



# Rapport

Een onderzoek Een onderzoek naar de invulling van de burgerparticipatie bij de keuze voor de Westelijke ontsluiting in Amersfoort.

## **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Amersfoort, welke wordt aangemerkt als een klacht over de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van Amersfoort, niet gegrond.

**Datum: 9 september 2016**

**Rapportnummer: 2016/085**

## WAT IS DE KLACHT?

Verzoekers klagen er over dat de gemeente Amersfoort bij de besluitvorming voor de Westelijke ontsluiting:

- haar eigen beleidsregels rond participatie niet heeft nageleefd;
- deze regels gedurende het besluitvormingsproces heeft gewijzigd en
- hen na februari 2013 niet meer om advies heeft gevraagd, terwijl dat op basis van de door de gemeenteraad vastgestelde regels wel had moeten.

## WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

In 2010 komt de al jaren binnen de gemeente Amersfoort lopende discussie over de bereikbaarheid van de westkant van de stad in een stroomversnelling. In het Coalitieakkoord 2010-2014 staat hierover:

"Een knelpunt (...) is de westelijke ontsluiting van Amersfoort. Het is iedereen duidelijk dat hier een probleem is ontstaan. (...) Daarom maken wij, samen met betrokken bewoners en ondernemers en binnen de randvoorwaarden van de wet (...) en de beschikbare middelen een variant voor een toekomstgerichte westelijke ontsluiting (...). Besluitvorming wordt in deze raadsperiode afgerond (...) wij willen onomkeerbare stappen zetten in de aanpak van dit probleem aan de westkant van onze stad."

Op 17 februari 2011 stelt de gemeenteraad de 'Nota van Randvoorwaarden Westelijke Ontsluiting' vast. Participatie vindt plaats op het niveau van adviseren, zoals beschreven in de nota 'Participatie en inspraak in Amersfoort, uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium' van maart 2009. Op basis van deze nota beoordeelt de gemeente vooraf of, en in hoeverre er mogelijkheden zijn voor participatie en legt zij de voorwaarden daarvoor vast in een startnotitie. Daarbij zorgt de gemeente ervoor dat inwoners op tijd over alle informatie kunnen beschikken, biedt zij deze op verschillende manieren aan en gebruikt zij begrijpelijke taal. Ook nodigt zij inwoners tijdig uit voor bewonersavonden en organiseert zij deze bij voorkeur in de wijk. Wanneer er tussentijds wijzigingen optreden, dan laat zij dit vroegtijdig weten. Ten slotte informeert zij betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject en de besluitvorming. Participatie betekent voor de gemeente Amersfoort: 'een open en attente houding, serieus luisteren naar wat inwoners te zeggen hebben en zoeken naar mogelijkheden'.

Voor het benoemen van het participatieniveau hanteert de gemeente Amersfoort de volgende begrippen.

Bij 'raadpleging', de lichtste vorm van participatie, krijgen deelnemers de ruimte om hun mening te laten horen en informatie te geven.

Bij 'coproductie', de zwaarste vorm van participatie, zoeken deelnemers samen met de gemeente naar oplossingen en werken zij op basis van gelijkwaardigheid.

Bij 'advisering', de tussenvorm van participatie, krijgen bewoners en betrokkenen gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. Daarbij kan gewerkt worden met participatiegroepen, een burgerplatform, expertmeeting, burgerpanel of burgerjury. De mening van de deelnemers speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten. Het college van burgemeester en wethouders stelt zich in eerste instantie terughoudend op in het aannemen van oplossingsrichtingen en moet goede redenen hebben om adviezen niet mee te nemen of op te volgen. Het advies wordt meegewogen in het besluit en deelnemers worden geïnformeerd over hoe het advies heeft doorgewerkt in de beleidsvorming. Daarbij wordt beargumenteerd waarom (delen van) het advies wel of niet zijn overgenomen.

Op 4 december 2012 wordt het college van burgemeester en wethouders demissionair en komt er een nieuwe coalitie met een nieuw coalitieakkoord. In dit akkoord van februari 2013 staat over de Westelijke ontsluiting:

"Het college start op zeer korte termijn – samen met de provincie – een onderzoek naar de haalbaarheid van een tracé voor de Westelijke ontsluiting (...). We beseffen dat we met de keuze voor een onderzoek naar dit tracé afwijken van het afgesproken participatietraject. De reden om af te wijken is dat het participatietraject, in gang gezet om advies uit te brengen over de keuze voor een voorkeursvariant, weliswaar veel waardevolle informatie heeft opgeleverd, maar niet een variant waarvoor steun van een raadsmeerderheid te verwachten viel. Bij het onderzoek naar het gekozen tracé over het kazerneterrein benutten we graag de expertise van de participatiegroep voor advies over de concrete inpassing van het tracé."

De afspraken die tijdens de coalitieonderhandelingen over het nieuwe tracé zijn gemaakt, staan in een bijlage, behorend bij het coalitieakkoord. Hierin staat onder andere dat participatie zal plaatsvinden op het niveau van adviseren.

### **WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?**

Verzoekers vertegenwoordigen de volgende belangengroepen: het Buurtcomité Beroemde Vrouwenbuurt, de Bewoners BW-iaan-Noord, Milieudefensie Amersfoort, Stichting Woonklimaat Berg, Samenwerkende Groeperingen Leefbaar Amersfoort en de Vereniging Behoud Bosgebied Birkhoven Bokkeduinen. In het Buurtcomité Beroemde Vrouwenbuurt zitten de direct omwonenden van de Westelijke ontsluiting. De anderen hebben regelmatig met de gemeente te maken en mede de klacht ingediend. Verzoekers vinden dat de participatie niet zorgvuldig is verlopen en vragen de ombudsman zich uit te spreken over het verloop en transparantie van het besluitvormingsproces, over de geboden inspraak en hoe die van invloed is geweest op de besluitvorming.

Ter onderbouwing schrijven verzoekers onder andere dat de spelregels meerdere keren zijn gewijzigd, omdat de gemeenteraad twee verschillende nota's van randvoorwaarden heeft vastgesteld. Ook is het ontwerpbestemmingsplan niet aan deze randvoorwaarden getoetst.

Daarnaast schrijven zij dat de participatiegroep een meerderheidsadvies heeft uitgebracht, maar dat er desondanks een raadsvoorstel is uitgewerkt dat tegen dit advies inging. Vervolgens kwam het nieuwe college een variant overeen, die niet eerder in beeld is geweest en niet is uitgewerkt en afgewogen zoals de overige varianten. Een variant die bovendien op wezenlijke onderdelen afwijkt van het plan dat als voorkeursvariant aan de raad is voorgelegd en op grond waarvan de raad besloot tot nadere uitwerking.

Ook schrijven zij dat de participatiegroep in 2013 is opgeheven waarna burgers in de praktijk vooral zijn 'geïnformeerd' terwijl participatie had moeten plaatsvinden op het niveau van 'adviseren'. Van de bijeenkomsten zijn ook geen verslagen meer gemaakt en als er al een samenvatting is, is deze eenzijdig door de gemeente opgesteld.

Verzoekers geven aan gedurende het hele traject vooringenomenheid te hebben ervaren. Dit is voor hen het meest duidelijk verwoord in het eerste coalitieakkoord, waar staat dat 'het voor iedereen duidelijk is dat er sprake is van een probleem, waarvoor binnen de bestuursperiode onomkeerbare besluitvorming dient plaats te vinden.' Een objectief onderzoek naar het nut en de noodzaak van de voorgestelde variant was daardoor op voorhand niet mogelijk. Noodzakelijke informatie kwam te laat, was onvolledig of werd soms pas na een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur beschikbaar gesteld. Ook is geen gehoor gegeven aan verzoeken voor een gezamenlijke informatieavond, zodat bewoners de plannen voor het gehele traject konden overzien. Nu is steeds per deel-tracé uitgenodigd.

Verzoekers concluderen dat het participatieproces erg intensief was, maar niet zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Het komt op hen over als 'een noodzakelijk kwaad voor de gemeente om besluitvorming, waar maatschappelijk grote weerstand tegen is, op oneigenlijke wijze te legitimeren.'

## **WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?**

De klacht is eerst behandeld door het college van burgemeester en wethouders. Het college onderscheidt drie hoofdthema's, te weten:

1. het verloop van het besluitvormingsproces;
2. de geboden inspraak en hoe de uitkomsten van die inspraak invloed hebben gehad op de besluitvorming en
3. de geboden transparantie.

### **Over het verloop van het besluitvormingsproces**

Het college merkt op dat vanaf het begin van het proces zes raadsbesluiten zijn genomen. Nadat in het coalitieakkoord van februari 2013 een voorkeursvariant was opgenomen, waren er nog twee raadsbesluiten nodig om tot een definitieve keuze te komen. Daarbij is de voorkeursvariant vergeleken met de varianten die na december 2011 waren overgebleven. Bij beide raadsbehandelingen konden verzoekers een schriftelijke reactie indienen en inspreken, wat ook is gebeurd. Het college vindt dat een zorgvuldig besluitvormingsproces is doorlopen.

### **Over de geboden inspraak en de invloed daarvan op de besluitvorming**

Hierover schrijft het college dat participatie heeft plaatsgevonden op het niveau van adviseren. Dat is bij aanvang van het project in 2011 vastgelegd en opnieuw bevestigd in de bijlage, behorend bij het coalitieakkoord van februari 2013. De rol van de participatiegroep is toen niet gewijzigd. Ook in het raadsbesluit van 9 juli 2013 staat dat de nadere uitwerking van de voorgelegde variant met de direct betrokkenen zal plaatsvinden. Het college geeft aan dat alle inbreng op het niveau van adviseren was. Het college merkt tevens op dat verzoekers bij alle raadsbesluiten en tussentijdse presentaties in de gelegenheid zijn geweest om in te spreken en schriftelijk te reageren. Mogelijkheden waarvan regelmatig gebruik is gemaakt. Als participatiegroep kon men adviezen uitbrengen en dat is ook gedaan. Ook individuele burgers hebben van dat recht gebruik gemaakt. Alle adviezen, inspraakreacties en schriftelijke reacties zijn betrokken bij de besluitvorming. Het is dan aan het college en de gemeenteraad om te bepalen of ze die adviezen wil overnemen. Het afwegen van de reacties is uiteindelijk een taak van de raad; het hoogste bestuursorgaan van de gemeente Amersfoort.

### **Over de geboden transparantie**

Hierover merkt het college op dat steeds vooraf is aangegeven wat de aard van de participatie is en de rol van de participatiegroep. Na de val van het college is die rol niet gewijzigd. Naar aanleiding van de in het coalitieakkoord genoemde termijn voor besluitvorming is een zodanige planning gemaakt dat de participatiegroep voldoende tijd zou hebben om haar rol te vervullen tot het eerstvolgende raadsbesluit van 9 juli 2013. Deze planning is met de participatiegroep gedeeld.

Op 9 juli 2013 besloot de raad dat de nadere uitwerking met de direct betrokkenen en niet meer met de participatiegroep zou plaatsvinden, waarmee de invulling van de participatie is gewijzigd. Dit behoort echter tot de bevoegdheid van de raad. Omdat steeds vooraf is aangegeven wat van de participatie verwacht werd, is naar het oordeel van het college transparant gehandeld.

In de bijlage bij de beslissing op de klacht gaat het college uitgebreider in op het proces rond de besluitvorming en op verschillende vragen en klachtonderdelen. Voor zover van belang wordt de reactie hieronder kort weergegeven.

### **Met betrekking tot het besluitvormingsproces.**

Door verzoekers is gevraagd waarom er twee verschillende nota's van randvoorwaarden zijn vastgesteld. Tevens merken zij in hun klacht op dat er geen participatie heeft plaatsgevonden bij de nu gekozen variant terwijl die eerder niet in beeld is geweest.

In reactie hierop schrijft het college dat de eerste nota aan het begin van het proces is opgesteld en de tweede tijdens de coalitieonderhandelingen, na de val van het college. In het coalitieakkoord is toen een variant vastgelegd die de basis is voor verdere uitwerking. De tweede nota wijkt op een aantal punten af, zoals vastleggen tracé, planning en rol van de participatie en de terugvaloptie voor variant 2.

De variant uit het coalitieakkoord is een variatie op een eerder afgevalLEN, te dure variant. Het beschikbare budget is een randvoorwaarde van de raad en het is aan de

raad om een dergelijke voorwaarde te heroverwegen. Dat is tijdens de coalitieonderhandelingen gebeurd. Daarbij is ook gekeken naar de inspraakreacties en gezocht naar een mogelijkheid om een variant te vinden die recht doet aan alle inspraakreacties en kan rekenen op bestuurlijk draagvlak. De tweede nota van randvoorwaarden was nodig om deze variant bestuurlijk te borgen.

Na de vaststelling van het coalitieakkoord heeft de raad, op 9 juli 2013, een besluit genomen. Daaraan voorafgaand zijn er twee bijeenkomsten geweest met de participatiegroep en aanvullend drie inloopmomenten georganiseerd. De uitgebrachte schriftelijke adviezen zijn bij het raadsvoorstel betrokken. Daarnaast hebben verscheidene organisaties ingesproken bij de raadsbehandeling. Voor de besluitvorming op 9 juli 2013 is verder gewerkt vanaf het raadsbesluit van 20 december 2011. Toen waren er zes varianten overgebleven. Daarom is de variant uit het coalitieakkoord hernoemd tot variant 7. De uitwerking van die variant, in het raadsbesluit van 9 juli 2013, was op hetzelfde niveau als die van de andere zes varianten. De verdere uitwerking heeft geleid tot de definitieve keuze in het raadsbesluit van 19 december 2013.

#### **Met betrekking tot de invloed van de inspraak.**

Verzoekers geven in hun klacht aan dat de uitkomsten van de inspraak niet voldoende zijn meegenomen en dat de participatiegroep een meerderheidsadvies had uitgebracht voor de realisatie van variant 2.

In reactie hierop schrijft het college dat vanaf het begin is aangegeven dat het niet gaat om een meerderheidsbelang in de participatiegroep. De samenstelling van de groep is gemaakt op basis van belangen, waarbij het college oog heeft gehad voor de belangen van de verschillende bewonersverenigingen. Deze waren daarmee zwaar vertegenwoordigd, maar dat wil niet zeggen dat de belangen van de bewoners zwaarder wegen. Variant 2, is meegenomen in de beoordeling die heeft geleid tot het besluit van 9 juli 2013. Toen bleek dat die variant niet voldeed aan de criteria inzake doorstroming. In haar besluit van 19 december 2013 heeft de raad definitief afscheid genomen van alle andere varianten, waaronder variant 2.

Het college erkent dat het ontwerp behorend bij het raadsbesluit van 22 september 2015 op vijf punten afwijkt van het eerdere ontwerp. Onder het eerste besluitpunt in het raadsbesluit van 22 september 2015 worden deze punten expliciet benoemd.

Daarnaast zijn tijdens de bijeenkomsten van na juli 2013 nog waardevolle suggesties gedaan, waarvan er een aantal zijn meegenomen.

#### **Met betrekking tot de transparantie.**

Door verzoekers zijn opmerkingen geplaatst over de informatieverstrekking en verslaglegging door de gemeente en over het niet honoreren van het verzoek om een gezamenlijke informatieavond.

In reactie hierop schrijft het college dat de klankbordgroep is gevraagd hoe zij geïnformeerd wilde worden en in grote meerderheid heeft aangegeven tussentijds (dus met concepten) geïnformeerd te willen worden. Het is niet ongebruikelijk dat concepten tussentijds aangevuld en verbeterd worden. Het college erkent dat het is voorgekomen

dat stukken later dan afgesproken zijn aangeleverd, maar in die gevallen is altijd de mogelijkheid geboden om in een later stadium op stukken te reageren.

Vanwege de grote tegengestelde belangen in de participatiegroep is gekozen voor onafhankelijke verslaglegging. Bij de deeluitwerkingen heeft de gemeente zelf de verslagen gemaakt. Het is niet realistisch om hierin een uitgebreide weergave op te nemen als gediscussieerd wordt over een tekening. Wel is steeds de kern van de discussie weergegeven en zijn de afspraken genotuleerd.

In het raadsbesluit van 9 juli 2013 is vastgelegd dat de nadere uitwerking met de direct belanghebbenden; de aangrenzende bewoners, bedrijven en instellingen plaatsvindt. De participatiegroep bestond tot dan toe uit een vertegenwoordiging van de belangen leefbaarheid, milieu, bereikbaarheid, doorstroming en ecologie. Andere direct belanghebbenden waren nog niet betrokken. Daarom zijn per deeltracé gesprekken georganiseerd, waarbij alle belanghebbenden zijn uitgenodigd. Ook leden van de voormalige participatiegroep. Bewoners, of andere belanghebbenden, van het ene deeltracé waren via de nieuwsbrief ook uitgenodigd voor bijeenkomsten van andere tracédelen. De hoofdlijnen van het tracé lagen vast en in de gesprekken ging het over de detailuitwerking van de verschillende delen. Deze uitwerking heeft ook plaatsgevonden op het niveau van adviseren. Tijdens de verschillende bijeenkomsten zijn bewoners ook bijgepraat over ontwikkelingen in andere deelgebieden, zodat iedereen op de hoogte was van de ontwikkeling van het totale tracé. Daarnaast zijn voorafgaand aan elk raadsbesluit gemeente-breed informatieavonden gehouden. Naar het oordeel van het college heeft het ontwerp juist aan kwaliteit gewonnen door per deeltracé met betrokkenen, met soms tegengestelde belangen, in gesprek te gaan en een verdiepingsslag te maken.

Ten slotte schrijft het college dat de gemeente steeds vooraf heeft aangegeven wat de rol van de participatie was en zich niet herkent in de opmerking dat het de intentie van de gemeente was om partijen tegen elkaar uit te spelen.

### **WAT VRAGEN VERZOEKERS DE NATIONALE OMBUDSMAN?**

Verzoekers vinden dat het college van burgemeester en wethouders geen enkele blijk geeft van zelfreflectie of inzicht in de achtergronden. Inhoud en proces is door elkaar gehaald, waardoor de feitelijke klacht niet is beoordeeld, het antwoord niet volledig is en er op een aantal punten een onjuiste weergave wordt gegeven. Verzoekers geven aan dat de kern van hun klacht is dat de gemeente haar eigen beleidsregels rond participatie niet heeft nageleefd. Het proces - met name na de val van het college - is niet zorgvuldig geweest. En, schrijven verzoekers, het college verwijst regelmatig naar de raad, maar ook de gemeenteraad dient zich te houden aan haar eigen beleidsregels en kan daar niet zomaar van afwijken.

De Nationale ombudsman wordt gevraagd een oordeel te geven over:

1. Het verloop van het besluitvormingsproces;
2. De geboden inspraak op basis van de beleidsregels rond participatie en de randvoorwaarden van maart 2011 en van het coalitieakkoord van februari 2013;
3. De mate waarop de uitkomsten van de inspraak invloed hebben gehad op de besluitvorming en in hoeverre er sprake is van vooringenomenheid;

4. De geboden transparantie en
5. De vraag of er sprake is geweest van een zorgvuldig proces.

De reactie van het college dat 'met inachtneming van de val van het college de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht is genomen' achten verzoekers in tegenspraak met de reactie dat 'ondanks dat, in het collegeakkoord een keuze voor een variant was gemaakt'.

Verzoekers merken op dat de historische terugblik van het college niet volledig is en bijvoorbeeld niet vermeldt dat eind jaren '80 door de toenmalig wethouder harde toezeggingen zijn gedaan dat een ontsluiting ver bij de woningen van de Beroemde Vrouwenbuurt zou blijven. Dit blijkt ook uit de tracéreservering in het bestemmingsplan. Tevens heeft de raad toen gesteld dat de ontsluiting uitsluitend bedoeld was voor lokaal verkeer en niet voor regionaal verkeer, zoals nu het geval is. Daarnaast verwijzen verzoekers naar de op 16 februari 2010 aangenomen motie, waarin het college wordt opgedragen voor het ontwerp van de Westelijke ontsluiting uit te gaan van een goede doorstroming op Knooppunt Hoevelaken en dat finale besluitvorming pas volgt na definitief besluit over dit knooppunt. Hieraan is volgens verzoekers niet voldaan.

Hun belangrijkste bezwaar is dat een variant 'uit de hoge hoed is getoverd' die niet eerder in de participatie is betrokken. In het coalitieakkoord is hiertoe besloten en daar kon niet meer van worden afgeweken. Vervolgens is in de besluitvorming steeds alleen naar die variant toe geredeneerd. Omdat het college koos voor een variant waarop geen wijzigingen meer mogelijk waren en de nieuwe coalitiepartijen persé daaraan wilden vasthouden en geen gelegenheid gaven voor tegenargumenten of betere varianten is er naar de mening van verzoekers sprake van vooringenomenheid.

De variant waarover de participatiegroep een meerderheidsadvies had uitgebracht, is nooit serieus bij de besluitvorming betrokken. Ondanks dat deze in het coalitieakkoord als terugvaloptie is benoemd. Nimmer, ook niet voor de val van het college, zijn correcte berekeningen gedaan of is gemotiveerd, waarom deze variant niet mogelijk was. Deze variant was het resultaat van de participatie gedurende de eerste fase en betrokkenen mochten van de gemeente verwachten dat zij hier serieus mee was omgegaan. In het gehele proces is hier echter niet gemotiveerd op ingegaan. Al na afronding van de eerste fase was reeds ambtelijk een keuze gemaakt en heeft men het meerderheidsadvies naast zich neer gelegd.

Verzoekers stellen dat geen antwoord is gegeven op de vraag waarom na de val van het college de voorkeursvariant is uitgewerkt zonder uitvoerige participatie. Al in het collegebesluit van 3 december 2012, voor de val van het college, wordt gesproken over een andere dan de voorkeursvariant van de meerderheid van de participatiegroep. Daarmee week het college reeds in 2012 ongemotiveerd af van het meerderheidsadvies. Bovendien is de variant uit de coalitieonderhandelingen geen variatie op een bestaande variant, maar een volstrekt nieuwe die zonder enige vorm van participatie het verdere besluitvormingsproces is ingegaan. En voor zover wel gesproken kan worden van een



variatie, zijn de afzonderlijke elementen van die variatie eerder in het trechteringsproces afgevallen, omdat zij niet voldeden aan de door de gemeente gestelde randvoorwaarden.

Dat ruimte is geboden voor het indienen van een reactie is iets wezenlijk anders dan participeren op het niveau van adviseren. Een inspraakreactie bij de gemeenteraad kan slechts in twee minuten worden toegelicht en geen serieuze behandeling krijgen. Aangezien de partijen die de nieuwe coalitie hadden gevormd geen enkele ruimte boden voor een alternatief, kan naar het oordeel van verzoekers alleen maar worden geconstateerd dat hier sprake was van vooringenomenheid.

De zware vertegenwoordiging van de bewonersverenigingen in de participatiegroep achten verzoekers niet onredelijk, vanwege de te verwachten overlast. De groep was echter zorgvuldig samengesteld en ieders stem woog even zwaar. Uit de reactie van het college lijkt het er nu op alsof bewoners de boventoon voerden. Dit doet geen recht aan de leden van de participatiegroep en hun inbreng in de eerste fase van het proces.

Na het nieuwe coalitieakkoord is de rol van de participatiegroep wel degelijk veranderd. De laatste participatieavond dateert van 27 augustus 2012. Dat staat ook op de gemeentelijke website. De participatiegroep is op initiatief van de gemeente nog één keer bij elkaar geweest, op 20 maart 2013. Daar is een informatieve toelichting gegeven op de gekozen variant en aangegeven dat de rol van de participatie vanaf dat moment zou veranderen. Daarna stonden alle avonden enkel en alleen in het teken van informeren. Men kon wel reageren, maar er was geen mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Wezenlijke verbeteringen of wijzigingen waren niet bespreekbaar. Vanaf mei 2013 is de participatiegroep in het geheel niet meer betrokken bij de uitwerking, laat staan dat er sprake was van enige vorm van participatie. Verzoekers stellen dat dit zowel in strijd is met de randvoorwaarden van het coalitieakkoord, als met de randvoorwaarden van 2011 en de gemeentelijke beleidsregels rondom participatie. Dat de raad de randvoorwaarden en de mogelijkheden van participatie heeft veranderd, geeft verzoekers opnieuw aan hoe onzorgvuldig deze met de participatie is omgesprongen.

Naar aanleiding van de reactie van het college dat goed is gekeken naar een variant die recht doet aan de inspraakreacties en kan rekenen op bestuurlijk draagvlak, stellen verzoekers dat een inhoudelijke afweging ontbreekt en vooral het bestuurlijk draagvlak van belang was. De opmerking van het college dat de tweede Nota van Randvoorwaarden nodig was om de gekozen variant bestuurlijk te borgen, bevestigt dat voor hen. In hun optiek ging het er om, om het nieuwe college in het zadel te helpen of te houden. Dit heeft voor hen echter niets met participatie te maken.

In het participatieproces onderscheiden verzoekers twee fasen.

In de eerste fase, tot aan de val van het college zijn conform de verordening met mogelijkheid tot advies in totaal vijftien participatieavonden gehouden.

In de tweede fase, na de val van het college, stond in de randvoorwaarden dat er wel een rol was weggelegd voor de participatiegroep, maar is nooit de ruimte geboden die rol ook in te vullen. Na de laatste participatieavond van 27 augustus 2012 zijn er alleen maar

presentaties gehouden en is informatie verstrekt. Dat staat naar de mening van verzoekers niet alleen haaks op de nota van randvoorwaarden uit 2011, maar ook op die van het coalitieakkoord. Naar de mening van verzoekers is de transparante en open houding van de gemeente na de val van het college volledig verdwenen.

## **WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?**

Bij de opening van het onderzoek is hetgeen hiervoor is opgenomen voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders en aan verzoekers. Daarbij zijn het college de volgende drie vragen gesteld ter verduidelijking van zijn eerdere reactie op de klachten:

### "Vraag 1

In de beslissing op de klacht stelt uw college dat de rol van de participatiegroep na de val van het college niet is gewijzigd. Wel is de invulling van de participatie gewijzigd. Tegelijkertijd stelt uw college dat de nota van randvoorwaarden op een aantal punten afwijkt van de eerste nota, zoals de planning en de rol van de participatie. Verzoekers stellen dat na de val van het college de rol van de participatiegroep wel degelijk is gewijzigd en geven daartoe aan dat de laatste avond van de participatiegroep dateert van 27 augustus 2012 en dat de participatiegroep daarna nog slechts eenmaal, op 20 maart 2013 bij elkaar is geweest.

Kunt u nader motiveren waarom u tot de conclusie bent gekomen dat de rol van de participatiegroep niet is gewijzigd en daarbij ingaan op hetgeen de verzoekers daarover melden?

### Vraag 2

Verzoekers stellen zich op het standpunt dat de gemeente haar eigen regels rond participatie niet juist heeft nageleefd. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijzen zij naar het meerderheidsadvies van de participatiegroep omtrent Variant 2, welke variant ook als terugvaloptie in het coalitieakkoord is opgenomen. Zij stellen dat de gemeente nimmer heeft gemotiveerd waarom niet gekozen zou kunnen worden voor deze optie en dat uw college bovendien erkent dat de uiteindelijk gekozen variant op een groot aantal punten afwijkt van de door de raad gestelde randvoorwaarden.

Kunt u, met inachtneming van de opmerkingen van de verzoekers, motiveren waarom u van mening bent dat de gemeente Amersfoort haar eigen regels rondom participatie wel juist heeft nageleefd?

### Vraag 3:

Verzoekers erkennen dat na het nieuwe coalitieakkoord ruimte is geboden voor het indienen van een reactie/het gebruik maken van spreekrecht, maar dat dit iets wezenlijk anders is dan participeren op het niveau van adviseren.

Kunt u aangeven waarom u van mening bent dat met het besluit van de gemeenteraad van 9 juli 2013, waarin is vastgelegd dat de nadere uitwerking met de direct belanghebbenden plaatsvindt, is voldaan aan het participatieniveau 'advies' zoals vastgelegd in de nota 'Participatie en inspraak in Amersfoort, uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium' van maart 2009?"

## HOE REAGEERDEN HET COLLEGE EN VERZOEKERS?

Bij brief van 23 mei 2016 reageerde het college van burgemeester en wethouders. Die reactie is in het kader van hoor-en-wederhoor ook voorgelegd aan verzoekers. Hieronder worden de reactie van het college en die van verzoekers per vraag weergegeven.

### **Wat betreft de eerste vraag over de rol van de participatiegroep.**

In reactie op deze vraag maakt het college een onderscheid tussen een eerste periode, die liep vanaf de vaststelling van het (eerste) coalitieakkoord tot en met het besluit van 9 juli 2013, en een tweede periode, die liep vanaf het besluit van 9 juli 2013.

Het college gaf aan dat in de eerste periode de rol van de participatiegroep niet is gewijzigd. Tijdens de coalitieonderhandelingen na de val van het college hebben leden van de gemeenteraad zich gebogen over het dossier en alle adviezen van de participatiegroep tot dat moment en zijn zij op basis daarvan tot een voorstel voor een voorkeursvariant gekomen welke is opgenomen in het coalitieakkoord. Vervolgens is op 9 juli 2013 een voorstel aan de gemeenteraad voorgelegd dat was gebaseerd op het raadsbesluit van 20 december 2011 over de inperking van varianten en waar de variant uit het coalitieakkoord aan is toegevoegd. Dit raadsvoorstel is ook aan de participatiegroep voorgelegd met het verzoek om hierop te adviseren.

Tevens merkt het college op dat er tussen het vaststellen van het coalitieakkoord en het raadsbesluit van 9 juli 2013 meerdere momenten zijn geweest waarop er met (delen van) de participatiegroep is gesproken. Zo is op 20 maart 2013 door de twee verantwoordelijk wethouders een toelichting gegeven op de strekking van het coalitieakkoord voor de Westelijke ontsluiting en de rol van de participatiegroep tot het nieuw te nemen besluit is. Tijdens deze bijeenkomst zijn belanghebbenden, betrokkenen en leden van de participatiegroep op de hoogte gebracht van de veranderingen en is hen uitgelegd op welke manier de participatie wordt ingericht. Vervolgens is er op 4 april 2013, op verzoek van de participatiegroep, een keukentafelgesprek gehouden en is op 24 april 2013 een toelichting gegeven van de resultaten van de onderzoeken van variant 7B. Op 2 en 16 mei 2013 zijn er inloopsprekuren gehouden om eventuele onduidelijkheden toe te lichten en op verzoek van de participatiegroep is er op 16 mei 2013 een overleg gehouden tussen een afvaardiging van de participatiegroep en de inhoudelijk deskundigen van de onderzoeken, waarna op 22 mei 2013 adviezen door de participatiegroep zijn ingediend. Daarnaast zijn er vier bewonersavonden georganiseerd om bewoners per deel van het tracé te informeren over het raadsvoorstel van 9 juli 2013.

Het college stelt dat de participatiegroep in deze eerste periode een actieve rol heeft gehad en dat de gemeente er alles aan heeft gedaan om dit te faciliteren. De besluitvorming door de gemeenteraad op 9 juli 2013 heeft, zo stelt het college, plaatsgevonden op basis van alle in deze periode uitgebrachte adviezen.

Bij de aanvang van de tweede periode, met het raadsbesluit van 9 juli 2013, is de participatie wel gewijzigd. Toen is de participatiegroep opgeheven en is per deel van het tracé met de direct omwonenden gesproken. Het college verwijst hierbij naar de

'Participatie- en communicatieparagraaf Westelijke ontsluiting', behorend bij het raadsbesluit van 1 maart 2011 waarin staat:

"De participatiegroep is betrokken tot aan het besluit van de gemeenteraad over de variantkeuze. De leden van de participatiegroep hebben daarna, net als iedere andere bewoner, bedrijf of instelling de mogelijkheid om via de gemeenteraad in te spreken en hun mening te laten horen."

Het college merkt op dat met het raadsbesluit van 9 juli 2013 de gemeenteraad de keuze voor een variant heeft gemaakt en de participatiegroep is opgeheven. Dit is conform de gemaakte afspraken aan het begin van het traject. Na het raadsbesluit van 9 juli 2013 zijn er meerdere groepen geformeerd waarmee geparticipeerd werd, waarbij overigens het niveau van participeren niet is gewijzigd. Dat bleef 'adviseren', conform het besluit van 1 maart 2011. Naar het oordeel van het college is de invulling (met wie) wel gewijzigd, maar niet de rol (adviseren) van de participatiegroep(en). Het college stelt dat deze wijziging in feite betekent dat het participatietraject nog breder en dieper in de omgeving is neergelegd door bij de nadere uitwerking van het tracé niet met bewonersgroeperingen te spreken, maar rechtstreeks met de bewoners zelf. Behalve de bewoners waren in veel gevallen overigens ook vertegenwoordigers van de bewonersverenigingen, die zitting hadden in de voormalige participatiegroep, bij deze avonden aanwezig. Uit deze avonden (20 in totaal) zijn veel voorstellen gekomen die zijn verwerkt in het ontwerp."

Verzoekers stellen, naar aanleiding van de beantwoording door het college van burgemeester en wethouders, dat hun belangrijkste klacht blijft dat de variant die na de val van het college is geformuleerd, nooit in de participatiegroep - niet voor en niet na de val van het college - is besproken. In de beleving van verzoekers heeft het college er niet alles aan gedaan om de inbreng vanuit de omgeving te verzamelen en deze zo goed mogelijk in de plannen te verwerken. Hun ervaringen van het proces zijn ook anders, omdat het immers gaat om de kwaliteit van het proces en de wijze waarop met de uitkomsten daarvan wordt omgegaan en niet om de kwantiteit, zoals het aantal bijeenkomsten. Verzoekers stellen dat na de val van het college uitsluitend informatie is uitgewisseld en het college dat in haar antwoord in feite ook toegeeft. Zo was de bijeenkomst van 20 maart 2013 met de gehele participatiegroep slechts informatief van aard en was er 24 april ook slechts sprake van een toelichting. De inloopsprekuren in mei 2013 waren om onduidelijkheden toe te lichten en de bewonersavonden waren ook alleen bedoeld voor informatie. Het zijn geen besprekingen geweest, zoals deze zijn gehouden vóór de val van het college. Hieruit blijkt naar de mening van verzoekers bovendien dat er geen sprake was van adviseren vanuit de participatiegroep en/of direct belanghebbenden, maar enkel van informeren vanuit de Gemeente.

De avond van 4 april 2013 was een initiatief van de bewonersgroeperingen, waarbij de wethouders en projectleiders zijn uitgenodigd om gezamenlijk de bewonersvariant (de terugvaloptie) door te nemen. De uitgewerkte tekening is door de wethouders meegenomen, maar van enige terugkoppeling is geen sprake geweest. Op de avond van 16 mei 2013 is er opnieuw slechts sprake geweest van het geven van een toelichting op

uitgebrachte onderzoeken. Ook hier was weer sprake van een initiatief van een deel van de Participatiegroep, nadat er heel veel druk was uitgeoefend om die informatie toegelicht te krijgen. Verzoekers stellen dat van enige mogelijkheid tot participerende advisering in deze gehele periode geen sprake is geweest.

Naar aanleiding van de opmerking van het college dat na 9 juli 2013 de participatie wel gewijzigd is en dat de gemeenteraad hierin een keuze heeft gemaakt en de Participatiegroep is opgeheven, stellen verzoekers dat dit een te vrije vertaling van het raadsbesluit van 9 juli 2013 is. Zij stellen dat in het tweede beslispunt van dit raadsbesluit nog steeds twee terugvalopties achter de hand worden gehouden, waaronder die van de bewoners. Verzoekers stellen dat het college echter op geen enkele wijze de terugvalopties heeft uitgewerkt om zodoende een keuzemogelijkheid voor de raad te houden. Verzoekers wijzen hierbij op het vijfde beslispunt van het raadsbesluit dat luidt:

"het college op te dragen gezamenlijk met de provincie de uitwerking van variant 7B ter hand te nemen en dit in overleg te doen met de direct betrokkenen (aangrenzende bewoners, bedrijven en instellingen)".

Verzoekers stellen dat dit feitelijk dezelfde samenstelling van de Participatiegroep is, maar dat het college het raadsbesluit anders heeft uitgewerkt en afzonderlijk met allerlei bewoners uit diverse straten is gaan praten waardoor verdeeldheid ontstond en bewoners tegen elkaar werden uitgespeeld.

#### **Wat betreft de tweede vraag over het naleven van de regels rondom participatie.**

In reactie hierop schrijft het college dat vanuit de gemeente steeds is aangegeven dat het bij het afwegen van de uitgebrachte adviezen niet gaat om het meerderheidsbelang van de participatiegroep. De adviezen worden op hun merites beoordeeld en niet op het feit dat meerdere belangengroeperingen die betreffende mening delen. Binnen de participatiegroep waren vele verschillende belangen vertegenwoordigd. Het college stelt dat het de taak van de gemeenteraad is om alle belangen af te wegen en om tot een gewogen oordeel te komen.

Daarnaast stelt het college dat variant 2 als terugvaloptie is benoemd in het coalitieakkoord. Dat betekent dat deze variant niet de voorkeursvariant is. In het coalitieakkoord is vastgelegd dat de terugvaloptie gebruikt zal worden als de voorkeursvariant niet gerealiseerd kan worden. Uit alle nadere onderzoeken is gebleken dat de voorkeursvariant wel gerealiseerd kan worden en dat betekent dat er geen gebruik gemaakt hoeft te worden van de terugvaloptie. Het college stelt daarbij dat uit de uitgevoerde onderzoeken is gebleken dat variant 2 niet voldoet aan de verkeerskundige criteria, aangezien de benodigde doorstromingsnelheid niet wordt gehaald, terwijl variant 7 wel voldoet aan de verkeerskundige criteria. Deze redenen, zo stelt het college, heeft de gemeente herhaaldelijk aangegeven als motivering bij de voorkeur voor variant 7.

Verzoekers stellen, naar aanleiding van de beantwoording door het college van burgemeester en wethouders, dat het college de nieuwe variant die nooit in de participatie betrokken is geweest heeft berekend met nieuwe cijfers. In dit onderzoek is

de terugvalvariant niet betrokken geweest, zodat het college niet kan concluderen dat deze variant niet voldoet aan de gestelde criteria, nog daargelaten of de juiste input voor het verkeersmodel is gebruikt.

Daar komt naar het oordeel van verzoekers bij dat Variant 2 niet dezelfde is als de Nul+-variant zoals door de bewoners en de Participatiegroep is voorgesteld. Deze variant is helemaal nooit doorgerekend; niet met oude en ook niet met nieuwe cijfers.

Ten slotte stellen verzoekers dat de eigenlijke vraag, waarom de gemeente van mening is dat de regels rondom participatie wel juist zijn nageleefd, door de gemeente niet wordt beantwoordt omdat alleen wordt ingegaan op de inhoud van hetgeen in de participatie aan de orde is geweest

### **Wat betreft de derde vraag omtrent het raadsbesluit van 9 juli 2013**

In reactie hierop schrijft het college dat de wijze van participeren is vastgelegd in de bijlage 'Participatie en communicatieparagraaf' behorend bij het raadsbesluit van 1 maart 2011. Deze bijlage is gebaseerd op de nota 'Participatie en inspraak in Amersfoort, uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium', van maart 2009. De Participatie- en communicatieparagraaf 'Westelijke ontsluiting' voorzorg in de participatie tot en met de variantkeuze. Omdat op 9 juli 2013 een keuze voor een variant is gemaakt, is naar de mening van het college voldaan aan de uitgangspunten die vooraf vastgelegd zijn en die gebaseerd zijn op de participatienota.

Vervolgens geeft het college aan dat in de eerdergenoemde eerste periode de participatiegroep een advies heeft kunnen uitbrengen. Het tijdsbestek was kort, maar vanuit de gemeente is er alles aan gedaan om de participatiegroep de gelegenheid te bieden om een goed advies uit te kunnen brengen. Het door de participatiegroep uitgebrachte advies is vervolgens bij de besluitvorming betrokken. Evenals de door individuele burgers uitgebrachte adviezen.

Vervolgens schrijft het college over de tweede periode dat het naar de mening van de raad niet meer nodig was om na de variantkeuze met de participatiegroep verder te gaan, maar er een beter resultaat gehaald zou kunnen worden als met de aangrenzende bewoners, bedrijven en instellingen in overleg getreden zou worden. Daarnaast heeft iedereen, en daarmee ook de voormalige participatiegroep, gelegenheid gekregen om een advies in te dienen conform de vastgelegde spelregels. Er zijn in totaal 20 avonden gehouden over de vier delen van het tracé en over de natuurcompensatie. Dit heeft geleid tot een verdere verfijning van het ontwerp en ook tot meer draagvlak bij de aangrenzende bewoners. Vervolgens benoemt het college een aantal aanpassingen.

Verzoekers stellen, naar aanleiding van de beantwoording door het college van burgemeester en wethouders, dat het college aangeeft dat op 9 juli 2013 reeds gekozen zou zijn voor een tracé. Volgens verzoekers is dat in tegenspraak met de tekst van het betreffende raadsbesluit, aangezien daar wordt gesproken over uitwerking van een voorkeursvariant maar waarin ook nog twee terugvalopties zijn benoemd. Verzoekers zijn van mening dat er op dat moment nog geen sprake was van een definitieve keuze (er kon immers nog steeds worden teruggevallen op andere opties) en er dus ook nog

steeds participatie had moeten worden gehouden, conform de randvoorwaarden. Ook de stelling dat in de tweede periode de Participatiegroep niet meer betrokken zou hoeven te worden, achten verzoekers in strijd met het genomen raadsbesluit en de Participatienota. Verzoekers blijven dan ook van mening dat niet is voldaan aan de participatienota én evenmin aan de randvoorwaarden.

### **HOE LUIDT HET RAADSBESLUIT VAN 9 JULI 2013?**

In het raadsbesluit van de gemeenteraad van Amersfoort staat onder andere:

"1. gelet op de effecten op het verkeer, het milieu, de leefbaarheid en de inpasbaarheid, ter verbetering van de doorstroming van het verkeer aan de westkant van Amersfoort te kiezen voor de variant 7B: een nieuw tracé lopend vanaf de Stichtse Rotonde, verdiept liggend via het kazerneterrein en parallel aan de Aletta Jacobslaan, met een tunnel voor alle verkeer onder het spoor door en vervolgens verder via het bestaande wegtracé (Barchman Wuytierslaan);

2. variant 7, die ook voldoet aan de in 1 genoemde criteria, als terugvaloptie te beschouwen als blijkt dat variant 7B onverhoopt niet voldoet aan het coalitieakkoord; variant 7 wordt alleen als terugvaloptie gekozen als die westelijker wordt aangelegd dan de uitgewerkte optie 7B; mocht ook variant 7 bij de nadere uitwerking niet voldoen aan het coalitieakkoord, dan is variant 2 (de 'nul-plus variant') de tweede terugvaloptie;

(...)

5. het college op te dragen gezamenlijk met de provincie de uitwerking van variant 7B ter hand te nemen en dit in overleg te doen met de direct betrokkenen (aangrenzende bewoners, bedrijven en instellingen);"

### **WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?**

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar handelen.

Dit impliceert dat de overheid zich ook inspant om de burger te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat zij weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vormgegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger.

Het is niet aan de Nationale ombudsman om een oordeel uit te spreken over de inhoudelijke argumenten en afwegingen van, zoals in onderhavige casus, de gemeenteraad van Amersfoort om te kiezen voor een aan haar voorgelegde variant of deze af te wijzen en daarbij een eigen afweging te maken. Die keuze behoort, zoals ook het college van burgemeester en wethouders in reactie op de klacht terecht opmerkt tot de taak van de raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente.

De Nationale ombudsman geeft wel een oordeel over de vraag of het besluitvormingsproces behoorlijk is verlopen. Of de gemeente; college en raad, zich voldoende hebben ingespannen om de burger actief te betrekken, tijdig hebben aangegeven welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vormgegeven. En of na afloop is aangegeven wat er met de inbreng van de burger is gedaan.

De Nationale ombudsman ontvangt jaarlijks meerdere klachten over de wijze waarop overheidsinstanties inwoners betrekken bij het ontwikkelen, invullen en uitvoeren van overheidsbeleid. In 2009 is, naar aanleiding van het rapport 'We gooien het de inspraak in' (rapport 2009/180 van 17 september 2009) de 'Participatiewijzer' (zie hiervoor [https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer\\_februari\\_2014.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer_februari_2014.pdf)) opgesteld.

Hierin wordt opgemerkt dat burgerparticipatie alle methoden omvat om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is, als om de wettelijke inspraakprocedure. Burgerparticipatie kent veel verschijningsvormen, variërend van het verstrekken van informatie, het raadplegen, het vragen van advies, samen met de gemeente beslissen tot – de meest vergaande vorm – burgers die zelf beslissen. Ook de wettelijke inspraakprocedure is een vorm van burgerparticipatie. Welke vorm ook gekozen wordt, de Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat er altijd sprake is van zorgvuldige, en daarmee behoorlijke participatie. De tien spelregels in de Participatiewijzer zijn een handreiking voor zowel gemeente als burger om behoorlijke participatie in de dagelijkse praktijk in te vullen.

### **Over de verwachtingen van burgers en overheidsinstanties**

Naar aanleiding van het door hem ingestelde onderzoek constateert de Nationale ombudsman dat er bij de klacht van verzoekers sprake is van een verschil in perceptie of verwachtingen van verzoekers enerzijds en de gemeente, raad en college, anderzijds.

Dit blijkt duidelijk uit het - herhaaldelijk - terugkerend standpunt van verzoekers dat een meerderheid van de participatiegroep had geadviseerd variant 2 verder uit te werken maar dat de gemeente dat meerderheidsadvies naast zich neer heeft gelegd. De gemeente stelt zich in dit verband op het standpunt dat het niet gaat om een meerderheidsbelang in de participatiegroep. Zij merkt daarover op dat de bewonersgroepen hierin weliswaar zwaar vertegenwoordigd waren, maar dat daarmee niet is gezegd dat hun belangen zwaarder wegen. De Nationale ombudsman begrijpt hieruit dat de gemeente - terecht - stelt dat het uiteindelijk aan de gemeente, de raad en het college van burgemeester en wethouders, is om het publieke belang te wegen.

Beide standpunten maken duidelijk dat er spanning kan zijn tussen (de belangen en overwegingen van) diegenen die participeren en (de belangen en overwegingen van) diegenen die uiteindelijk het besluit nemen. In haar rapport 'Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel' van februari 2016 (SCP-publicatie 2016-5, ISBN 978 377 0774 88) gaat het



Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in op het beroep dat de nog in werking te treden Omgevingswet doet op burgerschap en burgerparticipatie. In dit essay werkt het SCP de randvoorwaarden waaronder een grotere rol voor de samenleving vorm kan krijgen nader uit. Daarbij onderscheidt het SCP de volgende aspecten:

Kwaliteit van communicatie:

- duidelijkheid over doelstellingen;
- beschikbaarheid van informatie;
- aanwezigheid van kritische waarheidsvinding

Antennes van overheden:

- burgers kunnen zich laten horen;
- burgers voelen zich gehoord;
- finale afweging heeft draagvlak.

Reikwijdte van participatie:

- grens aan belastbaarheid van burgers;
- spanning met representatie.

Hetgeen in het rapport wordt beschreven, is aan te bevelen voor eenieder die te maken heeft of krijgt met de nieuwe Omgevingswet en burgerparticipatie, co-creatie en overheidsparticipatie. Voor verzoekers' klachten is vooral hetgeen beschreven wordt onder 'Reikwijdte van participatie' en dan met name over de spanning tussen participatie en representatie relevant. In het rapport staat hierover onder andere het volgende:

"Bij de grote rol die participatie wordt toegedicht, mag en kan het beginsel van representatie niet uit het oog raken. Het Nederlandse politieke bestel is een representatieve democratie: burgers kiezen in vrije verkiezingen de vertegenwoordigers die hen representeren, op alle drie de overheidslagen. Aangevuld met enkele *checks and balances* is dit het systeem dat het algemeen belang in ons land moet borgen. Participatieve democratie kan daarop aanvullend zijn, maar niet van gelijk gewicht daarmee, anders zou bij voortdurend onduidelijk zijn bij welk van de twee beginselen (representatie of participatie) het mandaat ligt om beslissingen te nemen. (...)

De prioritering van representatie boven participatie moet deel uitmaken van het verwachtingenmanagement: ook waar maatschappelijke partners samen in goed overleg een initiatief ontwikkelen ('benutten') met oog voor de belangen van omwonenden ('beschermen'), valt uiteindelijk binnen de kaders van de representatieve democratie het oordeel of het initiatief binnen de afgesproken kaders past. Daar hakt het bevoegd gezag, alle belangen afwegend, uiteindelijk de knoop door. (...)

Daarbij is het overigens maar de vraag hoe ver de participatieaanpak reikt. (...) Het punt dat we willen maken, is te waken voor te veel optimisme over hoeveel kracht de participatieve democratie heeft als het om de knikkers gaat. Is representatieve

democratie niet juist in het leven geroepen om uiteenlopende belangen te verzoenen en desnoods tegen elkaar af te wegen?

Daar staat tegenover: wanneer het goed gaat en er tot volle tevredenheid van alle belanghebbenden overeenstemming over een initiatief bereikt is dat toetsing aan de kaders ter bescherming van het algemeen belang doorstaat, dan is er winst geboekt. Een cruciale vraag daarbij is wie vaststelt of alle belanghebbenden gehoord zijn en of ze in gelijke mate serieus genomen zijn.

In het idee van meer ruimte voor de lokale samenleving in de inrichting van de eigen omgeving schuilt de belofte van meer maatwerk in ruimtelijke oplossingen. Dit kan betekenen dat ruimtelijke afwegingen en ontwikkelingen op verschillende plekken verschillend uitpakken. (...)

Dit roept vragen op over hoe groot die verschillen in uitkomsten kunnen zijn voordat burgers rechtsongelijkheid gaan ervaren. Zulke vragen spelen inmiddels al bij de stelselhervormingen in het sociale domein. Ook speelt de vraag hoeveel ongelijkheid in ruimtelijke kwaliteit als gevolg van 'het teruggeven aan de samenleving' de politiek op termijn accepteert. Blijft de overheid daadwerkelijk taken en verantwoordelijkheden afstoten naar de samenleving? Of gaat de overheid zich op enig moment via het achterdeurtje van de (systeem)verantwoordelijkheid voor het nieuwe omgevingsbestel, toegevend aan de relletje-regel-reflex, toch weer direct met de inrichting van de omgeving bemoeien?"

Het is precies deze spanning tussen participatie en representatie, die de Nationale ombudsman vaststelt bij zijn onderzoek naar aanleiding van de klachten over de gemeente Amersfoort. Hoe je het ook wendt of keert, het is de raad van de gemeente Amersfoort, het bevoegd gezag, die uiteindelijk de knoop diende door te hakken. En dat ook heeft gedaan.

Of de prioritering van representatie boven participatie, zoals het SCP aanbeveelt, ook deel heeft uitgemaakt van het verwachtingenmanagement ten aanzien van de advisering omtrent de Westelijke ontsluiting valt te betwijfelen. In ieder geval blijken verzoekers andere verwachtingen te hebben gehad.

#### **Wat betreft de onderzochte klachtonderdelen**

Gelet op zijn rol, toetst de Nationale ombudsman of de gemeente Amersfoort heeft gehandeld in overeenstemming met het behoorlijkheidsvereiste dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar handelen.

Verzoekers stellen dat de gemeente Amersfoort niet behoorlijk heeft gehandeld en verwijzen hiervoor onder andere naar de verschillen tussen de periode vóór en de periode na de vorming van het nieuwe college van burgemeester en wethouders in februari 2013. Specifiek geven zij aan dat de gemeente Amersfoort haar eigen beleidsregels niet heeft nageleefd, dat deze tussentijds zijn gewijzigd en is nagelaten hen na februari 2013 om advies te vragen.

De gemeente daarentegen stelt zich op het standpunt wel overeenkomstig dit behoorlijkheidsvereiste te hebben gehandeld en verwijst daartoe eveneens naar de wijzigingen die een gevolg waren van de (tussentijdse) vorming van het nieuwe college.

De Nationale ombudsman stelt vast dat de gemeente Amersfoort sinds maart 2009 een Participatienota heeft, waarin verschillende participatieniveaus worden benoemd. Bij adviseren krijgen bewoners en betrokkenen gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. Daarbij kan onder andere gewerkt worden met participatiegroepen.

In de op 17 februari 2011 door de gemeenteraad vastgestelde 'Nota van Randvoorwaarden Westelijke Ontsluiting' staat dat participatie hierover plaatsvindt op het niveau van adviseren.

In het nieuwe coalitieakkoord over de Westelijke ontsluiting wordt opgemerkt dat de coalitie beseft dat met de keuze voor een tracéonderzoek wordt afgeweken van het afgesproken participatietraject. Reden daarvoor is dat het in gang gezette adviestraject voor een voorkeursvariant weliswaar veel informatie heeft opgeleverd, maar niet heeft geleid tot een variant waarvoor steun van een raadsmeerderheid viel te verwachten. Wel zou de coalitie graag de expertise van de participatiegroep benutten voor advies over de concrete inpassing van het tracé.

Vervolgens heeft dit geleid tot het raadsbesluit van 9 juli 2013 waarin, gelet op verschillende aspecten wordt gekozen voor de variant 7B. Mocht deze niet voldoen dan geldt eerst variant 7 als terugvaloptie en daarna variant 2. Het college wordt opgedragen gezamenlijk met de provincie de uitwerking van voorkeursvariant ter hand te nemen en dit in overleg te doen met de direct betrokkenen, de aangrenzende bewoners, bedrijven en instellingen.

Uiteindelijk heeft de raad op 19 december 2013 definitief gekozen voor variant 7B en is de besluitvorming omtrent de tracékeuze afgerond in de raadsvergadering van 22 september 2015.

Op basis van het vorenstaande is het de Nationale ombudsman niet gebleken dat de gemeente Amersfoort haar eigen beleidsregels niet heeft nageleefd.

Tevens stelt de Nationale ombudsman vast dat de in de 'Nota van Randvoorwaarden Westelijke Ontsluiting' van 17 februari 2011 vastgestelde uitgangspunten weliswaar zijn bijgesteld via het coalitieakkoord van februari 2013 en de daarbij behorende bijlage, maar dat dit nog niet betekent dat daarmee niet behoorlijk is gehandeld aangezien de gemeenteraad, als representatief orgaan, daartoe bevoegd was.

Zoals het SCP in haar rapport aangeeft kan en mag bij de grote rol die participatie wordt toegedicht, het beginsel van representatie niet uit het oog raken. Zo zit het Nederlandse politieke bestel in elkaar. Burgerparticipatie is bedoeld om burgers te betrekken, om een draagvlak te creëren en creativiteit op te wekken. Maar uiteindelijk kan het zo zijn dat het draagvlak binnen een gemeenteraad, onderdeel van de representatieve democratie tot een andere uitkomst leidt. En zoals het SCP ook aangeeft is dit, aangevuld met enkele checks and balances het systeem dat het algemeen belang in ons land moet borgen.

Ten slotte is de ombudsman van oordeel dat niet gesteld kan worden dat verzoekers, op basis van de door de gemeenteraad vastgestelde regels, na februari 2013 nog om advies gevraagd hadden moeten worden. In het coalitieakkoord wordt aangegeven dat een bepaalde variant zal worden uitgewerkt waarmee de eerdere participatiefase is afgesloten. Bovendien wordt in het coalitieakkoord onderkend dat wordt afgeweken van het afgesproken participatietraject. Vervolgens heeft de raad op 9 juli 2013 het college van burgemeester en wethouders opgedragen de uitwerking van voorkeursvariant in overleg te doen met de direct betrokkenen, te weten de aangrenzende bewoners, bedrijven en instellingen.

Ten overvloede heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat, zowel in de 'Nota van Randvoorwaarden Westelijke Ontsluiting' van 17 februari 2011, alsmede in het coalitieakkoord van februari 2013 en de daarbij behorende bijlage, van tevoren (en tussentijds) de rol van diegenen die participeren tijdig en voldoende duidelijk zijn aangegeven. Ook is het de Nationale ombudsman niet gebleken dat gedurende of na afloop van het besluitvormingsproces niet is gecommuniceerd wat er met de inbreng is gedaan, zij het dat dit impliciet is gebeurd via de raadsbehandeling.

De conclusie is dan ook dat de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amersfoort bij de besluitvorming voor de Westelijke ontsluiting behoorlijk heeft gehandeld.

## **CONCLUSIE**

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders van Amersfoort is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

## ACHTERGROND/BIJLAGEN

Participatie en inspraak in Amersfoort, uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium

### "II Spelregels

Participatietrajecten verlopen soepeler wanneer de deelnemers elkaar kunnen aanspreken op een aantal spelregels. De Amersfoortse spelregels participatie zijn tot stand gekomen in overleg met inwoners uit onze stad die ervaring hebben opgedaan met participatie. Als de gemeente zich aan deze afspraken houdt, dan is er grotere kans op een positief participatieproces. De spelregels bevatten de belangrijkste afspraken in de communicatie en participatie met inwoners en organisaties uit onze stad.

De gemeente beoordeelt bij plannen vooraf in hoeverre er mogelijkheden voor participatie zijn. De gemeente organiseert geen participatieproces als er nauwelijks iets te beïnvloeden valt voor inwoners. In dat geval volgt wel informatie.<sup>1</sup> De gemeente legt vooraf de voorwaarden voor participatie (zoals voor rolverdeling, tijd, geld) vast in een voor inwoners begrijpelijke startnotitie.

1. De gemeente zorgt dat inwoners op tijd (tenminste 1 week van tevoren) kunnen beschikken over alle informatie die zij nodig hebben en biedt deze op verschillende manieren aan.
2. Participatie betekent voor de gemeente ook: een open en attente houding, serieus luisteren naar wat inwoners te zeggen hebben en zoeken naar mogelijkheden.
3. De gemeente gebruikt begrijpelijke taal.
4. Wanneer er tussentijds wijzigingen optreden, dan laat de gemeente dit vroegtijdig aan inwoners weten.
5. De gemeente nodigt inwoners tijdig (tenminste 2 weken van tevoren) uit voor bewonersavonden en organiseert deze bij voorkeur in de wijk.
6. De gemeente informeert betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject, de besluitvorming en het vervolg."