



Rapport

Een onderzoek naar het nakomen van een afspraak door de gemeente Houten.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Houten gegrond.

Datum: 24 oktober 2018

Rapportnummer: 2018/079

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Houten een afspraak over het voortzetten van een mediationtraject niet is nagekomen.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker woont in de directe omgeving van het Windpark Houten, waarvan hij en andere omwonenden overlast ondervinden. De gemeente start samen met een afvaardiging van drie omwonenden, waaronder verzoeker, en Eneco een mediationtraject. De mediation is erop gericht het onderlinge vertrouwen te herstellen en op het zoveel als mogelijk beperken van de geluidsoverlast. Uiteindelijk wordt het mediationtraject in onderling overleg beëindigd. Men spreekt af om buiten de mediation om verder te werken aan een oplossing voor de geluidsoverlast en dat proces af te sluiten met een bewonersavond. Eén van de voorwaarden waaronder alle partijen met de beëindiging akkoord zijn gegaan en die is vastgelegd in een overeenkomst van 30 juni 2016, luidt als volgt:

"Jullie verbinden je jegens elkaar dat jullie mogelijke nieuwe hobbels in de samenwerking aan de mediationtafel met elkaar zullen bespreken alvorens eventuele andere stappen te ondernemen. In dat geval laten wij de oorspronkelijke mediationovereenkomst als overeenkomst van opdracht herleven."

Het overleg tussen de partijen, later aangevuld met andere omwonenden via een klankbordgroep, gaat na de beëindiging van de mediation zoals afgesproken verder. Op een gegeven moment besluit verzoeker om niet meer deel te nemen aan de zogeheten dialooggesprekken. Het proces eindigt met een bewonersavond, waar oplossingsrichtingen voor de geluidsoverlast worden gepresenteerd. Na de bewonersavond geeft verzoeker aan dat hij het mediationtraject wil voortzetten en doet hij beroep op de afspraak in de beëindigingsovereenkomst. Volgens hem staat de gemeente namelijk onvoldoende open voor overleg met de omwonenden en deze gang van zaken vat hij op als *mogelijke nieuwe hobbels in de samenwerking*. De gemeente toont zich echter niet bereid om het mediationtraject voort te zetten met de oorspronkelijke partijen, hetgeen bevestigd wordt door de mediator in een e-mail aan alle partijen van 15 februari 2017:

"Ik leid uit die reacties af, dat jullie elkaar niet aan de afspraak om nieuwe hobbels naar de mediationtafel te dragen, willen houden."

Op 21 maart 2017 neemt de gemeenteraad een motie aan, inhoudende dat er geen sprake kan zijn van sluiting van het dossier en dat de mediation weer een vervolg moet krijgen. In een brief van 12 mei 2017 aan de gemeenteraad gaat het college van burgemeester en wethouders in op hoe deze motie wordt geïnterpreteerd. Het college geeft aan te willen faciliteren dat omwonenden onder begeleiding van een

externe bemiddelaar met elkaar in gesprek gaan over een proef met een aangepast draaiprogramma op het Windpark Houten. De bedoeling daarvan is om de verdeeldheid onder de bewoners op te lossen en ze op één lijn te krijgen over één van de oplossingsrichtingen. De gemeente en Eneco zullen bij dat traject geen partij zijn. Het eerdere mediationtraject met de oorspronkelijke partijen wordt niet voortgezet.

WAT IS DE VISIE VAN VERZOEKER?

Verzoeker geeft aan dat hij er vanwege de afspraak in de beëindigingsovereenkomst vanuit ging dat de gemeente bereid zou zijn om bij nieuwe hobbels in de samenwerking het mediationtraject met de oorspronkelijke partijen voort te zetten. Hij vraagt zich af wat nog de waarde is van een afspraak en handtekeningen van vertegenwoordigers van de gemeente, nu het mediationtraject niet is voortgezet. Al met al is verzoeker zeer teleurgesteld in de gang van zaken. Zijn vertrouwen in de gemeente is geschonden en hij voelt zich niet serieus genomen.

WAT IS DE REACTIE VAN DE GEMEENTE HOUTEN TIJDENS HET ONDERZOEK?

Tijdens het onderzoek heeft de gemeente haar reactie op de klacht gegeven. Zij herkent zich niet in de visie van verzoeker. Over het mediationtraject schrijft de gemeente onder andere:

"We hebben aan verzoeker per mail toegelicht dat er een verschil is tussen het mediationtraject waar de raad op doelt en waar verzoeker op doelt (...). De aard van de bemiddeling die de raad op dat moment voor ogen stond, was van een andere aard dan in het mediationtraject met bewoners, Eneco en gemeente."

"Vanaf het begin van de mediation heeft de gemeente benadrukt de dialoog zo snel mogelijk te willen verbreden naar de rest van de bewoners, omdat de drie bewoners slechts een deel van de omwonenden van het windpark vertegenwoordigden. De gemeente wilde ook de mening en ideeën van de andere bewoners horen. Ook heeft de gemeente benadrukt zo snel mogelijk de geheimhouding over de oplossingsrichtingen te willen beëindigen en in openbaarheid te spreken over oplossingen voor de ervaren geluidsoverlast van het windpark."

Over het niet voortzetten van het mediationtraject met de oorspronkelijke partijen schrijft de gemeente onder andere:

"In de eerste plaats was het niet de gemeente Houten, maar verzoeker zelf die besloot niet langer deel te nemen aan het proces om tot mogelijke oplossingen te komen. Dit deed hij door op 14 november 2016 weg te lopen van de gesprekstafel. (...) Wij hebben als gemeente nog persoonlijk contact gehad met verzoeker om hem weer aan de gesprekstafel te krijgen. (...) Echter, verzoeker bleef bij zijn besluit. Wij hebben de

keuze van verzoeker gerespecteerd. Tenslotte hadden we in de mediationovereenkomst ook afgesproken dat "het elk der partijen (...) vrij staat om de mediation op elk gewenst moment te beëindigen" (zie mediationovereenkomst, bijlage 5). (...) Met de twee overgebleven bewoners en Eneco hebben we de dialooggesprekken voortgezet in de geest van de mediationovereenkomst."

"We waren dan ook verrast dat verzoeker in februari 2017 (...) liet weten de mediation weer te willen heropenen. (...) Dit was drie maanden nadat verzoeker zelf had besloten om niet meer aan tafel te willen zitten. De vraag van verzoeker was wat ons betreft op dat moment een gepasseerd station (...). Daar komt bij dat het college kort daarvoor had geconcludeerd dat de dialoog windpark was afgerond (...)."

Over de communicatie met verzoeker schrijft de gemeente onder andere:

"Drie maanden later in februari 2017 is opnieuw met verzoeker gecommuniceerd over zijn vraag over het voortzetten van het mediationtraject. Dit is indirect gebeurd via de mediator die aan alle mediationpartners de vraag heeft gesteld. (...) Wij zijn nog steeds bereid om met verzoeker en de andere mediationpartners terug te kijken op het mediationtraject."

In haar reactie op het verslag van bevindingen van de Nationale ombudsman benadrukt de gemeente onder andere nog het volgende:

"De enige bewoner die letterlijk is weggelopen van de gesprekstafel is verzoeker zelf. De andere twee bewoners hebben zoals afgesproken bij de beëindiging van de overeenkomst samen met de gemeente en Eneco de dialoog voortgezet tot aan de geplande informatieavond (...) en daarbij gehandeld volgens de mediationovereenkomst als set van afspraken tussen ons als partijen."

"Het college heeft er daarna voor gekozen, na oproep daartoe vanuit de gemeenteraad (motie van 21 maart 2017), een externe bemiddelaar (geen mediator) te vragen om de onderlinge verdeeldheid onder de bewoners op te lossen. En om de bewoners op één lijn te krijgen over één van de oplossingsrichtingen uit het mediationtraject, te weten het alternatieve draaiprogramma van de windmolens. Achtergrond hierbij was dat tijdens de bewonersavond op 8 februari, het sluitstuk van de mediation, de bewoners onderling verdeeld waren over een proef met een alternatief draaiprogramma. Het college hecht eraan te benadrukken dat ook niet bewust is gezocht naar een andere mediator, mocht die indruk bestaan. Sterker nog, de vorige mediator is als eerste gevraagd of hij voor zichzelf een rol zag weggelegd bij deze bemiddelingspoging, hetgeen niet het geval was."

WAT IS DE REACTIE VAN VERZOEKER TIJDENS HET ONDERZOEK?

Ook verzoeker is tijdens het onderzoek in de gelegenheid gesteld om een nadere reactie te geven. Over het mediationtraject schrijft hij onder andere:

"In algemene zin wil ik wel vooraleerst aangeven dat de gemeente zich herhaaldelijk beroept op een traject wat geen onderdeel was van de mediation. De mediation is in juli 2016 beëindigd (...), waarna de mediationpartners het zonder begeleiding van de mediator zelfstandig verder gingen doen. De gemeente en Eneco hebben vrijwel direct daarna ook medewerkers aan de groep toegevoegd (...). (...) Het traject waar de gemeente aan refereert, is dus niet het mediationtraject. In dit traject heb ik met de wethouder afgesproken, dat ik een positieve bijdrage zou blijven leveren aan het proces. Dat blijkt ook uit het feit dat ik zelf actief ben geweest in het benaderen van leden voor de klankbordgroep."

Over zijn wens om het mediationtraject voort te zetten schrijft verzoeker onder andere:

"De slotbepaling tot het heropenen van de mediation zag er juist op toe, om met elkaar in gesprek te komen als het 'zelfstandige groepje' in slecht weer terecht zou komen. Ik heb het feit dat ik opstapte niet als zodanig zwaar ervaren, dat alleen dat feit voor mij leidde tot het herinroepen van de mediation. In de maanden erna zag ik echter dat de ene na de andere omwonende uit de overleggroep stapte en dat er andere groeperingen in onze achterban opstonden. Voorts zag ik dat deze groeperingen van de gemeente geen gelegenheid kregen om hun mening kenbaar te maken, zeker omdat dit een andere mening was dan het ene scenario waar de gemeente op voortborduurde. Dat is wat er bij mij toe leidde om de mediation weer in te roepen."

"Het college heeft er daarna voor gekozen om een andere mediator te vragen een bemiddelingspoging te doen rondom de door haar gekozen optie, de optie die zij nu alsnog probeert door te drukken. Enfin, een mediator sturen die een bemiddeling doet rondom één optie, is iets anders dan het herformeren van de reeds bestaande en gecontracteerde mediationgroep. (...) Mijn vaste conclusie is en blijft, dat het bereiken van oplossingen om aan de oorspronkelijke opdracht te voldoen (...) het herinzetten van het mediationtraject is. Het doel is en blijft het 'herstel van vertrouwen in de gemeente' en het 'herstel van nachtrust'."

In zijn reactie op het verslag van bevindingen van de Nationale ombudsman benadrukt verzoeker nog het volgende:

"Het geklachte overleg tussen gemeente, Eneco en omwonenden, was het laatste resterende overleg waarin samen naar oplossingen voor de problematiek werd gezocht. Dat juist dat overleg geen doorgang meer vond, nog even los van de vraag wie daar schuldig aan is, geeft aan dat alle overleg en communicatie staakt. Er is ook na die

datum geen enkel moment meer geweest waarop de gemeente, Eneco en burgers met elkaar in overleg zijn getreden. Sinds dat moment is er alleen overleg tussen de gemeente en Eneco, dus zonder omwonenden."

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken.

Dit betekent dat wanneer de overheid door het maken van afspraken of het doen van toezeggingen verwachtingen bij de burger wekt, zij deze nakomt. Overigens betekent dit niet dat de overheid de burger altijd ter wille kan zijn. De realiteit van gewijzigde feiten en omstandigheden kunnen namelijk een ander licht werpen op afspraken. In dat geval wordt van de overheid verwacht dat zij nagaat wat dit voor de gewekte verwachtingen bij de burger betekent en hierover persoonlijk contact met hem opneemt.

Vaststaat dat in dit geval zowel verzoeker als de gemeente zich als partij hebben verbonden aan de in de beëindigingsovereenkomst gemaakte afspraak om bij ervaren hobbels het mediationtraject voort te zetten en die hobbels met elkaar te bespreken, voordat andere stappen worden gezet. Deze afspraak staat los van het na de beëindiging van de mediation gefaciliteerde tweede traject, waarbij andere partijen betrokken waren. Alle partijen worden geacht zich aan de beëindigingsovereenkomst te houden. De gemeente wordt daar niet van uitgezonderd. Integendeel; bij uitstek de gemeente dient zich als betrouwbare partij te gedragen en op die manier het goede voorbeeld te geven.

De Nationale ombudsman constateert dat de gemeente zich na de beëindiging van het mediationtraject heeft ingezet om samen met omwonenden tot een zo breed mogelijk gedragen oplossing voor de geluidsoverlast te komen. Ook heeft zij toegelicht dat zij heeft geprobeerd om verzoeker bij dat proces te betrekken. Verzoeker heeft de gang van zaken desalniettemin zodanig ervaren, dat hij aanleiding heeft gezien om beroep te doen op de in de beëindigingsovereenkomst opgenomen afspraak om de door hem ervaren hobbels met de oorspronkelijke partijen aan de mediationtafel te bespreken. Hij verwachtte dat de gemeente de gemaakte afspraak zou nakomen. De gemeente heeft tijdens het onderzoek gemotiveerd uiteengezet waarom zij tot de conclusie is gekomen dat de feiten en omstandigheden die na de beëindiging van de mediation hebben plaatsgevonden, maken dat het voortzetten van het mediationtraject achterhaald en weinig zinvol is. Die conclusie heeft de gemeente ertoe gebracht om de afspraak niet na te komen.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman neemt het voorgaande echter niet weg dat verzoeker mocht verwachten dat de gemeente zich bereid toonde om het mediationtraject voort te zetten, zodat de door hem ervaren hobbels konden worden besproken. Vervolgens had de gemeente aan de mediationtafel haar belemmeringen

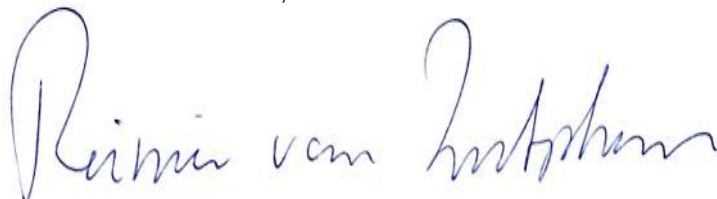
kunnen opwerpen. Als de gemeente op deze wijze had gehandeld, dan zou zij de afspraak in de beëindigingsovereenkomst toch zijn nagekomen. De gemeente had dan onder de begeleiding van de mediator met de partijen, waaronder verzoeker, persoonlijk kunnen bespreken wat de hobbels en belemmeringen voor het verdere proces zouden betekenen. Bovendien zou volgens de afspraak de mediationovereenkomst weer herleven en sluit de afspraak niet uit dat een partij na het bespreken van de hobbels beroep kon doen op de in de mediationovereenkomst opgenomen mogelijkheid om te stoppen met de mediation.

Op grond van het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de gemeente een gemaakte afspraak niet is nagekomen en in strijd heeft gehandeld met het vereiste van betrouwbaarheid. De onderzochte gedraging van de gemeente is dan ook niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Houten is gegrond, wegens strijd met het vereiste van betrouwbaarheid.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen