviews 4

2.1 Documentenstudie 4

2.2 Interviews 4

3 Bevindingen en aanbevelingen 5

3.1 Bevindingen 5

3.2 Aanbevelingen 6

4 Voorstel vervolgaanpak 7

4.1 Scenario 1 Beleid vaststellen en actief handhaven 7

4.2 Scenario 2 Beleid vaststellen en niet actief handhaven 7

4.3 Scenario 3 Stoppen 8

4.4 Advies 8

Bijlage 1 Geïnterviewden 9

1 Inleiding

In 2019 is er gestart met een pilotproject Snippergroen in twee wijken te Winterswijk. Tijdens de inventarisatie door het projectteam bleek er bij 150 dossiers sprake te zijn van gebruik van gemeentegrond. De gemeente heeft de uitvoer van de pilot uitbesteed aan een extern adviesbureau. Begin 2019 is er vanuit de Gemeente en het projectteam een startbijeenkomst georganiseerd, welke werd bijgewoond door 70 van de 150 genodigden. Hierin zijn bewoners geïnformeerd over het doel van de pilot, legaliseren van gebruik van gemeentegrond, en welke oplossingsmogelijkheden de gemeente aanbiedt om dit doel te bereiken.

Gedurende de pilot hebben er enkele organisatorische wisselingen plaats gevonden. Zo is het project in november 2020 overgedragen van de afdeling FZ naar OPR. Door deze overdacht is er een wisseling geweest bij de verantwoordelijke afdelingsmanager (opdrachtgever van het project) en door omstandigheden is er ook een andere verantwoordelijke wethouder op het project gekomen.
Tot slot is in mei 2021 het pilotproject door de raad stop gezet. Dit naar aanleiding van reacties uit de Winterswijkse samenleving. Op dat moment waren er circa 140 van de 150 dossiers afgerond aan de hand van het vastgestelde beleid.

Aan Metafoor is gevraagd om te bekijken wat er beter had gekund in dit pilotproject en te komen met aanbevelingen voor het vervolgproject. Om hierover een goede analyse en advies neer te kunnen leggen, hebben de adviseurs van Metafoor enkele stappen doorlopen.

Stap 1 Documentenstudie

Als eerste zijn de aangeleverde brieven bekeken, zodat er een goed beeld kon worden gevormd over hoe de aanpak richting de bewoners op hen over zou kunnen komen. Ook is er gekeken of er sprake was van onduidelijkheid in de informatie. Daarnaast zijn de aangeleverde beleidsstukken bekeken om een goed beeld te kunnen vormen over het beleid van de Gemeente Winterswijk.

Stap 2 Interviews

Om een beter beeld te vormen van de situatie zijn er interviews afgenomen met enkele medewerkers van de Gemeente Winterswijk. Het gaat om een zestal interviews met zowel betrokken ambtenaren als de huidige wethouder. Daarnaast zijn de projectleiders van het projectteam vanuit het externe adviesbureau geïnterviewd.

Stap 3 Bevindingen, conclusie en scenario’s

Op basis van de uitkomsten van stap 1 en 2 hebben de adviseurs van Metafoor enkele bevindingen gedaan over de aanpak en de gang van zaken binnen het project. Op basis van onze bevindingen hebben we een goed inzicht gekregen op de uitvoer van het project en wat er beter had gekund. Aan de hand van de bevindingen hebben we enkele aanbevelingen gedaan aan de gemeente.
Dit heeft geresulteerd in een drietal scenario’s, waarop zal worden ingegaan in het laatste hoofdstuk van dit rapport. Met deze aanbevelingen en scenario’s kan de gemeente een zorgvuldig besluit nemen over hoe de gemeente verder gaat met het project in de rest van de gemeente.

2 Documentenstudie en interviews

In dit hoofdstuk zal er eerst ingegaan worden op de aangeleverde documenten, zodat er een goed beeld kan worden geschetst van de schriftelijke communicatie met bewoners. Aansluitend worden de afgenomen interviews besproken. Op basis van deze onderdelen zal er een goed beeld geschetst kunnen worden van hoe dit project is uitgevoerd.

2.1 Documentenstudie

De aangeleverde documenten hebben betrekking op alle stappen, vanaf de eerste aanschrijving tot afwikkeling van het dossier. Op basis van de documentenstudie blijkt de toonzetting formeel doch vriendelijk te zijn. Ook worden alle stappen voldoende toegelicht. Bij het afwijzen van de aanvraag verjaring worden bijvoorbeeld ook de redenen van afwijzing benoemd en uitgelegd. Daarnaast wordt de ontvanger er bij iedere brief op gewezen dat, als er toch sprake blijkt te zijn van vragen/onduidelijkheden, de mogelijkheid aanwezig is om contact op te kunnen nemen met het projectteam voor uitleg.

2.2 Interviews

De interviews zijn afgenomen met zes personen binnen de gemeentelijke organisatie. In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden en de vragen. Uit de interviews bleek dat het beleid goede kaders bood voor behandeling van de dossiers. Uit de interviews kwam wel naar voren dat er bij een deel van de inwoners het beeld van een starre houding overheerste met een vooral juridische insteek. Ook was het doel en de noodzaak van het project niet voor alle bewoners altijd even duidelijk.

Bij de dossiers die zijn vastgelopen is het beleid strikt gevolgd en is verjaring getoetst op basis van actuele jurisprudentie. Echter is er wel een lastige situatie ontstaan doordat er in vergelijkbare situaties verjaring is toegekend maar ook is afgewezen op basis van bijvoorbeeld de bewijslast. Metafoor heeft geen inzage gehad in de betreffende dossiers en kan hierdoor geen oordeel vellen over verbetermogelijkheden omtrent deze dossiers.

De ontevreden inwoners bleken de pers en de raad goed te kunnen vinden, waardoor het projectteam eigenlijk omzeild werd door de inwoners. Het geschetste beeld van geen maatwerk en de verhalen over intimidatie werden tijdens de interviews niet herkend door de geïnterviewden. De geïnterviewden zijn tevreden over de samenwerking met het projectteam en dat het illegaal grondgebruik is aangepakt.

Als verbeterpunten zien zij het beleid op voorhand door de raad laten goed keuren en bij vragen/onduidelijkheden eerder een persoonlijk gesprek plannen in plaats van brieven/mails te blijven sturen. Uit de interviews kwam namelijk naar voren dat het beleid is vastgesteld door het College, waarna de Raad via een Raadsinformatiebrief is geïnformeerd hierover.

3 Bevindingen en aanbevelingen

Op basis van hoofdstuk 2 is er een goed beeld geschetst van het project. In dit hoofdstuk zal er worden ingegaan op de bevindingen en de aanbevelingen. Bij de bevindingen zullen de conclusies van het onderzoek worden besproken. Op basis van deze bevindingen zijn er ook te adviseren aanbevelingen om door te voeren op basis van het pilotproject.

3.1 Bevindingen

Uit de documentenstudie blijkt dat de schriftelijke communicatie degelijk is en voldoende uitnodiging biedt voor bewoners om in gesprek te gaan.

Het is opmerkelijk te noemen dat een project waarbij 140 dossiers zijn afgehandeld en er circa 10 lastige dossiers resteren een dergelijk project wordt stopgezet. Bij de behandeling van snippergroenprojecten is het niet ongewoon dat er complexe dossiers overblijven waarbij er sprake is van weerstand of het ontstaan van een patstelling tussen gemeente en bewoners.
Bij bewoners die zich tegen de voorgestelde oplossingen verzetten kunnen door het stopzetten mogelijk verkeerde verwachtingen ontstaan. Tegelijk geeft de gemeente met het stop zetten van het project ook een signaal af naar alle 140 bewoners waarbij wel een oplossing is gevonden. Hierdoor laat de gemeente rechtsongelijkheid bestaan doordat elders in de gemeente het gebruik van gemeentegrond niet wordt aangepakt ten opzichte van de bewoners uit het pilot-project

Op basis van de interviews is het beeld ontstaan dat er negatieve signalen vanuit de inwoners zijn gekomen en dan met name over de stugge houding en de juridische insteek. Hierdoor kregen bewoners niet het idee dat er maatwerk mogelijk was, waardoor zij andere wegen zijn gaan bewandelen om hun verhaal te kunnen doen en een luisterend oor te vinden. Een goede aanpak voor een complex dossier kan het verschil maken of een dossier lastig verloopt en/of dat dit met een normale doorlooptijd kan worden afgehandeld.

Een van de bevindingen uit het beleidsnota is dat er een verwijzing is opgenomen naar de gemeentewet artikel 160 lid 3, waarin duidelijk staat omschreven dat de gemeente een verplichting heeft om alle beschermende maatregelen te nemen en te doen wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit. Door uitvoering te geven aan het (pilot)project heeft de gemeente hiertoe een eerste stap gezet om het verlies van gronden actief te bestrijden en te voorkomen. Dit past bij het handelen conform de beginselen van behoorlijk bestuur. Op basis van de interviews is de conclusie getrokken dat de juridische insteek goed aansluit bij de opdracht van het projectteam.

Doordat de gemeente actief is gaan handhaven en vanwege de media-aandacht, zijn er meer actieve aanvragen ontvangen. Deze komen niet alleen uit de pilotwijken, maar ook uit de rest van Winterswijk. Hierdoor is er sprake van meer werkzaamheden voor de aangewezen personen. Hierdoor wordt er meer werkdruk ervaren.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen adviseert Metafoor de gemeente om het project door te zetten. Het voornaamste argument is dat de gemeente het gebruik van gronden niet moet willen toestaan. Te meer omdat er nu een start is gemaakt met het op orde brengen van de eigendomssituatie. Bovendien zorgt het stopzetten van het project ervoor dat het risico op verjaring alleen maar verder toeneemt. Stopzetten geeft bovendien een signaal af dat het gebruik van gemeentegrond niet actief gehandhaafd gaat worden wat op zich kan leiden tot nieuwe situaties van gebruik van gemeentegrond.

Op grond van de interviews is duidelijk geworden dat er als gevolg van de uitvoer van het project meer actieve aanvragen binnenkomen van bewoners die een verzoek tot aankoop doen van gemeentegrond. Om de werkdruk te reduceren kan besloten worden om een stop op de aanvragen te doen gedurende het project met uitzondering van de wijken die in behandeling zijn.

4 Voorstel vervolgaanpak

Op basis van het interview met de huidige wethouder de heer Frings is de vraag gesteld om te komen met drie scenario's voor het vervolgproject. Op basis van de in hoofdstuk 3 genoemde bevindingen en aanbevelingen zal er een advies worden gegeven over welke van deze scenario's de voorkeur verdient. Door het ontbreken van inzicht in de verwachte kosten en opbrengsten kunnen we geen advies uitbrengen op de financiële consequenties van de verschillende scenario's.

4.1 Scenario 1 Beleid vaststellen en actief handhaven

In dit scenario zou het beleid worden bijgewerkt op basis van de aanbevelingen en de ervaringen vanuit het pilotproject. Dit aangepaste beleid zou dan voorgelegd dienen te worden aan het college en de raad, zodat er een breed gedragen steun voor het project ontstaat. Op basis van dit aangepaste beleid kan er dan actief gehandhaafd worden en kunnen actieve aanvragen beoordeeld worden, wat de verwerkingstijd ten goede komt. Door nu door te pakken wordt het aantal verjaringszaken minder en zal er ook een afschrikkende werking van uit gaan. Uit de interviews blijkt het verjaringsrisico ook in de buitengebieden een mogelijk probleem te zijn. Indien de gemeente dit actief aanpakt zal hiervoor een apart gebiedsbeleid opgesteld dienen te worden.

Voordelen

- Duidelijkheid over de eigendomssituatie
- Afschrikwekkende werking van meer illegaal grondgebruik
- Kortere doorlooptijd aanvragen en dossiers door duidelijkheid
- Verwachting is dat het project kostenneutraal kan worden uitgevoerd

Nadelen

- Gedurende het project is er ambtelijke inzet benodigd
- Mogelijk negatieve publiciteit vanuit inwoners

4.2 Scenario 2 Beleid vaststellen en niet actief handhaven

In dit scenario zal het beleid worden bijgewerkt op basis van de aanbevelingen en de ervaringen vanuit het pilotproject. Dit aangepaste beleid zou dan voorgelegd dienen te worden aan het College en de Raad, zodat er een breed gedragen steun voor het beleid ontstaat. Op basis van dit aangepaste beleid kunnen actieve aanvragen worden beoordeeld, wat de verwerkingstijd ten goede komt. Nadeel is wel dat er door niet actief handhaven er een toename van het illegaal grondgebruik zal ontstaan. Hierdoor worden de inwoners, die een aanvraag doen, benadeeld ten opzichte van diegenen die het stuk grond zonder aanvraag in gebruik nemen, waarbij het risico op verlies van gronden door verjaring toeneemt.

Voordelen

- Kortere doorlooptijd actieve aanvragen
- Grondslag voor beoordeling actieve aanvragen is duidelijk

Nadelen

- Handelen in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur
- In stand houding huidig illegaal grondgebruik
- Risico op toename nieuw illegaal grondgebruik door niet actief handhaven
- Risico op toename verlies gemeentegrond door verjaring
- Mogelijk kosten voor compensatie verkochte percelen

4.3 Scenario 3 Stoppen

In dit scenario zal er geen geactualiseerd beleidsstuk worden opgesteld en zal er niet actief worden gehandhaafd. Hierdoor zullen actieve aanvragen minder goed beoordeeld kunnen worden, wat de doorlooptijd van dergelijke aanvragen niet ten goede zal komen en verhoogd risico op inconsistente beoordeling van dossiers. Door te stoppen met het project, zal er een signaal worden gegeven aan de inwoners dat het illegaal grondgebruik gedoogd zal worden. Ook kan dit leiden tot onvrede bij de 140 afgewikkelde dossiers. In het kader van behoorlijk bestuur valt dit scenario niet goed uit te leggen aan kopers en gebruikers met geactualiseerde huurovereenkomsten waarbij gehandhaafd is. Wel dient er een besluit genomen te worden over hoe om te gaan met de pilotprojecten

Voordelen

- Minder ambtelijke en externe inzet nodig

Nadelen

- Handelen in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur
- Bij gebiedsontwikkelingen kan dit weggeven van gemeentegrond mogelijk voor problemen zorgen bij de uitvoering. Door het stoppen van actief handhaven blijft er risico bij gebiedsontwikkelingen die consequenties als vertraging kunnen ontstaan
- Bij de bewoners, die tijdens het project of via een actieve aanvraag hebben gekocht zal de ontevredenheid toenemen. Mogelijk risico op weerstand en negatieve publiciteit bij handhaving op illegaal grondgebruik
- Mogelijk kosten voor compensatie verkochte percelen
- In stand houding huidig illegaal grondgebruik
- Risico op toename nieuw illegaal grondgebruik door niet actief handhaven
- Risico op toename verlies gemeentegrond door verjaring

4.4 Advies

Op basis van de hiervoor beschreven scenario's zijn de voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen om tot een goed onderbouwd advies te komen over een verdere voortgang van het project. Scenario 2 en 3 leveren meer nadelen dan voordelen op voor de gemeente, waardoor het niet te adviseren is om te kiezen voor deze scenario's. Beide scenario's verschuiven het probleem alleen naar de toekomst en lost het probleem rondom snippergroen niet op.

Hierdoor blijft scenario 1 over als zijnde ons advies. Hierbij wordt het illegaal grondgebruik sterk gereduceerd doordat er actief wordt gehandhaafd. Doordat het beleid is herzien op basis van de feedback uit het pilotproject zal er naar alle waarschijnlijkheid meer mogelijk worden om maatwerk te verlenen als de situatie daarom vraagt. Hierdoor kan er een bredere steun ontstaan binnen het College en de Raad voor het uit te voeren beleid. Ook worden hiermee de inwoners die zich aan de regels hebben gehouden niet benadeeld en kunnen de projectkosten worden terugverdiend met de verkopen van percelen.

Bijlage 1 Geïnterviewden

Om een goed beeld te vormen zijn de volgende personen geïnterviewd.

Naam	**Rol**
Bert Frings	Huidige verantwoordelijke wethouder
Marie Louise Tanck	Opstart van het project
Victor Jacobs	Algemene informatie grondzaken
Chantal Elferink	Verantwoordelijk teammanager
Bjorn Garstenveld	Uitvoering pilotproject
Jan Legtenberg	Uitvoering pilotproject
Anouk Visser	Extern Projectleider
Ellen De Jonge	Extern Projectmanager

Aan deze geïnterviewden zijn de volgende vragen gesteld.

1. Hoe was u betrokken bij het project?
2. Hoe heeft u de samenwerking ervaren tussen het projectteam en de gemeentelijke organisatie?
3. Hoe verliep de communicatie tussen het projectteam en u?
4. Sluit het huidige beleid goed aan op de verschillende situaties in het project of was er veel maatwerk nodig?
5. Heeft u reacties van bewoners ontvangen? En zo ja, welke aandachtspunten kwamen daar uit voort?
6. Waar bent u tevreden over?
7. Wat zou er beter kunnen?

Document Gemeente Winterswijk

Evaluatie snippergroenproject Winterswijk

Datum:
6 december 2021

Adviseurs:
Daniël den Besten
Jelle Postma

Contactpersonen klant:
Bjorn Garstenveld

METAFOOR
VASTGOED en SOFTWARE