



Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 4764676

Onderwerp: Rapport Rekenkamer Arnhem naar Schaapsdrift

Kernboodschap

De Rekenkamer concludeert dat de voorbereiding en uitvoering van het dossier Schaapsdrift, inclusief het vestigen van het voorkeursrecht en het participatieproces, formeel juridisch toereikend waren, maar bestuurlijk en maatschappelijk kwetsbaar zijn gebleken. Daarbij is sprake geweest van structurele tekortkomingen in voorbereiding, communicatie en kaderstelling. Onder invloed van tijdsdruk, beperkte ervaring en onvoldoende expliciete belangen- en risicoafweging is een proces ontstaan waarin communicatie, transparantie en vertrouwen onder druk kwamen te staan. De start van het traject leidde tot langdurige onzekerheid en een moeizaam participatieproces, waarbij verwachtingen tussen gemeente en betrokkenen uiteenliepen. Het rapport maakt duidelijk dat juridische toereikendheid niet automatisch leidt tot bestuurlijke legitimiteit en maatschappelijk vertrouwen. Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer dat de raad in het vervolg van het proces door de aard van de behandeling de ontstane onrust heeft versterkt. De raad heeft wel vaak geïntervenieerd en gesproken (meer dan 100 uur), maar onvoldoende kaders gesteld. Vergaderingen gingen te vaak niet over de inhoud, maar over personen en de besluitvorming verliep in een weinig consistente lijn (een soort hinkstapsprong van startnotitie naar amendement). Daarnaast stelt de Rekenkamer vast dat de raad haar kaderstellende rol bij het participatieproces onvoldoende expliciet en consistent heeft ingevuld. Hierdoor ontbrak een helder democratisch gelegitimeerd referentiekader voor inwoners en andere betrokkenen. Het rapport benadrukt het belang van zorgvuldige voorbereiding, transparante besluitvorming en duidelijke participatiekaders bij complexe gebiedsontwikkelingen.

Voorstel

De aanbevelingen van de Rekenkamer Arnhem over te nemen, te weten:

1. Borg dat bij complexe gebiedsontwikkelingen en bij besluiten met directe maatschappelijke impact aantoonbaar vooraf worden opgesteld en (zo nodig vertrouwelijk) bestuurlijk besproken.
 - een integrale belangeninventarisatie;
 - een expliciete krachtenveld- en risicoanalyse (maatschappelijk, juridisch, financieel en politiek);
 - een verkenning van realistische alternatieven en hun gevolgen;
 - inschatting van de benodigde capaciteit om het te realiseren.

Deze voorbereiding dient onderdeel te zijn van de formele besluitvormingsstukken.



2. Integreer communicatievoorbereiding expliciet in de besluitvorming bij maatschappelijk gevoelige trajecten. Zorg dat vóór bekendmaking een uitgewerkt communicatie- en opvolgingsplan gereed ligt, inclusief:
 - begrijpelijke en empathische communicatie;
 - zorgvuldige timing;
 - duidelijke bereikbaarheid en opvolging.Borg bij participatietrajecten een systematische en navolgbare verslaglegging van:
 - ontvangen inbreng;
 - gemaakte keuzes;
 - onderliggende argumentatie;
 - en de wijze waarop participatie-uitkomsten zijn betrokken bij besluitvorming.
3. Versterk bij complexe gebiedsontwikkelingen de expliciete kaderstellende rol van de raad door vooraf duidelijk vast te stellen:
 - de strategische ontwikkelrichting;
 - het participatieniveau;
 - en de inzet van ingrijpende instrumenten.

Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van de Rekenkamer Arnhem naar het dossier Schaapsdrift, waarin onderzoek is gedaan naar de voorbereiding en besluitvorming rond het vestigen van het voorkeursrecht (Wvg) en het daaropvolgende participatieproces. Aanleiding voor dit onderzoek vormt de door uw raad aangenomen motie van 28 mei 2025, waarin is verzocht inzicht te verkrijgen in het verloop van het proces, de rol van participatie en de mate van transparantie en zorgvuldigheid in de besluitvorming.

Het rapport bevat een feitelijke reconstructie van het dossier, aangevuld met conclusies en aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van toekomstige complexe gebiedsontwikkelingen. In dit raadsvoorstel wordt uw raad gevraagd kennis te nemen van de bevindingen en een standpunt in te nemen over de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Het rapport laat zien dat met name drie factoren bepalend zijn geweest voor het verloop van het dossier:

- een onvoldoende expliciete belangen- en risicoafweging vooraf;
- een kwetsbare start in communicatie richting bewoners;
- en een onvoldoende expliciet ingevulde kaderstellende rol van de raad.

Deze factoren hebben gedurende het gehele proces doorgewerkt.

Beoogd effect

Instemming met de aanbevelingen leidt tot een zorgvuldiger en transparanter besluitvormingsproces, met expliciete belangen- en risicoafwegingen, betere communicatie en duidelijkere participatiekaders. Dit versterkt de kaderstellende rol van de raad, zorgt ervoor dat bestuurlijke afwegingen expliciet en controleerbaar worden vastgelegd, maakt participatie-uitkomsten transparant



navolgbaar en draagt bij aan beter gemanagede verwachtingen en meer vertrouwen bij inwoners en andere betrokkenen.

Argumenten

- 1.1 Integrale belangen- en risicoafweging bij ingrijpende besluiten:**

Het borgen van een aantoonbare en integrale voorbereiding bij complexe gebiedsontwikkelingen en besluiten met directe maatschappelijke impact draagt bij aan een meer zorgvuldige en transparante besluitvorming. Door vooraf een integrale belangeninventarisatie, een expliciete krachtenveld- en risicoanalyse, een verkenning van realistische alternatieven en een inschatting van de benodigde capaciteit op te stellen en bestuurlijk te bespreken, wordt inzichtelijk gemaakt welke afwegingen aan besluiten ten grondslag liggen. Het opnemen van deze elementen in de formele besluitvormingsstukken versterkt de navolgbaarheid, vergroot de bestuurlijke afwegingskwaliteit en verkleint de kans op onvoorziene effecten en maatschappelijke weerstand.
- 2.1 Integratie van communicatievoorbereiding en borging van participatie:**

Het expliciet integreren van communicatievoorbereiding in de besluitvorming bij maatschappelijk gevoelige trajecten draagt bij aan een zorgvuldige en consistente omgang met inwoners en andere betrokkenen. Door vooraf te voorzien in een uitgewerkt communicatie- en opvolgingsplan, met aandacht voor begrijpelijke en empathische communicatie, zorgvuldige timing en goede bereikbaarheid, wordt het risico op onrust en misinterpretaties beperkt. Daarnaast draagt het borgen van een systematische en navolgbare verslaglegging van participatietrajecten – inclusief ontvangen inbreng, gemaakte keuzes, onderliggende argumentatie en de doorwerking in besluitvorming – bij aan transparantie en versterkt dit het vertrouwen in zowel het proces als de uitkomsten.
- 3.1 Versterking van de kaderstellende rol van de raad:**

Het versterken van de expliciete kaderstellende rol van de raad bij complexe gebiedsontwikkelingen draagt bij aan duidelijke sturing en democratische legitimering van het proces. Het rapport laat zien dat de raad zijn kaderstellende rol in dit dossier onvoldoende expliciet en consistent heeft ingevuld. Door vooraf helder vast te stellen wat de strategische ontwikkelrichting is, welk participatieniveau wordt gehanteerd en hoe en wanneer ingrijpende instrumenten worden ingezet, ontstaat een duidelijk en democratisch gelegitimeerd referentiekader. Dit vergroot de voorspelbaarheid van het proces, voorkomt onduidelijkheid over verwachtingen en rollen en ondersteunt een consistente en tijdige invulling van de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad.

Kanttekeningen en risico's

- 1.1 Integrale belangen- en risicoafweging bij ingrijpende besluiten**

Hoewel een uitgebreidere voorbereiding de zorgvuldigheid vergroot, kan dit leiden tot langere doorlooptijden en een andere belasting van de ambtelijke capaciteit (meer investeren aan de voorkant en effectiever aan de achterkant). Het vooraf expliciet uitwerken van risico's en alternatieven kan bovendien verwachtingen wekken bij betrokkenen over de mate van beïnvloedingsruimte, die niet altijd kan worden waargemaakt. Ook bestaat het risico dat gevoelige informatie (bijvoorbeeld over strategie of grondposities), zelfs bij vertrouwelijke behandeling, tot politieke of maatschappelijke discussie leidt en het proces



kan compliceren.

2.1 **Integratie van communicatievoorbereiding en borging van participatie**

Het vroegtijdig en uitgebreid voorbereiden van communicatie en participatie vraagt om andere capaciteit, afstemming en professionaliteit binnen de organisatie. Er bestaat een risico dat zorgvuldig geformuleerde communicatie alsnog verschillend wordt geïnterpreteerd, zeker in een politiek en maatschappelijk gevoelige context. Daarnaast kan uitgebreide verslaglegging van participatie leiden tot administratieve lasten en discussie over de mate waarin individuele inbreng zichtbaar of overgenomen is, wat het proces kan vertragen of juridiseren.

3.1 **Integratie van communicatievoorbereiding en borging van participatie**

Het vooraf expliciet vaststellen van kaders kan de flexibiliteit in het proces beperken, met name wanneer omstandigheden gedurende de gebiedsontwikkeling veranderen. Daarnaast vraagt een meer actieve kaderstellende rol om tijdige en consistente betrokkenheid van de raad, wat in de praktijk onder druk kan staan door politieke dynamiek en wisselende prioriteiten. Er bestaat bovendien het risico dat een te gedetailleerde kaderstelling leidt tot rolvermenging tussen raad en college of tot vertraging in besluitvorming.

Participatie

Bij de totstandkoming van dit rapport heeft de Rekenkamer primair gebruikgemaakt van documentstudie en gesprekken met betrokken bestuurders en ambtenaren. Er is bewust voor gekozen geen aanvullende gesprekken met bewoners en bedrijven te voeren, om te voorkomen dat opnieuw verwachtingen zouden ontstaan over invloed op het proces. Daarmee is geen sprake geweest van een participatief traject in de zin van actieve betrokkenheid van inwoners bij het onderzoek, maar is het rapport gebaseerd op een reconstructie en analyse van het bestaande dossier

Financiën

Aan de uitvoering van de aanbevelingen zijn financiële consequenties verbonden, met name in de vorm van extra inzet in de voorbereiding en uitvoering van trajecten.

De aanbevelingen vragen om een intensievere voorbereiding van besluitvorming, waaronder het uitvoeren van uitgebreide belangen- en risicoanalyses, het versterken van communicatie en participatie, en een meer expliciete rol van de raad. Dit kan leiden tot extra inzet van ambtelijke capaciteit en mogelijk tot inhuur van externe expertise.

Tegelijkertijd dragen deze investeringen naar verwachting bij aan het voorkomen van kosten op langere termijn, bijvoorbeeld door minder vertraging, minder juridische procedures en minder herstelkosten in latere fasen.

Uitvoering

-



RAADSVOORSTEL

Communicatie

Er is een persbericht opgesteld dat gelijktijdig met het delen van het rapport aan de gemeenteraad van Arnhem wordt gepubliceerd, waarmee het onderzoek openbaar wordt gemaakt.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Eindrapport Rekenkamer “WvG op Drift” (incl. bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer)



RAADSVOORSTEL

Besluit van ..
Zaaknummer 4599516

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

Gelezen het Rekenkameronderzoek naar Schaapsdrift en het raadsvoorstel van de rekenkamer Arnhem van 8 april 2026

besluit:

De aanbevelingen van de Rekenkamer Arnhem over te nemen, te weten:

1. Borg dat bij complexe gebiedsontwikkelingen en bij besluiten met directe maatschappelijke impact aantoonbaar vooraf worden opgesteld en (zo nodig vertrouwelijk) bestuurlijk besproken.
 - een integrale belangeninventarisatie;
 - een expliciete krachtenveld- en risicoanalyse (maatschappelijk, juridisch, financieel en politiek);
 - een verkenning van realistische alternatieven en hun gevolgen;
 - inschatting van de benodigde capaciteit om het te realiseren.

Deze voorbereiding dient onderdeel te zijn van de formele besluitvormingsstukken.

2. Integreer communicatievoorbereiding expliciet in de besluitvorming bij maatschappelijk gevoelige trajecten. Zorg dat vóór bekendmaking een uitgewerkt communicatie- en opvolgingsplan gereed ligt, inclusief:
 - begrijpelijke en empathische communicatie;
 - zorgvuldige timing;
 - duidelijke bereikbaarheid en opvolging.

Borg bij participatietrajecten een systematische en navolgbare verslaglegging van:

- ontvangen inbreng;
 - gemaakte keuzes;
 - onderliggende argumentatie;
 - en de wijze waarop participatie-uitkomsten zijn betrokken bij besluitvorming.
3. Versterk bij complexe gebiedsontwikkelingen de expliciete kaderstellende rol van de raad door vooraf duidelijk vast te stellen:
 - de strategische ontwikkelrichting;
 - het participatieniveau;
 - en de inzet van ingrijpende instrumenten.

De griffier,

De voorzitter,