

Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders te Enschede.

Datum: 17 december 2012

Rapportnummer: 2012/202

Bevindingen Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Enschede niet behoorlijk is omgegaan met zijn inbreng en de inbreng van buurtbewoners bij de besluitvorming over het aanwijzen van een locatie voor een woonvoorziening voor dak- of thuislozen.

Ook klaagt hij over de informatieverstrekking vanuit de gemeente over het besluitvormingsproces.

1. Verzoeker is woonachtig in de gemeente Enschede.

In het kader van de uitvoering van de door de gemeenteraad vastgestelde nota en het plan van aanpak "Van opvang naar wonen" waren in augustus 2010 een aantal locaties voor huisvesting van verslaafden in de stad voorgelegd aan een afvaardiging wijkraden en sleutelpersonen. Ten aanzien van de locatie waar verzoekers klacht op doelt, een flat aan de Vlierstraat, is na een gesprek met de afvaardiging wijkraden Zuid en met sleutelpersonen, en na een informele bijeenkomst met leden van de stadsdeelcommissie Zuid besloten dat deze pas in gesprek kon worden gebracht nadat woningcorporatie Domijn, de eigenaar van de flat, tot goede afspraken had kunnen komen met de zittende bewoners van de beoogde locatie.

Nadat Domijn per brief van 17 november 2010 liet weten dat die afspraken met de bewoners waren gemaakt, werd de locatie Vlierstraat in gesprek gebracht. Dat betekende dat betrokkenen in de directe omgeving op de hoogte werden gesteld van de plannen van de gemeente voor deze locatie. De meest nabije omwonenden werden bezocht, informatiebrieven werden verspreid, gesprekken met individuen en instellingen werden gevoerd en ook met organisaties en bedrijven in de buurt, alsmede met de wijkraad. Daarnaast werden er twee inloopavonden georganiseerd en is in januari 2011 nog een extra buurtbijeenkomst gehouden.

2. Verzoeker heeft op verschillende momenten via brieven zijn bezwaren geuit over de huisvesting van verslaafden aan de Vlierstraat. Op 22 december 2010 en begin mei 2011 zond hij de gemeente daarover brieven waarin hij de onwenselijke gevolgen van verslaafdenhuisvesting op de beoogde locatie uiteenzette. De wijk staat bekend als wijk met een probleemprofiel.

3. Op 23 mei 2011 heeft de gemeenteraad ingestemd met het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 5 april 2011 tot het in principe aanwijzen van de locatie Vlierstraat. Vanwege de maatschappelijke impact van het voorgenomen besluit werd de gemeenteraad door het college gevraagd om met het besluit in te stemmen.

4. Het besluit van de gemeente was voor verzoeker aanleiding om via de Nationale ombudsman eind juni 2011 een klacht in te dienen bij de gemeente over de gang van

zaken. Hij vond dat de gemeente zijn vertrouwen had geschaad omdat tijdens een bijeenkomst met de wijkraad wethouder W. had toegezegd dat als iedereen er tegen is, de verslaafdenhuisvesting er niet zou komen.

5. De gemeente nam de klacht in behandeling. Op 26 september 2011 werd verzoeker door de gemeente over zijn klacht gehoord. Op 12 oktober 2011 verklaarde de gemeente de klacht van verzoeker voor een deel ongegrond en voor een deel gegrond.

6. De gemeente had verzoekers klacht in onderdelen opgesplitst en ieder onderdeel apart beoordeeld. Voor zover hier van belang, hield dat oordeel op verschillende onderdelen het volgende in.

7. Verzoekers klacht dat het college van burgemeester en wethouders, de raadscommissie en gemeenteraad onvolledig geïnformeerd waren achtte de gemeente ongegrond. De gemeente stelde dat alle schriftelijke informatie met standpunten en bezwaren van belanghebbenden aan deze organen waren toegezonden. Zij verwees daarbij naar het procesverslag met bijlagen.

Verzoekers klacht dat de gemeente bezoeken had beloofd aan buurtbewoners maar deze belofte niet was nagekomen achtte de gemeente ook ongegrond. Verzoeker kon niet aangeven om welke buurtbewoners het ging. De gemeente stelde dat er zowel persoonlijk als telefonisch met buurtbewoners was gesproken. Dit bleek ook uit het procesverslag. Zij achtte de klacht op dit onderdeel ongegrond.

8. De klacht over het ten onrechte noemen van de mogelijkheden van bezwaar en beroep om tegen de voorgenomen huisvesting te ageren, achtte de gemeente eveneens ongegrond. Zij stelde dat er vanuit de gemeente steeds was aangegeven dat in het hele besluitvormingsproces de van toepassing zijnde wet- en regelgeving aan de orde is. Zo geldt er specifieke regelgeving bij bestemmingplanprocedures en bij aanvragen om bouwvergunningen. Met verzoeker was ook gesproken over de mogelijkheid van bezwaar tegen bouwvergunningen in het algemeen. Mogelijk heeft verzoeker deze in zijn algemeenheid genoemde mogelijkheden verstaan als dat die ook in dit specifieke geval zonder uitzondering aan de orde zouden zijn en ze in die zin beschouwd als een serieus geboden optie. Dat laatste is volgens de gemeente door de betrokken gemeente-ambtenaren niet zo gezegd.

9. Verzoeker klaagde er voorts over dat wethouder W. tijdens een overleg met de wijkraad had toegezegd dat de plannen niet door zouden gaan, als iedereen er tegen was. De gemeente achtte deze klacht deels gegrond. Het bleek dat tijdens een bijeenkomst van de wijkraad door wethouder W. op de vraag van een bewoonster "en als iedereen tegen is?" "dan gaat het niet door" heeft gezegd. De gemeente stelde dat die daadwerkelijk gedane uitspraak ongelukkig is en dat het nooit de bedoeling van de wethouder kan zijn geweest om dit als feitelijkheid en waarheid te verkondigen. Dit moest volgens de gemeente bij

betrokkenen en bewoners die van meet af aan het proces hebben gevolgd, ook duidelijk zijn geweest.

10. Dit vormde voor verzoeker aanleiding de klacht voor te leggen aan de Nationale ombudsman. Verzoeker gaf aan dat er volgens hem sprake was van een schijninspraakprocedure, dat de gemeente hem en de buurt het gevoel had gegeven dat hij wat in te brengen had, maar dat de gemeente uiteindelijk is doorgedenderd met de eigen plannen. Ook deed de gemeente volgens hem aan bliksemafleiding, door hem erop te wijzen dat er bezwaar en beroep mogelijk zou zijn, maar aangezien het hier politieke besluiten betrof was dat niet mogelijk. Een voor verzoeker belangrijk punt was dat de wethouder duidelijk had toegezegd dat de opvang er niet zou komen als iedereen tegen was. De gemeente had zijn klacht over die toezegging deels gegrond verklaard, maar dat nam niet weg dat verzoeker deze gang van zaken aan het oordeel van de Nationale ombudsman, een onafhankelijke derde, wilde onderwerpen.

11. Met verzoeker is besproken dat de Nationale ombudsman een politiek genomen besluit niet kan terugdraaien, maar dat hij wel een oordeel kan uitspreken over de procedurele gang van zaken, zoals in dit geval toegespitst op de wijze waarop de gemeente belanghebbenden heeft betrokken bij de besluitvorming over de aanwijzing van de locatie aan de Vlierstraat en of dit conform de spelregels uit het rapport "we gooien het de inspraak in" (2009/180) is gebeurd.

12. In reactie op de klacht liet de gemeente het volgende weten.

De gemeente verwees naar haar eerdere klachtafdoening van 12 oktober 2011, waarin zij de klacht van verzoeker deels ongegrond en deels gegrond had verklaard.

13. De gemeente zond als bijlage mee het raadsvoorstel en –besluit van 5 april 2011 met 15 bijlagen, zoals in dat voorstel aangegeven, alsmede de klachtenregeling van de gemeente.

Uit die stukken komt – voor zover van belang en samengevat – het volgende naar voren.

14. Het in deze gemeente op dit onderwerp gevoerde participatiebeleid komt erop neer dat het college van burgemeester en wethouders niet eerst een besluit neemt en dat vervolgens voor inspraak vrijgeeft, maar eerst overlegt met betrokkenen en op grond daarvan een besluit neemt. Er is dus sprake van een voorgenomen besluit dat na gesprekken in de wijk en buurt bekrachtigd danwel ingetrokken kan worden. In de door de gemeente overgelegde notitie "Procesgang aanwijzen locaties. Van opvang naar wonen" staat stap voor stap beschreven wat die procedure inhoudt. De invulling van die procedure voor de locatie Vlierstraat heeft samengevat het volgende omvat:

Ná het bericht van de woningcorporatie dat de afspraken met de zittende bewoners

waren gemaakt besloot het college op 30 november 2010 de locatie in gesprek te brengen.

Op 7 december 2010 werden 500 brieven daarover verspreid aan de buurtbewoners, voorzien van informatiefolder, uitnodiging van inloopavonden, een reactieformulier en een antwoordenvelop.

Op 9 december 2010 was wethouder W aanwezig bij de wijkraadvergadering om te spreken met de wijkraad over het voorgenomen besluit.

Op 14 en 15 december 2010 werden twee inloopavonden georganiseerd, waar respectievelijk 20 en 25 aanwezigen waren.

In de periode van 7 tot en met 20 december 2010 zijn vanuit de gemeente verschillende gesprekken gevoerd met buurtbewoners, de plaatselijke ondernemers, het nabije Bonhoeffer college en de ouderklankbordgroep van dat college.

Er waren 48 reactieformulieren teruggezonden.

Er is een handtekeningenactie gehouden, en er werden 600 handtekeningen aangeboden aan de gemeente. Op 23 december 2010 is er naar aanleiding daarvan een brief verspreid met aankondiging van een extra buurtbijeenkomst.

Met het Bonhoeffer, de ouderklankbordgroep en de ondernemersvereniging zijn er begin januari 2011 nog extra gesprekken gevoerd.

Op 25 januari 2011 is er een extra bijeenkomst geweest voor buurtbewoners, waar ongeveer 75 mensen bij aanwezig waren.

Op 14 maart 2011 was er een informele bijeenkomst met leden van de stadsdeelcommissie Zuid met tegenstanders van de plannen.

Na het verwerken van alle reacties en meningen zijn door de projectpartners een aantal aangepaste scenario's verkend die tegemoet zouden komen aan de geuite zorgen en bezwaren. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat er 24 in plaats van 32 woningen worden gerealiseerd en dat de gemeenschappelijke entree in de meest oostelijke portiek van het gebouw (het meest ver weg van het Bonhoeffer college) wordt vormgegeven.

Verder zijn er met de politie afspraken gemaakt over verscherpt toezicht, en wordt een omgevingsbeheer gestart waarbij afspraken worden gemaakt tussen gemeente, politie, het Bonhoeffer, woningcorporatie Domijn, Tactus verslavingszorg, de ondernemersvereniging en een afvaardiging van omwonenden.

Na behandeling op 19 april 2011 in de stadsdeelcommissie Zuid, in welke vergadering de nodige insprekers hun zorgen en bezwaren hadden geuit, besloot de raad op 23 mei 2011 in te stemmen met het eerdere besluit van burgemeester en wethouders van

5 april 2011. Dit is in de buurt per brief kenbaar gemaakt op 25 mei 2011.

Beoordeling

16. Burgerparticipatie omvat alle methoden 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 aan burgers, het raadplegen van burgers, het vragen van advies aan burgers, burgers die 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 een gemeente ook kiest, de Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat er altijd sprake is van zorgvuldige, en daarmee behoorlijke participatie.

17. Voorts is van belang dat de Nationale ombudsman zich op het standpunt stelt dat een overheidsinstantie een onderzoek moet doen naar alle daarvoor in aanmerking komende belangen en die belangen tegen elkaar moet afwegen. Dat brengt mee dat het ene belang soms zwaarder moet wegen dan een ander belang.

18. Zoals hiervoor onder 11. beschreven is met verzoeker besproken dat de Nationale ombudsman een politiek genomen besluit niet kan beoordelen, maar dat het onderzoek zich zou toespitsen op de wijze waarop de gemeente belanghebbenden heeft betrokken bij de besluitvorming over de aanwijzing van de locatie aan de Vlierstraat en of dit conform de spelregels uit het rapport "we gooien het de inspraak in" (2009/180) is gebeurd.

Beoordeeld wordt aldus of de gemeente op een behoorlijke wijze uitvoering heeft gegeven aan het bieden van participatie bij de totstandkoming van de besluitvorming.

19. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar handelen en bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. In het geval dat er sprake is van besluitvorming door de gemeente die een maatschappelijke impact heeft op de leefomgeving van burgers, moet de overheid die burgers in staat stellen om gedurende het besluitvormingsproces hun zienswijze naar voren te brengen.

20. Uit hetgeen naar voren is gebracht blijkt dat de gemeente op een uitgebreide en zorgvuldige manier de buurtbewoners de mogelijkheid tot participatie heeft geboden. Dit blijkt uit het door de gemeente gehanteerde principe dat eerst overleg met betrokkenen

plaatsvindt en dat op basis daarvan een besluit wordt genomen. De gemeente heeft betrokkenen ruimschoots schriftelijk op de hoogte gesteld, reactie gevraagd, bezoeken afgelegd en gesprekken gevoerd, alsmede inloopavonden georganiseerd. De bezwaren en kritiek op het voorgenomen besluit zijn genoegzaam kenbaar gemaakt en zijn meegenomen in de overwegingen en afwegingen die hebben geleid tot het collegebesluit van 5 april 2011. Gelet op de gevoeligheid van de zaak heeft het college het besluit vervolgens voorgelegd aan de gemeenteraad, die er op 25 mei 2011 mee heeft ingestemd.

Vanwege de dynamiek in de wijk is er een omgevingsbeheer gestart waar ook een afvaardiging van omwonenden één van de partijen is.

In zoverre kan niet worden gesteld dat de gemeente niet behoorlijk is omgegaan met de inbreng van tegenstanders zoals verzoeker van het aanwijzen van de Vlierstraat als locatie voor huisvesting van verslaafden. Dat de inhoudelijke afweging in het nadeel van verzoeker is uitgevallen, doet daar niet aan af.

De klacht is in zoverre ongegrond.

21. Daarnaast dient de overheid te zorgen voor een goede informatieverstrekking: de burger dient de juiste informatie te krijgen, welke klopt, volledig en duidelijk is. Dit houdt bij het mogelijk maken van burgerparticipatie ook in dat de gemeente de burger duidelijk informeert welke rol hij heeft in het participatietraject. Dat kan zijn: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen of informeren. Op die manier is het voor de burger helder wat zijn rol is en wat hij realiter kan en mag verwachten.

22. In de communicatie tussen de medewerkers van de gemeente en verzoeker is gepraat over mogelijke rechtsmiddelen in het algemeen. Bij verzoeker is het beeld ontstaan dat hij daadwerkelijk de mogelijkheid had rechtsmiddelen aan te wenden in dit specifieke geval. In ieder geval is nadien aan verzoeker uitgelegd dat bezwaar in dit geval niet mogelijk was. In hoeverre het verkeerde beeld bij verzoeker is ontstaan door de gekozen bewoordingen van de betrokken medewerkers van de gemeente, is lastig vast te stellen. Op welke manier mensen informatie ontvangen, verwerken en daar zelf gevolgtrekkingen aan verbinden, is in het kader van dit onderzoek niet te bepalen. Ook valt niet meer na te gaan welke bewoordingen precies zijn gebruikt. Er kan dan ook geen oordeel worden gegeven over de vraag of de gemeente verzoeker verkeerd heeft geïnformeerd over de mogelijkheid rechtsmiddelen aan te wenden.

23. Een andere belangrijke klacht van verzoeker over de informatieverstrekking gaat over de uitingen van wethouder W. tijdens een wijkraadsvergadering.

Tijdens een bijeenkomst van de wijkraad heeft wethouder W. op de vraag van een bewoonster "En als iedereen tegen is?" geantwoord "Dan gaat het niet door".

24. Tijdens de klachtbehandeling daarover stelt de gemeente dat die daadwerkelijk gedane uitspraak ongelukkig is en dat het nooit de bedoeling van de wethouder kan zijn geweest om dit als feitelijkheid en waarheid te verkondigen. Dit moest volgens de gemeente bij betrokkenen en bewoners die van meet af aan het proces hebben gevolgd, ook duidelijk zijn geweest. De gemeente achtte de klacht deels gegrond.

25. Evenals de gemeente is de Nationale ombudsman van oordeel dat de klacht op dit punt gegrond is. Weliswaar hield de vorm van inspraak in dat er informatie werd verzameld, dat er goed en zorgvuldig naar buurt en bewoners werd geluisterd en dat er altijd een afweging dient te worden gemaakt, waarbij de gebruikte argumenten zelf ook gewogen moeten worden, maar de wethouder had zich –zelfs in de hitte van het debat – moeten realiseren dat een dergelijke uitspraak verwachtingen bij burgers kan wekken op grond waarvan – ná het afwegen van alle informatie en argumenten – het uiteindelijke besluit ervaren kan worden als een bevestiging van een gevoel dat de gemeente toch doet wat zij zelf wil.

26. Het is juist belangrijk dat de gemeente gedurende een inspraakprocedure te allen tijde helder uitdraagt hoe ze de burger betreft bij besluit- en beleidsvorming. Dit klemmt temeer daar uitspraken van een wethouder tijdens een bijeenkomst met een wijkraad, een door de gemeente erkend overlegplatform met bewoners, in de beleving van de burger méér gewicht in de schaal leggen dan uitspraken van een willekeurige medewerker van de gemeente. Consequent heldere en eenduidige communicatie vanuit de (gemeentelijke) overheid vergroot het vertrouwen in die overheid. Tegelijkertijd maakt het de overheid een geloofwaardige gesprekspartner. Verzoekers klacht dat de informatieverstrekking over het inspraakproces op dat punt te kort is geschoten, is dan ook gegrond.

27. De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de gemeente in de klachtbehandeling heeft geconcludeerd dat de gedane uitspraak van de wethouder ongelukkig is geweest, alsmede dat het college is geadviseerd daar lessen uit te trekken en eens te meer te beseffen hoe belangrijk communicatie is bij dit soort processen. De Nationale ombudsman verzoekt de gemeente daarom aan te geven welke maatregelen de gemeente treft of heeft getroffen om soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

28. De klacht van verzoeker over de gemeente Enschede, is:

niet gegrond ten aanzien van het omgaan met de inbreng van burgers bij de besluitvorming over het aanwijzen van een locatie voor een woonvoorziening voor dak- of thuislozen,

gegrond ten aanzien van de informatieverstrekking over het besluitvormingsproces, wegens schending van het vereiste van goede informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman verzoekt het college van burgemeester en wethouders aan te geven welke maatregelen de gemeente treft of heeft getroffen om soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

Informatieoverzicht:

Brief van verzoeker van 24 juni 2011 met bijlage;

Klachtafdoening van gemeente van 14 oktober 2011 met bijlagen;

Brief van verzoeker van 4 december 2011;

Reactie gemeente van 4 april 2012 met bijlagen;

Reactie gemeente 29 november 2012;

Reactie verzoeker 5 december 2012.