

Rekenkamercommissie Soest

Actueel bestemd anno 2010

Rapportage opvolgingsonderzoek Actualisering van
bestemmingsplannen Soest

Onderzoek uitgevoerd door
Regioplan, dr. P. H. Renooy

november 2010

INHOUDSOPGAVE

1	Aanleiding.....	4
2	Onderzoeksvragen.....	5
3	Aanpak	6
4	Bevindingen.....	7
4.1	Het Plan van Aanval.....	7
4.2	Het proces van actualiseren 2007 - 2010.....	8
4.3	2010 en verder.....	10
5	Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies	12
5.1	De informatie aan de raad	12
5.2	En hoe verder?.....	12

1 Aanleiding

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijk ordening (WRO) van kracht geworden. In de WRO is ten opzichte van de oude WRO sprake van een duidelijkere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen. De gemeente krijgt in dat kader een belangrijkere rol. Maar ook wordt van de gemeente verwacht dat zij 'haar zaakjes op orde heeft'. Zo dienen gemeenten bestemmingsplannen, na een overgangsperiode van vijf jaar, actueel te houden en elke tien jaar voor een vernieuwing te zorgen. Gebeurt dat niet, dan mogen gemeenten geen leges heffen op diensten die betrekking hebben op het verouderde plan.

Met het oog op de komst van de WRO, heeft de Rekenkamercommissie Soest Regioplan in 2007 verzocht een onderzoek te doen naar de stand van zaken inzake de 'leeftijd' van de bestemmingsplannen in die gemeente. In het eindrapport 'Actueel Bestemd' werd geconstateerd dat circa twee derde van de bestemmingsplannen ouder dan tien jaar was. Het tempo van vernieuwing bleek bovendien erg laag. De rekenkamercommissie waarschuwde daarom voor een potentieel verlies aan inkomsten van 650.000 euro per jaar.

Om dit te voorkomen en ter bevordering van een doeltreffender proces van planvorming binnen de gemeente, formuleerde de rekenkamercommissie een groot aantal aanbevelingen. De gemeente Soest vertaalde deze aanbevelingen in het najaar van 2007 in een Plan van Aanval 'Actualisering bestemmingplannen gemeente Soest'.

Medio 2010 heeft de rekenkamercommissie besloten te bezien wat er terecht is gekomen van de voornemens van de gemeente in dit kader en op welke wijze zij dit heeft gedeeld met de gemeenteraad. Dit mede in het licht van het aflopen van de overgangsperiode op 1 juli 2013.

2 ONDERZOEKSVRAGEN

Dit opvolgingsonderzoek richt zich vooral op (1) de invulling van de actieve informatieplicht van het college en (2) het voortgangsrisico van het geactualiseerde aanvalsplan (doeltreffendheid). Ten behoeve daarvan zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe is de raad door het college in de periode oktober 2007 - februari 2010 geïnformeerd over de voortgang van het plan van aanval 'Actualisering bestemmingsplannen gemeente Soest'?
Zijn de informatietoezeggingen zoals opgenomen in het aanvalsplan nagekomen?
Zijn vertragingen tijdig aan de raad gemeld?
2. Hoe is het huidige proces rond de actualisering georganiseerd? Heeft het college toereikende maatregelen getroffen om een tijdige realisatie van het bijgestelde aanvalsplan te kunnen borgen?
Welke veranderingen (proces en organisatie) zijn er doorgevoerd om een versnelling aan te brengen in de actualisering?
Zijn de getroffen maatregelen realiseerbaar met de beschikbare middelen/capaciteit?

3 AANPAK

Voor het zoeken van antwoorden op de hierboven geformuleerde vragen is een analyse gemaakt van bestaand materiaal en zijn interviews afgenomen bij (voormalig) betrokkenen:

- bestudering bestaand materiaal.

In oktober 2007 is naar aanleiding van het rekenkamercommissierapport door het college een aanvalsplan opgesteld. Dit Plan van Aanval vormde de start van de analyse van bestaande schriftelijke bronnen. Vervolgens zijn geanalyseerd:

- voorjaarsnota's, meerjarenbegroting, najaarsnota, programmabegroting, jaarrekening;
- raadscommunicatie over de uitvoering van het aanvalsplan;
- relevante raadsnotulen;
-

Vervolgens spraken we met:

- mevrouw M. Bogaard, ambtelijk coordinator voor de actualisering van de bestemmingsplannen;
- de heer H. Witte, huidig verantwoordelijk wethouder over de visie, de vertaling van de visie in concrete doelen en plannen (realisatie Plan van Aanval) en de communicatie met de raad;
- de heer T. Middelkoop, voormalige verantwoordelijk wethouder over procesgang na de vaststelling van het Plan van Aanval.

Alle interviews zijn in een verslag uitgewerkt. De verslagen zijn vervolgens voorgelegd aan de betrokkenen.

4 BEVINDINGEN

4.1 Het Plan van Aanval

Naar aanleiding van het rekenkamercommissierapport 'Actueel Bestemd' heeft de gemeente Soest in het najaar van 2007 een 'Plan van Aanval' opgesteld. In dit plan geeft de gemeente aan op welke wijze de actualisering van de bestemmingsplannen ter hand wordt genomen. Daarbij schaarde de gemeente zich achter de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, zijnde:

- breng de achterstanden in kaart;
- formuleer een duidelijk visie op de actualisering van de bestemmingsplannen;
- formuleer standaardvoorschriften en toelichtingen;
- zet de digitalisering voort;
- bundel de bestemmingsplannen;
- geef een streefdatum voor het einde van de actualisering;
- geef een realistische planning voor de actualisering.

Om de ernst van de situatie te illustreren wordt het plan een 'Plan van Aanval' genoemd; een gewone *aanpak* zou onvoldoende zijn.

In het Plan van Aanval (PvA) zijn de 64 bestemmingsplannen samengevoegd tot een tiental. Deze tien bestemmingsplannen dienen uiterlijk in 2014 gedigitaliseerd en geactualiseerd te zijn. Behalve deze doelstelling wordt in het PvA ook nog de *ambitie* uitgesproken een jaar eerder klaar te zijn, in 2013, het jaar waarin de regeling uit het overgangsrecht vervalt en er een verlies van leges zou kunnen optreden.

Voor de actualisering wordt in het PvA een gemiddelde doorlooptijd van vier jaar aangehouden. Mede op basis van een afweging waar het grootste gevaar op verlies van leges te verwachten was, is een volgorde vastgesteld waarin de plannen opgepakt moesten worden. Deze luidde als volgt:

Tabel 4.1 Actualisering van de bestemmingsplannen volgens Plan van Aanval

Bestemmingsplan	Periode in PvA
De Engh e.o.	2008-2011
Vliegbasis	2008-2011
Soest Midden en Zuid	2008-2011
Overhees/Boerenstreek	2008-2011
Landelijk gebied	2009-2012
Smitsveen	2009-2012
Bedrijventerrein Soest	2010-2013
Vliegbasis Soesterberg	2010-2013
Soestdijk	2011-2014
Soesterveen	2011-2014

In het PvA wordt verder aangegeven dat er een Handboek Bestemmingsplannen Soest in de maak is. De verwachting wordt in het Plan uitgesproken dat het Handboek 'gaandeweg' zal worden vormgegeven.

Het PvA bevat een globale raming van de kosten van het opstellen van een bestemmingsplan. Gemiddeld rekent het plan met 100.000 euro per plan, met uitzondering van het complexe Bestemmingsplan Landelijk Gebied. Hoe dit bedrag in 2007 is bepaald, kon niet meer worden achterhaald. Het PvA ziet het actualiseren van de bestemmingsplannen als een reguliere taak van het Team RO/EZ, dat met de toevoeging van drie nieuwe medewerkers, in staat wordt geacht de voorgenomen planning te halen.

Tot slot wordt in het PvA het voornemen geuit om de raad ieder jaar op de hoogte te stellen van de voortgang van de actualisering.

4.2 Het proces van actualiseren 2007 - 2010

De gemeenteraad van Soest stemde op 2 oktober 2007 in met het PvA. Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen vaststellen, is de raad van de voortgang op de hoogte gehouden via programmaverantwoordingen en programmabegrotingen.

In de Programmaverantwoording 2007 wordt verslag gedaan van de aanvang van het actualiseren van vier bestemmingsplannen.

De Programmabegroting 2008-2011 memoreert het PvA en er worden extra middelen bestemd voor het actualiseren, te weten 223.000 euro, gedekt uit de raadsgelden voor handhaving.

In de volgende programmabegroting (2009-2012) is dit bedrag nog 104.000 euro. Er wordt verslag gedaan van het aanpakken van een viertal bestemmingsplannen, dezelfde als die uit de Programmaverantwoording 2007. De begroting bevat ook een nieuwe, afwijkende planning voor de voortgang van de actualisering. Hierbij valt het op dat een elfde bestemmingsplan is toegevoegd, te weten Apollo Noord.

In de Programmaverantwoording 2008 valt te lezen dat een quickscan actualiseren bestemmingsplannen is opgesteld, samen met een implementatieplan. Daaruit zou ook blijken dat er nog veel vervolgstappen nodig zijn om de doelstelling te halen.

De programmabegroting 2010-2013 bestemt nog 85.000 euro voor het digitaliseren van de bestemmingsplannen. In de begroting worden de doelen uit het PvA nog eens herhaald en wordt een gewijzigde planning gepresenteerd. Daarbij wordt de oplevering van vier bestemmingsplannen versneld en van één bestemmingsplan één jaar vertraagd.

Dan wordt in oktober 2009 in het college een evaluatie besproken van het PvA.¹ De evaluatie concludeert dat er vertraging is opgetreden in de actualisering. Voorgesteld wordt de ambitie (2013) bij te stellen, maar de doelstelling te handhaven (2014). De toegevoegde nieuwe tijdsplanning spreekt echter over 2015 als het laatste jaar waarin

¹ P&B/641662 van 5-10-2009 (S.T. de Graaf).

opgeleverd wordt. Dat is een jaar na de oorspronkelijke doelstelling en twee jaar na het verstrijken van de overgangperiode.

Tabel 4.2 Vaststellingen volgens verschillende documenten

	PvA	PB 09-12	PB 10-13	PV 09	Eval. PvA 09
De Engh	2011	2011	2011	2011	2012
Vliegbasis	2011	2010	2012	2010	2013
Soest M en Z	2011	2012	2010	2012	2012
Overhees/Bs	2011	2011	2010	2011	2012
Landelijk gebied	2012	2012	2012	2012	2013
Smitsveen	2012	2010	2011	2010	2013
Bedrijventerrein	2013	2013	2013	2013	2014
Soesterberg	2013	2013	2013	2013	2014
Soestdijk	2014	2014	2014	2014	2015
Soesterveen	2014	2009	2009	2009	2015
Apollo Nrd	--	2010	2010	2010	

PB = Programma Begroting, PV = Programma Verantwoording

In de evaluatie wordt een aantal redenen genoemd voor het achterblijven bij de oorspronkelijke planning:

- door personeelwisselingen op de afdeling P&B is capaciteit verloren gegaan; in de gesprekken die de rekenkamercommissie voerde, is met name gewezen op de vele wisselingen in de aansturing van de afdeling sinds 2007. Pas in 2010 is een nieuw, niet-interim hoofd aangetrokken;
- de capaciteitsproblemen zijn slechts gedeeltelijk ondervangen door externe inhuur of het aannemen van nieuwe medewerkers;
- het tijdrovende karakter van projectbesluiten;
- het complexe karakter van sommige bestemmingsplannen waardoor toch weer afsplitsingen nodig bleken, zoals Apollo Noord.

De evaluatie concludeert dat indien er geen uitbreiding van capaciteit komt, het halen van doelstelling noch ambitie haalbaar zijn.

Het college besluit de evaluatie niet direct aan de raad voor te leggen maar het te combineren met de evaluatie raads gelden. Volgens toenmalig wethouder Middelkoop was er in november 2009 bij het college “geen gevoel van urgentie”, zodanig dat de raad direct geïnformeerd diende te worden

De besluitenlijst van het college is toegankelijk voor de raad. De raad had op dat moment derhalve ook zelf de mogelijkheid nader te informeren naar de evaluatie. Dat is niet gebeurd.

Ook in de Ronde van 11 februari 2010 wordt de evaluatie, die dan bij de stukken is gevoegd, door de raad niet besproken.

In de evaluatie raadsgelden² wordt gewezen op de achterstanden bij de actualisering en gesteld dat ook voor 2010-2014 een structurele inzet van 275.000 euro voor handhaving en bestemmingsplannen gewenst is. Dit is net zoveel als in de twee jaren daarvoor. In die periode was van genoemd bedrag 125.000 euro bestemd voor “beheersmatige borging actualisatie bestemmingsplannen (1,5 fte)”. De definitieve beslissing over deze gelden wordt doorgeschoven naar het moment van vaststellen van de begroting voor 2011.³

Vooitlopend hierop is het genoemde bedrag in het voorjaar van 2010 structureel verwerkt in de begroting 2010 en de ontwerp-begroting 2011-2014 ten behoeve van de actualisering bestemmingsplannen.

4.3 2010 en verder

Op dit moment (september 2010) is sprake van een nieuwe planning voor het actualiseren van de bestemmingsplannen. Die planning zal overigens wel over de ‘deadline 2013’ heengaan. Voor het halen van de planning zijn extra middelen gevraagd aan de raad.

Wat maakt het college er van overtuigd dat het nu wel volgens de plannen zal lopen? De betrokken wethouder en de verantwoordelijke ambtenaar geven een aantal overwegingen:

- er is volgens hen nu sprake van een goede, stabiele afdeling RO, met voldoende formatie (momenteel vier, met een vijfde op komst), een hoofd van de afdeling dat niet tijdelijk is aangesteld en een coördinator die de voortgang van het proces begeleidt;
- het team wordt zo min mogelijk afgeleid door andere zaken dan het actualiseren van bestemmingsplannen;
- er nu sprake van overzicht, een helicopterview, waardoor gestructureerd gewerkt kan worden;
- er is een beheersysteem in huis gehaald dat nu functioneert (RO Beheer), wat het managen makkelijker maakt;
- er is een Handboek Digitaal Ruimtelijke Plannen met daarin een set standaardregels voor bestemmingsplannen;
- er is een procesbeschrijving Ruimtelijke Plannen;
- er worden geen afzonderlijk bouwvragen meer in behandeling genomen wanneer het bestemmingplan binnen een jaar wordt aangepakt.

Door de nieuwe coördinator is het actief informeren van de raad inmiddels opgepakt. Bedoeling is dat er in november 2010 een voortgangsrapportage actualisatie bestemmingsplannen wordt gepresenteerd in de raad.

² Kenmerk 686190, J.Kool.

³ Griffie/699681, Verslag de Ronde d.d. 11 februari 2010.

De mate waarin de nieuwe situatie zich onderscheidt van die in de jaren 2007-2010 is voor de rekenkamercommissie niet vast te stellen. De ambtelijke organisatie heeft een beperkt inzicht kunnen verschaffen in de feitelijke inzet op bestemmingsplannen door de afdeling Ruimte in de genoemde periode. Uit deze gegevens blijkt dat er vanaf 2007 inzet is geweest van tijdelijke medewerkers en inhuur voor het actualiseren van bestemmingsplannen. Een duidelijke relatie tussen (uren-)inzet van eigen en ingehuurd personeel, de kosten ten opzichte van de begroting en de productie van bestemmingsplannen is op basis daarvan over de periode 2007-2010 niet te maken.

5 CONCLUSIES

5.1 De informatie aan de raad

De eerste vraag die de rekenkamercommissie zich stelde, was:

Hoe is de raad door het college in de periode oktober 2007 - februari 2010 geïnformeerd over de voortgang van het Plan van Aanval 'Actualisering bestemmingsplannen gemeente Soest'?

Zijn de informatietoezeggingen zoals opgenomen in het aanvalsplan nagekomen?

Zijn vertragingen tijdig aan de raad gemeld?

Conclusie

- In de periode 2007 - 2010 is de raad niet adequaat op de hoogte gesteld van de voortgang van de actualisering bestemmingsplannen, zoals was voorgenomen in het Plan van Aanval:
 - De toezegging om elk jaar de raad te informeren, is niet nagekomen.
 - Vertragingen in het tijdspad van de actualisering bestemmingsplannen zijn niet actief gemeld aan de raad. Informatie in programmabegroting en programmaverantwoording duidde niet op een vertraging.
 - Toen uit een evaluatie de vertraging manifest werd, heeft het college de raad pas in een later stadium geïnformeerd. Dit toont naar ons oordeel het gebrek aan urgentie dat het college en de organisatie toekende aan de actualisering van de bestemmingsplannen.
- Er is vanuit de raad weinig gedaan om inzicht te krijgen in de voortgang van het Plan van Aanval.

5.2 En hoe verder?

De tweede vraag van de rekenkamercommissie betreft de huidige situatie. Zij luidt:

Hoe is het huidige proces rond de actualisering georganiseerd?

Heeft het college toereikende maatregelen getroffen om een tijdige realisatie van het bijgestelde aanvalsplan te kunnen borgen?

Welke veranderingen (proces en organisatie) zijn er doorgevoerd om een versnelling aan te brengen in de actualisering?

Zijn de getroffen maatregelen realiseerbaar met de beschikbare middelen/capaciteit?

Conclusie

In het proces rond de actualisering van bestemmingsplannen lijkt pas sinds kort sprake van een verbeterde organisatie.

Aanwijzingen hiervoor zijn de meer stabiele formatie met een vaste afdelingsleiding waarbij met een sectie bestemmingsplannen gekozen is voor meer focus in de werkzaamheden. Er is gewerkt aan de standaardisatie van processen, neergelegd in een Handboek Digitaal Ruimtelijke Plannen en Procesbeschrijvingen Ruimtelijke Plannen. Recent is een beheersysteem (R.O. Beheer) in gebruik genomen, waardoor werkprocessen beter kunnen worden beheerd en er een verbeterd inzicht in de tijdsbesteding bij de actualisering mogelijk is.

In welke mate hiermee een afdoende verbetering is opgetreden ten opzichte van de afgelopen drie jaar is voor de rekenkamercommissie echter niet vast te stellen. Er is onvoldoende inzicht in de feitelijke inzet op bestemmingsplannen in de jaren 2007-2010. Vanaf 2007 is gebruik gemaakt van tijdelijke medewerkers en inhuur. Deze inzet is zeer beperkt terug te vinden in de resultaten van de actualisering van de bestemmingsplannen. Een transparante nacalculatie over de periode 2007-2010 is niet te maken.

Voor de werkzaamheden in de komende jaren is een extra budget aan de raad gevraagd. Het gewenste extra budget voor de bestemmingsplannen bedraagt 125.000 euro per jaar. De raad wenst de beslissing hieromtrent te nemen tijdens de begrotingsbehandelingen, zo oordeelde de raad in de Ronde op 11 februari 2010. Inmiddels blijkt dit budget te zijn toegevoegd aan de structurele middelen bestemd voor salariskosten. Twee vacatures, te weten voor stedenbouwkundig tekenaar en voor RO beheerder, kunnen hiermee worden gefinancierd.

Of dit voldoende zal zijn voor het realiseren van de plannen, kan de rekenkamercommissie niet vaststellen.

Tot slot

In april 2007 werd in het rapport Actueel bestemdesignaleerd dat de gemeente de actualisering van bestemmingsplannen niet op orde heeft en risico's loopt (mislopen van leges en rechtsongelijkheid voor de delen van de gemeenten). Kort daarna kregen de gemeenten gelukkig nog vijf jaar extra de tijd om de actualisering voor elkaar te krijgen; de termijn werd verlengd tot 1 juli 2013. Het college en de ambtelijke organisatie kwamen in het najaar 2007 met een plan van aanval om de inhaalslag te maken. Op basis van het plan van aanval heeft de gemeenteraad extra raadsgelden voor de actualisering beschikbaar gesteld voor de raadsperiode tot maart 2010. Op basis van dit opvolgingsonderzoek heeft de rekenkamercommissie echter moeten constateren dat :

- de planning van het plan van aanval niet is gehaald
- de extra gelden tot onvoldoende resultaat hebben geleid

- er meerdere bestemmingsplannen pas na de overgangstermijn van 1 juli 2013 gereed zullen zijn waardoor legesderving en rechtsongelijkheid optreden.

Wij realiseren ons dat dit een harde boodschap is. De rekenkamercommissie ziet deze rapportage als een 'wake up call' aan alle betrokkenen om met volle kracht de actualisering van de bestemmingsplannen ter hand te nemen.