

Rapport

Rapport betreffende een klacht over de gemeente Arnhem.

Datum: 28 februari 2014

Rapportnummer: 2014/014

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de gemeente een bouwterrein onjuist heeft opgehoogd, zonder dat zij als omwonenden van het terrein van tevoren zijn ingelicht over deze ophoging.

Achtergrond klacht

Verzoekers vinden dat de gemeente een fout heeft gemaakt in de tekeningen en daardoor het terrein zonder reden te veel heeft opgehoogd. Zij klagen erover dat de gemeente deze fout niet wil erkennen. Daarnaast zijn ze van mening dat de landschapsarchitect door de gemeente onder druk is gezet om de fout niet te erkennen.

Visie verzoekers

Verzoekers hebben zich in 2013 tot de Nationale ombudsman gewend omdat de gemeente Arnhem volgens hen een fout heeft gemaakt bij de tekeningen aangaande nieuwbouw op een terrein waarbij zij wonen.

De grond van het bouwterrein loopt schuin af. Om het terrein bouwrijp te maken moest het terrein deels opgevuld worden met zand. Maar door het verkeerd om te berekenen, is er veel meer zand gekomen en is de hele vlakte veel hoger opgevuld dan nodig. Bovendien is er geen plateau-vorming meer, wat wel de bedoeling was. Dit heeft tot gevolg dat men aan de lage kant tegen een zand muur aankijkt van soms twee meter hoog. Aan de bovenkant kan het leiden tot problemen met afwatering.

Verzoekers zijn van mening dat de tekeningen, zoals die in de Gebiedsvisie en in het Inrichtingsplan zijn opgenomen, een fout bevatten. Wat betreft de ophoging van het bewuste terrein zijn de tekeningen precies tegengesteld aan de overige tekeningen. Met het gevolg dat de ophoging is omgedraaid en het lage deel van het terrein veel te veel is opgehoogd. Ook is dit niet logisch aangezien het aflopende landschap zou worden aangehouden, aldus verzoekers.

Hoewel de bewoners, in een bewonersgroep, dit hebben aangekaart bij de projectleider, wethouder en de gemeenteraad, wordt niet erkend dat er iets fout is gegaan.

Wel heeft de gemeenteraad besloten dat een deel – waar mogelijk - moest worden afgegraven. Dit is tot 50 cm gebeurd op bepaalde plekken. In de visie van verzoekers heeft de gemeente in een brief van juni 2012 ten onrechte bepaalde financiële argumenten gebruikt om niet overal af te graven. Deze werkwijze raakt de integriteit van de wethouder, aldus verzoekers.

Verzoekers vinden het opmerkelijk dat de gemeente dus wel actie heeft ondernomen nadat het probleem was aangekaart, maar niet bereid is de gemaakte fout te erkennen.

Verzoekers zijn van mening dat de gemeente de landschapsarchitect onder druk heeft gezet. Deze persoon werkt op freelancebasis. De projectleider zou hebben gezegd dat hij gemeentelijke opdrachten zou kunnen gaan mislopen als hij de bewonersgroep zou blijven bijstaan met advies en deskundigheid. Verzoekers realiseren zich dat dit punt slecht te bewijzen is, maar hebben sterk het gevoel dat de gemeente de landschapsarchitect onder druk heeft gezet. Deze werkwijze van de gemeente raakt de integriteit van de overheid, aldus verzoekers.

De bewonersgroep wil erkenning dat de gemeente een fout heeft gemaakt. Verder willen ze dat de wethouder de fout tegenover de raad erkent en ook erkent dat de raad eerder onjuist is voorgelicht. Verzoekers vinden dat de gemeente en de wethouder zich in alle mogelijke bochten wringen om niet te hoeven erkennen dat er een fout is gemaakt

Verzoekers hebben met meerdere personen binnen de gemeente over hun grieven gesproken, maar niet naar tevredenheid. Zij hebben vele stukken overgelegd ter onderbouwing van hun standpunt.

Visie gemeente

Namens de gemeente is aangegeven dat na jaren van allerlei plannen in 2006 aan de bewoners van het betreffende gebied is gevraagd om de planvorming voor dit gebied over te nemen. De buurtvereniging is heel actief en heeft initiatief genomen. Er is een "Werkgroep nieuwbouw" gevormd. Men heeft zelf een stedenbouwkundig bureau gevonden en een landschapsarchitect. Er zijn vele avonden geweest met vele bewoners. Men was zeer actief.

In december 2007 is de gebiedsvisie door de gemeenteraad aangenomen. De bewonersvereniging stond hier achter. Er is tot op heden continu contact met de werkgroep. Iedere maand is er contact. Er is een raadsbesluit geweest waarbij de buurtvereniging officieel betrokken werd in het project.

Na de Gebiedsvisie is er een Inrichtingsplan opgesteld. In dit plan staat gedetailleerd hoe het hofje moet worden opgehoogd, met nadere gegevens. Dit plan is een uitwerking van de Gebiedsvisie. Alle betrokken partijen zoals de architecten, de bewoners en de klankbordwerkgroep hebben kennis genomen van het Inrichtingsplan.

Dit plan is leidend geweest voor de werkzaamheden zoals die zijn uitgevoerd. Het inrichtingsplan met aanscherpingen is de basis geweest voor de verhoging. Nadat men begon met het bouwrijp maken, kwamen de eerste discussies vanuit een aantal bewoners.

Het gebied waar het nu over gaat is ongeveer 20% van het totaalgebied en het eerst in aanbouw.

De genoemde werkgroep bemoeit zich niet met dit klachttraject.

In een gesprek tussen de landschapsarchitect en één van verzoekers is verzoeker duidelijk gemaakt dat bij het Inrichtingsplan de te handhaven bomen zijn ingemeten, een waterhuishoudingsplan is gemaakt en de straathellingen geoptimaliseerd. Vanuit die technische vereisten is de hoogteligging verder uitgewerkt. Dit blijkt ook uit het gespreksverslag, aldus de gemeente.

Namens de gemeente is toegelicht dat er op het bewuste terrein een afwateringsstelsel (wadi) geplaatst wordt rondom een boom die moest blijven staan. Aangezien het gebied schuin afloopt, moet het terrein aan de lage zijde van de boom worden opgehoogd, omdat de wadi anders niet kan voldoen aan zijn functie voor de opvang van water. De boom en de wadi zijn als een soort uitgangspunt te zien voor de verhoging. Vandaar uit is de berekening gemaakt in het Inrichtingsplan en de werkzaamheden zijn conform dit plan uitgevoerd.

De gemeente heeft toegelicht dat door het ontbreken van een noord- en zuid-aanduiding de Gebiedsvisie onduidelijk is. De kaart kon hierdoor verwarring geven. De Gebiedsvisie is echter buitenwettelijk en heeft een uitwerking nodig, hetgeen is gedaan in het Inrichtingsplan. Daarin is geen onduidelijkheid meer, aldus de gemeente.

De feitelijke werkzaamheden zijn gebaseerd op het Inrichtingsplan pagina 16. In dit plan is met allerlei hoogten erbij, een tekening gemaakt. Deze uitwerking is het uitgangspunt voor de werkzaamheden. Er is volgens de gemeente geen reden om te denken dat er werkzaamheden zijn gebaseerd op de tekening waarover de discussie is.

De gemeente heeft toegelicht dat, nadat men van de omwonenden signalen kreeg, de gemeente besloten heeft om binnen de vastgestelde kaders toch iets van de ophoging af te halen. Dit is gebeurd om de bewoners tegemoet te komen. Dit is hier en daar tot 50 cm gebeurd.

Hierna heeft de wethouder op 6 juni 2012 een brief gestuurd en aangegeven wat een grote aanpassing van het terrein zou gaan kosten en dat dat niet de voorkeur had.

Dat er in die brief kosten zijn opgevoerd voor bekabeling is omdat de opdrachten met de aannemers al uit waren. Wijziging van het plan zou betekenen dat alle bedrijven op grond van nieuwe gegevens hun plannen moeten aanpassen en opnieuw kosten moesten berekenen. Alle kosten zijn uitgezocht en in de brief gezet.

De raad heeft kritische vragen gesteld over de brief maar er zijn geen moties aangenomen. De wethouder wilde nog verder praten met deze bewoners en daarbij is een handreiking gedaan waarbij groen is aangelegd.

Wat betreft het onder druk zetten van de landschapsarchitect, heeft deze persoon aangegeven geen druk te hebben ervaren. De gemeente verwijst naar een notitie van de landschapsarchitect waarin hij aangeeft dat hij met een bewoner contact heeft gehad over

"de foutieve tekening". De architect is ook actief en betrokken geweest bij het Inrichtingsplan en heeft ook aan de bewuste bewoner aangegeven dat het Inrichtingsplan voor de werkzaamheden bepalend is.

De architect heeft, aldus de gemeente, besloten zich niet verder te bemoeien met de discussie over de tekening. Hij heeft uitdrukkelijk aangegeven geen druk te hebben ervaren vanuit de gemeente om een gemaakte fout niet te erkennen.

Nadere reactie verzoekers

Verzoekers hebben in reactie op het standpunt van de gemeente Arnhem opgemerkt dat er destijds twee projectleiders waren die beiden hebben gezegd dat de ophoging met 20 tot 50 millimeter had gemoeten in plaats van 1.50 tot 2.00 meter. Zij betwisten hiermee het standpunt van de gemeente.

In tegenstelling tot wat de gemeente zegt, zijn verzoekers van mening dat het Inrichtingsplan ook geen richting geeft aan de ophoging. Er is nog een nadere invulling geweest op grond waarvan de daadwerkelijke ophoging heeft plaatsgevonden. De verhoging is ook nooit besproken met de bewoners; er heeft dan ook geen transparante besluitvorming plaats gevonden.

Verzoekers zijn van mening dat er niet een open discussie is gevoerd. Er is niet normaal gecommuniceerd over de plannen en uit de tekeningen is de uiteindelijke ophoging niet te halen. De gemeente verdoezelt een fout. Men wil erkenning van de fout en een passende schadevergoeding.

Verder wil men weten welke rapporten ten grondslag liggen aan deze berekeningen en uitvoering; maar de gemeente geeft niets. Juridisch gezien klopt het wellicht allemaal maar door deze gang van zaken werd onrecht gedaan aan de burgers aangezien alle beroepstermijnen al waren verstreken.

Ten aanzien van hetgeen de gemeente heeft gezegd ten aanzien van de wadi en de boom, zijn verzoekers van mening dat de boom bij het inrichtingsplan uit 2008 niet is meegenomen in de inventarisatie. Het noemen van de boom als een soort ijkpunt klopt dan ook niet.

De wadi fungeert weliswaar als laagste punt, maar dat vereist niet een zodanige gelijke ophoging aan beide kanten. Bovendien is het hele perceel, dus ook waar de huizen op worden gebouwd, helemaal verhoogd. Dit is in feite in strijd met het uitgangspunt van de gemeente dat de individuele percelen zelf hun waterafvoer moeten regelen. Dit moet op particulier terrein worden opgelost. Er was geen reden om het tot een eind van het hele terrein op te hogen om die reden. Dit is wel gebeurd, hetgeen wijst op een fout.

Verzoekers geven aan dat een civiel-technicus naar de zaak heeft gekeken en dat die tot dezelfde conclusie komt.

Er is recent een damdoorbraak geweest. Het hoge stuk van de ophoging had te veel druk. Door het vele regenwater van de laatste tijd is er een stuk van de dam weggezakt. Met veel schade tot gevolg.

Men zou een onafhankelijk onderzoek willen, eventueel door de Nationale ombudsman als aanbeveling aan de gemeente meegegeven. Dat de gemeente bijvoorbeeld de bezwaarcommissie opdraagt om een en ander te onderzoeken. Uit recent contact met een medewerker van de gemeente is naar voren gekomen dat er geen stukken zouden zijn die de technische noodzaak van de ophoging zouden rechtvaardigen. Verzoekers zijn van mening dat nu er geen stukken ten grondslag liggen aan de ophoging, er ook geen noodzaak was om op te hogen.

Bezoek bouwterrein

Twee medewerkers van de Nationale ombudsman zijn op 7 oktober 2013 op het bouwterrein geweest. Zij hebben ook om het terrein heen gelopen en hebben de ophoging bekeken.

Beoordeling

Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Dat houdt in dit geval in dat de gemeente duidelijk moet maken aan bewoners wat zij kunnen verwachten. Zodat er geen ingrijpende, onverwachte en onvoorspelbare werkzaamheden plaatsvinden.

Het is in deze zaak de vraag of de gemeente te kort is geschoten in de voorlichting en zodoende ten aanzien van de verwachtingen die de omwonenden van het bouwterrein hadden.

Verzoekers zijn van mening dat zij niet op de hoogte zijn gesteld van de ophogingen, zoals die hebben plaatsgevonden. Dit sterkt hen in de gedachte dat de gemeente een fout heeft gemaakt.

Namens de gemeente is aangegeven dat de bewoners van het gehele terrein zijn betrokken bij deze bouwactiviteiten. De Werkgroep Nieuwbouw was ook betrokken bij de voorbereidingen van de ophoging. Verzoekers hebben dit niet weersproken. De Nationale ombudsman stelt dan ook vast dat de gemeente in ieder geval de bewoners via het grotere platform in algemene zin heeft betrokken bij de plannen.

Vastgesteld wordt dat verzoekers, los van de grotere werkgroep, vragen hebben gesteld toen het terrein was opgehoogd omdat het in hun optiek een onjuiste ophoging betrof.

De Nationale ombudsman is het met verzoekers eens dat het opmerkelijk is dat, nadat zij zich hebben gemeld met deze vragen over de ophoging, de gemeente heeft besloten de grond waar mogelijk te verlagen.

De Nationale ombudsman komt tot de conclusie dat hiermee een signaal is afgegeven dat er iets niet klopte met de uitgevoerde werkzaamheden. De toelichting van de gemeente dat men dit heeft gedaan om de mensen tegemoet te komen, is in het licht van de gehele gang van zaken, niet overtuigend. Zeker nu de gemeente van mening is dat er conform tekening en plannen is opgehoogd.

De Nationale ombudsman is het met partijen eens dat de Gebiedsvisie onvoldoende duidelijkheid bood omdat de noord-zuid aanduiding ontbrak. Mede gezien de andere tekeningen van het terrein in de Gebiedsvisie was het niet duidelijk wat je als bewoner kon verwachten.

De Nationale ombudsman laat in het midden of het Inrichtingsplan vervolgens voldoende duidelijkheid bood. Hij is wel van oordeel dat de gemeente had moeten inzien dat een dergelijke ophoging van het terrein, waarbij een 1,5 à 2 meter hoge wal ontstond aan de achterzijde van de woning van één verzoeker en andere omwonenden, reden was om de bewoners aan de lage kant van het terrein expliciet vooraf op de consequenties te wijzen. Gezien het uitgangspunt dat de nieuw te bouwen huizen moeten passen in het glooiende, aflopende landschap, was een dergelijke hoge wal aan de lage kant van het terrein niet logisch en niet iets dat men zonder meer kon verwachten.

Hoewel in groter verband met de "Werkgroep Nieuwbouw" over de ophogingsplannen gesproken is, hadden de individuele bewoners ook hierover geïnformeerd moeten worden. Het aantal woningen aan de lage kant van het terrein is niet zodanig groot dat dit een onevenredige tijdsinvestering van de zijde van de gemeente had gekost. Het was de communicatie vanuit de gemeente ten goede gekomen wanneer de gemeente tijdig de bewoners van de concrete gevolgen op de hoogte had gesteld. Daarnaast hadden belanghebbenden nog eventuele juridische procedures kunnen voeren wanneer duidelijk was geweest wat de plannen inhielden.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat de communicatie vanuit de gemeente te kort is geschoten.

De stelling van verzoekers dat er een fout gemaakt is in de tekeningen hetgeen tot een onjuiste ophoging heeft geleid, kan de Nationale ombudsman niet beoordelen. De Nationale ombudsman is niet de instantie die dit met de juiste deskundigheid kan doen. Bovendien dient de Nationale ombudsman te toetsen of het handelen van de gemeente de

behoorlijkheidsnormen kan doorstaan. Het beoordelen van een eventuele fout in een tekening valt daarbuiten.

De Nationale ombudsman is op grond van het voorgaande van oordeel dat de wijze waarop de gemeente heeft gecommuniceerd in strijd is met het transparantie-vereiste.

De stelling van verzoekers dat er geen stukken zijn of worden overgelegd door de gemeente, die aan de ophoging ten grondslag liggen, wijst, naar het oordeel van de Nationale ombudsman er niet zonder meer op dat de verhoging geen noodzaak had. Deze door verzoekers gemaakte conclusie deelt de Nationale ombudsman dan ook niet.

Wel is dit weer een voorbeeld van niet transparant handelen, waarbij er een onduidelijke communicatie heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van de grief dat de landschapsarchitect onder druk is gezet om de gestelde fout niet te erkennen, stelt de Nationale ombudsman vast dat verzoekers enkele zaken hebben genoemd op grond waarvan zij de indruk hebben dat die persoon onder druk is gezet. Feit is dat er een notitie is van de persoon in kwestie is waarin hij aan één van verzoekers uitlegt op grond waarvan de werkzaamheden hebben plaatsgevonden. Hier uit blijkt niet dat hij van mening is dat er een fout is gemaakt. Dat hij onder druk is gezet om een fout niet te erkennen, kan de Nationale ombudsman niet vaststellen. Nu verzoekers hun bewering niet verder kunnen staven, ziet de Nationale ombudsman onvoldoende aanleiding om hiernaar verder onderzoek te doen.

Ook uit het feit dat de landschapsarchitect na het contact met verzoeker geen bemoeienis meer wilde hebben met deze klacht, valt niet zonder meer af te leiden dat hij door de gemeente onder druk is gezet.

Verzoekers hebben ook aangevoerd dat de wethouder niet integer heeft gehandeld. Verzoekers leggen hieraan met name ten grondslag dat de wethouder in juni 2012 de gemeenteraad onjuist heeft geïnformeerd. De Nationale ombudsman ziet geen aanleiding om zich uit te laten over de vraag of de wethouder de gemeenteraad al dan niet juist heeft geïnformeerd. Gezien de taken van de gemeenteraad, is dit aan de gemeenteraad zelf om te beoordelen. Aan de vraag of de wethouder integer heeft gehandeld, komt de Nationale ombudsman dan ook niet toe.

Conclusie

De klacht dat de gemeente een bouwterrein heeft opgehoogd, zonder dat verzoekers als omwonenden van het terrein voldoende zijn ingelicht over deze ophoging, is gegrond wegens strijd met het vereiste van transparantie.

Over de klacht dat de gemeente het bouwterrein onjuist heeft opgehoogd, geeft de Nationale ombudsman geen oordeel.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman