



Rapport

Datum: 2 juli 2007

Rapportnummer: 2007/147

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Purmerend naar aanleiding van de behandeling van zijn klacht over de gang van zaken bij de inspraakprocedure rond de herinrichting van de straat waar hij woont, niet erkent dat het schort aan de communicatie met de burgers en zijn klacht hierover niet gegrond heeft verklaard. Met name betreft het de terugkoppeling van de inspraak aan de burgers waardoor het risico bestaat dat het college van burgemeester en wethouders besluiten neemt waarbij de resultaten van de inspraak onjuist of onvolledig zijn weergegeven.

Beoordeling

1. Eind 2003 moest een aantal straten in de wijk waar verzoeker woont, opnieuw worden bestraat. De gemeente Purmerend besloot van de gelegenheid gebruik te maken om, in het kader van de uitvoering van een landelijk programma ter bevordering van de verkeersveiligheid, Duurzaam Veilig geheten, de straten her in te richten. Hierbij maakte de gemeente gebruik van een inspraakprocedure. Op 1 december 2003 nodigde ze de bewoners van de betreffende straten uit om hun ervaringen over eventuele knelpunten in hun straat en hun ideeën voor verbeteringen kenbaar te maken. Gedacht kon worden aan opmerkingen ten aanzien van de verkeersveiligheid maar ook op het gebied van groenvoorziening, speelvoorziening, aanbodplaatsen huisvuil enzovoorts. Burgers konden hun opmerkingen schriftelijk kenbaar maken of gebruik maken van een inloopavond op 16 december 2003. Verzoeker maakte van deze gelegenheid gebruik om zijn visie te geven bij brief van 8 december 2003. Hij deed het verzoek om de bestaande situatie zoveel mogelijk te handhaven; alleen het verhogen van kruispunten en herbestraten was naar zijn mening nodig. Verder vroeg hij of het mogelijk was zand en tuinaarde ter beschikking te stellen om tuinen en paden te kunnen ophogen.

2. Vervolgens werd er een conceptplan voor de herinrichting Scholeksterhof/Kluutpad uitgewerkt. Bij brief van 25 juni 2004 nodigde de gemeente de bewoners uit voor een inventarisatiebijeenkomst op 5 juli 2004 over de verwerking van de verzoeken en met de gelegenheid om vragen te stellen of suggesties te doen. Dit kon ook weer schriftelijk gebeuren.

In haar brief gaf de gemeente een korte toelichting op het besluit om drempels aan te leggen en de mogelijkheid voor inspraak op de ligging en het totaal aantal drempels. Verder beschreef de gemeente het voornemen om drie van de vijftien parkeerplaatsen te schrappen en deze een "groene" invulling te geven, en twee parkeerplaatsen te gebruiken voor het creëren van huisvuilaanbodplaatsen. De gemeente stuurde een verkleinde tekening mee met de mededeling dat in de wijkpost en in de hal van het stadhuis een grote tekening ophing.

Van de bijeenkomst werd een verslag opgesteld:

3. Op 22 september 2004 schreef de gemeente de bewoners een brief met een uitnodiging voor een bijeenkomst op 30 september 2004 over het naar aanleiding van de bijeenkomst van 5 juli 2004 aangepaste conceptherinrichtingsplan. Bewoners konden wederom hun reactie eveneens schriftelijk indienen. Tijdens de bijeenkomst zou de wethouder verkeer en vervoer een toelichting geven op het op onderdelen aangepaste plan. De gemeente gaf in haar brief aan dat opvallende wijzigingen ten opzichte van het vorige ontwerp onder meer waren: de vergroting van de straatbreedte met vijftig centimeter tot 5,50 meter en een extra parkeerplaats door het weglaten van een huisvuilaanbiedplaats. Ook bij deze brief zond de gemeente een verkleinde tekening van het ontwerp met dezelfde mededeling als in de brief van 5 juli 2004.

Verzoeker maakte een uitvergroting van deze tekening die hij bij de andere bewoners bezorgde. Tevens informeerde hij hierover het wijkbeheer en de wethouder.

Ook schreef hij op 29 september 2004 een brief aan de wethouder naar aanleiding van het conceptplan zoals dat voorlag. Hij maakte hierin bezwaar tegen de versmalling van de rijbaan en parkeerstrook en tegen de geplande aanleg van huisvuilaanbiedplaatsen, en gaf aan de argumenten van de gemeente niet overtuigend te vinden.

Van de bijeenkomst werd een verslag opgesteld.

4. Op 12 december 2004 schreef verzoeker de heer Y van de afdeling Bestuurszaken/Communicatie van de gemeente een brief naar aanleiding van een telefoongesprek tussen hen in de herfst. Verzoeker schreef dat hij het geen juiste procedure vond dat het verslag van de bijeenkomst van 30 september 2004 gelijk met de besluitvorming werd vastgesteld door het college. Verzoeker was van mening dat hiermee de stem van de bewoners werd vertolkt zonder accordering door de bewoners.

Vervolgens deelde verzoeker mee dat hij via zijn buurman het verslag had ontvangen en maakte hij hier enkele kanttekeningen bij, betrekking hebbend op onder meer de straatbreedte, huisvuilaanbiedplaatsen en parkeervakken en op de mening die hij hierover op de bijeenkomst had gegeven en die hij onvoldoende in het verslag terugvond. Hij verzocht het verslag op een viertal punten aan te passen c.q. aan te vullen.

5. Verzoeker diende op 8 april 2005 een klacht in bij het college dat de gemeente hem en zijn medebewoners niet serieus nam bij de inspraak over de herinrichting. Verzoeker schetste in zijn brief hoe de inspraak was verlopen. Hij gaf aan dat hij zijn teleurstelling over het feit dat er een andere invulling was gegeven aan de voorgenomen herinrichting dan die welke hem blijkens zijn brief van 8 december 2003 aan de gemeente voor ogen stond, meerdere keren kenbaar had gemaakt, zowel mondeling tijdens de bijeenkomsten op 5 juli en 30 september 2004 als schriftelijk in zijn brief van 29 september 2004.

Verzoeker stelde dat de gemeente, met name de heer X van de afdeling Verkeer & Vervoer en de heer Y van de afdeling Communicatie tekort waren geschoten in de wijze waarop ze met zijn bezwaren, vragen en opmerkingen waren omgegaan.

Verzoeker onderbouwde dit met dertien punten zoals het niet of onvoldoende beargumenteren van keuzes c.q. het niet honoreren van wensen van bewoners, het niet of onvoldoende ingaan op de argumenten die bewoners aandroegen voor hun wensen, het onverwachts wijzigen of aanvullen van plannen, het niet duidelijk aangeven van de kaders waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt, terwijl een en ander niet in een tijdig - vóór het nemen van het besluit over de herinrichting - toegezonden verslag van de inspraakprocedure werd verwerkt.

6. Verzoeker richtte op 22 mei 2005 een brief aan het college waarin hij zijn teleurstelling uitsprak over het feit dat het college blijkens een bericht in het zondagochtendblad inmiddels had ingestemd met de herinrichting, dit ondanks zijn uitdrukkelijke verzoek in zijn brief van 8 april 2005 om hangende de behandeling van zijn klacht zulks niet te doen. Het college had op 17 mei 2005 een besluit over de herinrichting genomen.

7. Op 27 mei 2005 vond er een hoorzitting plaats waarbij verzoeker werd gehoord door de gemeentesecretaris. Verzoekers klacht spitste zich blijkens het - door hem ondertekende - verslag toe op de volgende drie punten:

“...1. De manier waarop afdeling Verkeer en Vervoer, en dan met name de heer X, de bewoners informeert. Bij voortdurende `tovert' de heer X wijzigingen tevoorschijn en verandert hij zijn argumenten waardoor de bewoners zich steeds op het verkeerde been gezet voelen en niet meer in een positie verkeren om helder en transparant mee te kunnen denken. Reageren wordt daardoor niet meer op een reële wijze mogelijk. Er is maar 1 conclusie samen te vatten:

De betrokken ambtenaren van de afdeling Verkeer en Vervoer nemen inspraak van bewoners niet serieus en tijdens bijeenkomsten verliezen de bewoners grip op de situatie doordat plotsklaps nieuwe wijzigingen ter tafel worden gebracht.

2. De wijze van communiceren van de heer Y.

Het verslag van de inspraakavonden is, ondanks zeer duidelijke toezeggingen, niet toegezonden. Slechts na fors aandringen en via via (een betrokken buurman) heeft verzoeker kennis kunnen nemen van een concept hetwelk naar zijn mening sterk gefilterd en niet overeenkomstig de werkelijkheid is.

Verzoeker heeft de heer Y in een brief om uitleg gevraagd en gevraagd het verslag aan te passen, zodat het college van B&W correct zou worden geïnformeerd. Hierop is geen antwoord gekomen. Na vele pogingen (telefonisch) contact te hebben gezocht met de heer Y, heeft de heer Y in een uur durend telefoongesprek toegezegd een antwoord te sturen

hetgeen door hem **niet** is nagekomen.

3. Het derde aspect waar verzoeker een klacht over heeft is de “inspraakprocedure” op zich en hij wil graag weten wie hier bestuurlijk verantwoordelijk voor is. Hij vindt het procedureel gezien niet correct dat inspraak van belanghebbenden pas wordt teruggekoppeld nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden. Hierbij ontstaat de indruk dat inspraak geen invloed heeft aangezien betrokken partij(en) geen gelegenheid wordt geboden te verifiëren of het besluitnemend orgaan correct wordt geïnformeerd over de gebezigde argumenten...”

8. Op 3 juni 2005 vond er een gesprek plaats tussen verzoeker en de wethouder. De gemeentesecretaris had hem het aanbod hiertoe gedaan tijdens de hoorzitting.

9. Op 8 juni 2005 stelde de gemeente betrokkenen op de hoogte van de besluitvorming over de herinrichting. De gemeente gaf aan dat bewoners in 2004 door middel van inspraak hadden bijgedragen aan het definitieve plan voor herinrichting en dat waar mogelijk suggesties van bewoners in een plan waren verwerkt. Voorts deelde de gemeente mee dat het college op 17 mei 2005 had ingestemd met dit plan en zond het verslag van de inspraakavond van 30 september 2004 en het bestuursadvies van de afdeling Verkeer en Vervoer aan het college mee.

10. Op 21 juni 2005 schreef de gemeente verzoeker een brief ter afhandeling van zijn klacht. De gemeente kwam tot de conclusie dat met name de betrokken ambtenaar van de afdeling communicatie een steekje had laten vallen. De vaktechnisch inhoudelijk ambtenaar(en) had(den) naar de mening van de gemeente in voldoende mate getracht verzoekers belangen en die van de overige bewoners naar behoren te dienen. De gemeente bood haar excuses aan voor de gemaakte missers die in dit proces hadden plaatsgevonden.

Als bijlage stuurde de gemeente de verslagen mee van de avond van 5 juli 2004 en van 30 september 2004.

11. Verzoeker maakte bij brief van 27 juni 2005 kenbaar dat hij niet tevreden was met de reactie van de gemeente. Volgens verzoeker was de essentie van zijn klacht dat de gemeente hem en anderen door onvolledige informatievoorziening, argumentatiewisselingen c.q. het ontbreken van argumenten en het uitblijven van antwoorden op door bewoners ingebrachte wensen en argumenten en het uitblijven van antwoorden op vragen, niet serieus nam bij de inspraak rond de herinrichting van de straat waaraan hij woont. Verzoeker verwees naar het verslag van de hoorzitting, dat die essentie naar zijn mening goed weergaf. Volgens verzoeker was de reactie van de gemeente een poging gericht op het ontkrachten van zijn argumenten en gaf deze geen blijk van bereidheid om de communicatie te verbeteren.

Verzoeker benadrukte dat gezien de omstandigheid dat er naar de mening van de bewoners van de Scholeksterhof geen wens of noodzaak was tot een ingrijpende wijziging, de gemeente zich aangespoord zou moeten voelen tot een optimale communicatie en dat zij had moeten erkennen dat het schortte aan de terugkoppeling naar de bewoners over het effect van hun inspraak. Verder stelde verzoeker dat als er een beleidsuitgangspunt is waarop een bepaalde keuze wordt gemaakt, dat dat gezegd moest worden, en als er compromissen moesten worden gesloten, dit in alle openheid moest gebeuren en dat had moeten worden aangegeven wat de speelruimte was, zeker nu daar menigmaal naar was gevraagd.

Voorts betreunde verzoeker het dat hij zijn eerder gestelde vragen had moeten herhalen in het gesprek met de wethouder van 3 juni 2005 aangezien hij daar nog steeds geen antwoord op had gekregen.

Verzoeker wees op de functie van een bestuursadvies, die onder meer was gelegen in het verwoorden van de inspraak. Hij miste hierin dat er discussie was geweest over de breedte van de parkeerstrook, de verplaatsing van de huisvuilaanbiedplaats en de afbakening van de parkeervakken, drie punten die hij tijdens de inspraakavond op 30 september 2004 had aangekaart en die in het verslag onjuist of onvolledig waren vermeld en waarvan hij tevergeefs om correctie had verzocht.

De gemeente antwoordde verzoeker op 1 juli 2005 dat zij voldoende aandacht had geschonken aan de door verzoeker geuite klachten en dat waar mogelijk rekening was gehouden met de door hem ingebrachte wensen en verlangens met betrekking tot de herinrichting.

12. Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders naar aanleiding van de behandeling van zijn klacht niet erkent dat het schort aan de communicatie met de burgers en zijn klacht hierover niet gegrond heeft verklaard. Met name betreft het de terugkoppeling van de inspraak aan de burgers waardoor het risico bestaat dat het college van burgemeester en wethouders besluiten neemt waarbij de resultaten van de inspraak onjuist of onvolledig zijn weergegeven.

Verzoeker is van mening dat de gemeente onvoldoende onder ogen ziet dat het schortte aan de communicatie in de inspraakprocedure rond de herinrichting van de Scholeksterhof/Kluutpad. Met name de terugkoppeling van de inspraak acht hij onvoldoende, waardoor zijns inziens het risico bestaat dat het college een besluit neemt waarbij de resultaten van de inspraak onjuist of onvolledig zijn weergegeven.

13. De gemeente zette als haar standpunt over de klacht van verzoeker het volgende uiteen. In Purmerend was de noodzaak tot groot onderhoud aan bestrating voor de gemeenteraad aanleiding geweest om conform het kaderstellend gemeentelijk beleid over te gaan tot herinrichting op basis van het landelijke programma Duurzaam Veilig, waarbij

verblijfsgebieden worden ingericht als dertig kilometer gebieden. Het college van burgemeester en wethouders voerde herinrichtingen uit binnen de kaderstellende besluitvorming door de gemeenteraad. Dit gebeurde in overleg met de betrokken buurtbewoners. Binnen onder meer verkeerskundige, financiële en juridische mogelijkheden probeerde het college wensen van inwoners te verwerken in een inrichtingsplan. Tijdens de inspraak luistert en leest het gemeentebestuur aandachtig, maar niet alle wensen kunnen binnen de democratisch gekozen kaders in afwegingen ten behoeve van het algemeen belang (volledig) worden verwerkt, aldus de gemeente.

De gemeente beschreef vervolgens dat de afdeling Wijkbeheer wensen en kritiekpunten in de directe woonomgeving inventariseert, de afdeling Verkeer & Vervoer de kaderstellende besluitvorming toepast en waar mogelijk de wensen van bewoners verwerkt. In een bijeenkomst krijgen de betreffende bewoners de gelegenheid te reageren op de verwerking van hun wensen en de juistheid van de huidige en toekomstige situatie op te tekening. Ook krijgen zij al dan niet op verzoek een toelichting waarom sommige wensen niet zijn verwerkt. De opmerkingen, vragen en suggesties verwerkt de afdeling Verkeer & Vervoer. Vervolgens kunnen bewoners opmerkingen en vragen richten aan de vertegenwoordiger van het college, de portefeuillehouder verkeer en vervoer. De toezeggingen en mogelijkheden naar aanleiding hiervan verwerkt de afdeling Verkeer & Vervoer in een herinrichtingsplan ten behoeve van besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders. In het bestuursadvies zijn de wensen van bewoners opgenomen en is aangegeven op welke wijze deze in het ontwerp zijn verwerkt. Van belang is of wensen van een meerderheid van bewoners passen binnen Duurzaam Veilig. Als het herinrichtingsplan binnen de kaderbesluitvorming van de gemeenteraad blijft, is vaststelling van het inrichtingsplan en uitvoering gemandateerd aan het college.

Volgens de gemeente hadden twee personen, waaronder verzoeker, een ander beeld van de gang van zaken tijdens de onderhavige inspraakprocedure dan de overige bewoners en de betrokken gemeentelijke vertegenwoordigers. Dit was niet eerder gebeurd, hetgeen onverlet liet dat er op detailniveau steekjes waren gevallen, zoals het toezenden van een op onderdelen onjuiste tekening. Dit had echter een zorgvuldige besluitvorming niet in de weg gestaan, aldus de gemeente. Ze voegde er aan toe dat beide personen herhaaldelijk in de gelegenheid waren gesteld bij onder meer de wethouder Verkeer en Vervoer hun kritiek en bezwaren toe te lichten.

14. Gevraagd naar de reden waarom verslagen van inspraakbijeenkomsten gelijktijdig met het nemen van het besluit waarop de inspraak ziet, worden vastgesteld, antwoordde de gemeente dat een verslag van de informatiebijeenkomst integraal onderdeel is van het advies aan het college ten behoeve van de besluitvorming en dat alle gemeentelijke vertegenwoordigers die deelnemen aan de inspraakbijeenkomst het conceptverslag controleren. Voor zover de gemeente bekend, was een vastgesteld verslag van een inspraakbijeenkomst nooit aanleiding geweest voor bewoners voor de constatering dat het verslag onjuist of onvolledig was en daarmee een tekortkoming in de besluitvorming.

Het risico dat op deze manier besluitvorming plaatsvindt waarbij de stem van de bewoners onjuist of onvolledig is weergegeven, achtte de gemeente heel erg klein. De kans op zo'n verslag was volgens de gemeente al niet groot, vanwege de controle door de gemeentelijke vertegenwoordigers. Deze vertegenwoordigers maakten overigens aantekeningen ten behoeve van de vervolmaking van het (concept)plan voor herinrichting. Volgens de gemeente werden alle stemmen van alle bewoners altijd gehoord, maar was verwerking van wensen in de afwegingen ten behoeve van de besluitvorming niet altijd mogelijk.

Overigens was tijdens de laatste fase van de inspraakprocedure een uitvoerige schriftelijke inspraakreactie d.d. 29 september 2004 ontvangen van verzoeker, die was betrokken in de besluitvorming door het college.

15. Gevraagd naar de in de gemeente Purmerend geldende inspraakverordening ten tijde van de inspraakprocedure over de herinrichting Scholeksterhof/Kluutpad deelde de gemeente mee dat de inspraakverordening niet van toepassing was, nu het bij een voorgenomen herinrichting niet ging om de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Wel was er een (uitvoerings)richtlijn opgesteld (zie Achtergrond, onder 3.).

16. In reactie op de stelling van verzoeker dat de gemeente niet of onvoldoende beargumenteerd was ingegaan op opmerkingen van bewoners over het herinrichtingsplan, stelde de gemeente dat tijdens de bijeenkomst van 5 juli 2004 verzoeker de eerste vragensteller was geweest en dat er uitgebreid was gediscussieerd over de versmalling van de straat. Tijdens de bijeenkomst van 30 september 2004 was er uitvoerig gesproken over de nieuwe maatvoering van de straat en de inrichtingseisen in het kader van Duurzaam Veilig. De gemeente was geenszins gebleken dat verzoeker de gegeven reactie onvolledig vond, en evenmin had verzoeker gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tot 5 oktober 2004 schriftelijk te reageren. Toen was geen blijk van ontevredenheid kenbaar geworden over een gebrek aan informatie.

17. De gemeente ging voorts in op een vraag van de Nationale ombudsman over een opmerking die de wethouder had gemaakt tijdens het gesprek dat hij met verzoeker had op 3 juni 2005. De wethouder had aangegeven dat er sprake was van onvolledigheid van de plannen op het moment waarop deze aan de burgers werden gepresenteerd, het ontbreken c.q. wijzigen van de argumentatie voor de plannen en verwarring rond de informatie over besluitvorming.

Volgens de gemeente was er op voor twee belanghebbenden kennelijk irritant niveau sprake geweest van onvolledigheid van de plannen, bijvoorbeeld gedeeltelijk onjuiste tekeningen. De gemeente gaf hierbij aan dat de eerste bijeenkomst juist de gelegenheid is om onvolkomenheden in het eerste conceptherinrichtingsplan aan te geven. Volgens de gemeente was aanvulling op argumentatie door verzoeker kennelijk opgevat als wijziging van argumentatie.

In de inleiding van de bijeenkomst was aangegeven dat duurzaam veilige inrichting van een verblijfsgebied uitgaat van een smallere wegbreedte dan de toenmalige situatie. Later was aangegeven dat dat beter was voor de handhaving van bomen, die de leefbaarheid van de buurt verhogen - smallere rijbaan betekent bredere trottoirs. Overigens was de oorspronkelijke versmalling van de rijbaan naar aanleiding van de inspraak met 0,5 meter verbreed.

18. In reactie op het standpunt van de gemeente bleef verzoeker bij zijn klacht. Hij wees er bijvoorbeeld op dat juist doordat er sprake was van onvolledige verslaglegging die vervolgens ondanks zijn hiertoe strekkend verzoek niet werd aangepast, de gemeente kon stellen dat tijdens de inspraakbijeenkomst geenszins was gebleken dat hij de reactie van de gemeente ten aanzien van de straatbreedte onvolledig vond.

Beoordeling

19. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen die daarbij een belang hebben in staat stellen te worden gehoord. Op die manier kunnen zij hun belangen in de voorbereiding behartigen.

20. In de Gemeentewet is voorzien in het geven van inspraak. Artikel 150 van deze wet bepaalt (zie Achtergrond, onder 1.) dat de gemeenteraad een verordening vaststelt waarin regels worden gegeven over de manier waarop ingezetenen en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Uit de parlementaire geschiedenis (zie Achtergrond, onder 2.) blijkt dat onder inspraak wordt verstaan het proces waarbij individuele burgers of groepen uit de bevolking hun mening kenbaar kunnen maken omtrent voorgenomen of voorgesteld beleid, langs de weg van door de overheid geregelde procedures. In dit verband wordt onder voorbereiding van beleid verstaan het gehele proces dat aan de concrete besluitvorming voorafgaat. Inspraak moet worden verleend op een moment dat enig beleidsvoornemen is uitgekristalliseerd, maar de definitieve besluitvorming hierover nog niet heeft plaatsgevonden en mitsdien nog door inspraak kan worden beïnvloed.

21. Inspraak als onderdeel van de besluitvorming is behalve een middel om burgers bij de besluitvorming te betrekken en hun een stem te geven, eveneens een middel voor het bestuursorgaan om ten behoeve van de besluitvorming over een beleidsvoornemen zoveel mogelijk informatie te verzamelen teneinde uiteindelijk zo zorgvuldig mogelijk het besluit te kunnen nemen. Inspraak is tevens van belang om draagvlak te creëren voor voorgenomen besluiten. Het is uiteindelijk aan het bestuur om een afweging te maken tussen de verschillende belangen die bij de voorbereiding van het besluit naar voren zijn gekomen. Aldus is inspraak is een instrument om vorm te geven aan het vereiste van hoor en wederhoor.

22. Weliswaar maakt de gemeente Purmerend bij herinrichtingsprojecten geen gebruik van de in de gemeente vigerende inspraakverordening aangezien het hierbij niet de voorbereiding van beleid betreft. Zij heeft voor het betrekken van de bewoners een (uitvoerings)richtlijn opgesteld (zie Achtergrond, onder 3.). In deze richtlijn komt het betrekken van burgers bij de besluitvorming kort aan de orde temidden van het totale stroomschema (zie Achtergrond, onder 4.) van de bij een herinrichting te nemen stappen. Een en ander laat onverlet dat ook wanneer een gemeente besluit burgers te betrekken bij besluitvorming over onderwerpen die geen betrekking hebben op het maken van beleid, dit dezelfde en vergelijkbare functie en doeleinde heeft als wanneer er formeel sprake is van inspraak op basis van een inspraakverordening. Ook uit de bewoordingen van de gemeente in de correspondentie en het mondelinge contact met verzoeker en in haar standpunt over de door de Nationale ombudsman onderzochte klacht, blijkt dat de gemeente zelf ook de term "inspraak" hanteert. Ook de Nationale ombudsman spreekt in zijn beoordeling van de onderhavige klacht dan ook over inspraak.

23. Verzoekers klacht van 8 april 2005 richtte zich zoals ook uit het verslag van de hoorzitting op 27 mei 2005 naar voren komt, op een aantal aspecten betreffende de manier waarop de gemeente de presentatie van haar plannen en het overleg hierover met de burgers vorm gaf. Het ging om voor bewoners onverwachte wijzigingen van de plannen, wijziging van argumenten voor bepaalde keuzes, het niet - eerder - toezenden van het verslag c.q. het aanpassen hiervan en ten slotte de terugkoppeling van de inspraak in relatie tot het moment van besluitvorming.

In haar brief van 21 juni 2005 waarin zij de klacht afhandelde, kwam de gemeente samenvattend tot de slotsom dat de heer Y weliswaar steken had laten vallen in de communicatie met verzoeker door zijn brief van 12 december 2004 niet tijdig te beantwoorden en nadien toezeggingen hierover niet na te komen, maar dat overigens in voldoende mate was getracht de belangen van verzoeker en zijn medebewoners te dienen. Nu was verzoeker en met hem een aantal medebewoners het op diverse punten niet eens met de het plan voor herinrichting, maar dit stond los van zijn klacht over het communiceren van de plannen door de gemeente en verzoeker maakte hierin ook zelf een onderscheid. Overigens heeft de gemeente verzoeker hier op gewezen en was verzoeker zelf er blijkens de inhoud van zijn brieven gericht aan de gemeente ook van doordrongen. De vraag of er voldoende rekening was gehouden met de wensen van de bewoners, deed in zoverre in het kader van de klachtbehandeling dan ook niet ter zake. Door de klacht niettemin in dit licht te behandelen, ging de gemeente langs het eigenlijke onderwerp van verzoekers klacht heen.

24. Hetgeen de gemeente naar aanleiding van verzoekers klacht bij de Nationale ombudsman als haar standpunt uiteenzette, namelijk dat het van belang is of de wensen van de bewoners passen binnen de kaderbesluitvorming van Duurzaam Veilig door de gemeenteraad, dat er sprake was geweest van een zorgvuldige besluitvorming, dat er uitgebreid was gediscussieerd over een aantal door verzoekers en/of zijn medebewoners

opgeworpen punten en dat verzoekers inspraakreacties, met name zijn brief van 29 september 2004 aan de wethouder, in de besluitvorming waren meegenomen, is op zichzelf valide maar gaat er eveneens aan voorbij dat het blijkens de klacht van verzoeker juist schortte aan het in het kader van de inspraakprocedure inzichtelijk maken van de afwegingen die het bestuur bij de besluitvorming over het herinrichtingsplan ten aanzien van deze aspecten maakte. De Nationale ombudsman doelt hiermee op het volgende.

25. Het ontwikkelen van plannen, zoals in dit geval het ontwerp voor de herinrichting van een woongebied, doorloopt een aantal fases. Hierbij wordt vanuit ideeën over de wenselijkheid van het voeren van een bepaald beleid op een bepaald terrein, toegewerkt naar een concreet voorstel om uitvoering te kunnen geven aan een beleidsvoornemen waarin deze gedachten resulteren. Als de gemeente besluit haar inwoners hierbij te betrekken, zal dit in de loop van de ontwikkeling van het beleidsvoornemen navenant in een steeds duidelijker omlijnde procedure dienen plaats te vinden. Zoals ook in het onderhavige geval is gebeurd, wordt vaak gestart met het inventariseren van wensen en knelpunten, waarna een schets wordt gemaakt, die wordt besproken met de betrokken bewoners. Op dit punt is er nog geen sprake van een vastomlijnd, definitief plan en is het inherent aan deze fase in het proces van de herinrichting, dat er kan worden geschoven met de voornemens.

Naarmate het proces vordert en het moment aanbreekt waarop er sprake is van een uitgekristalliseerd beleidsvoornemen, dient ook concreet vorm te worden gegeven aan de inspraak die wordt verleend. Om te waarborgen dat voldoende recht wordt gedaan aan de - hiervoor omschreven - functie van inspraak, is het noodzakelijk dat de gemeente inzicht geeft in de uitgangspunten van het plan, de inhoud ervan, de hieraan ten grondslag liggende beleidskeuzen en de motivering hiervan, en de eventuele speelruimte hierbinnen. Dit brengt tevens met zich dat in deze fase niet zonder meer onaangekondigde aanpassingen en/of aanvullingen van het plan c.q. de motivering hiervan aangebracht kunnen worden. Ten slotte moet, zo niet tijdens de inspraakprocedure dan in elk geval in de hierop volgende slotfase, namelijk in het uiteindelijke besluit over het onderwerp waarop de inspraak ziet, duidelijk worden gemaakt welke keuzes het bestuur tegen de achtergrond van het voorgaande heeft gemaakt bij de afweging van de verschillende belangen die bij de voorliggende besluitvorming zijn betrokken en die mede uit de inspraakprocedure naar voren zijn gekomen. Dit dient voldoende beargumenteerd te gebeuren.

26. In dit geval brengt dit het volgende met zich. De bijeenkomsten op 16 december 2003 en 5 juli 2004 kunnen worden gezien als onderdeel van de oriënterende fase waarbij de gemeente haar voorlopige plan ontwikkelde. Dat ter gelegenheid hiervan aanvullingen van de verschillende planelementen cq. de motivering hiervan werden ingebracht, maakt in deze fase niet dat de gemeente hiermee onvoldoende recht deed aan het inspraakrecht van de bewoners.

De bijeenkomst van 30 september 2004 was een inspraakbijeenkomst waarbij behalve ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente, het bestuur zelf in de persoon van de wethouder aanwezig was om het plan te bespreken. Vanaf dat moment diende dus in elk geval te zijn gewaarborgd dat werd voldaan aan de eisen die aan het verlenen van inspraak worden gesteld.

27. In hoeverre dit tijdens de inspraakavond het geval was, is achteraf niet met zekerheid vast te stellen aangezien het verslag dat van deze bijeenkomst is gemaakt naar het inzicht van verzoeker onvolledig is.

Wat betreft het verslag leggen van inspraakbijeenkomsten overweegt de Nationale ombudsman dat verslaglegging over de gehouden inspraakbijeenkomst(en) voor het bestuur een nuttig hulpmiddel kan zijn om zich een volledig beeld te vormen van de uitgewisselde standpunten en aangevoerde argumenten, naast de schriftelijke inbreng die betrokkenen zo mogelijk hebben gegeven, teneinde een zo zorgvuldig mogelijk afgewogen besluit te kunnen nemen. Voor degenen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van inspraak, kan het verslag eveneens dienen om na te gaan of en hoe hun stem is overgekomen bij het bestuur. Er bestaat evenwel geen algemene verplichting tot het voorafgaande aan de besluitvorming ter inzage voorleggen van verslagen aan betrokkenen. Het voorleggen van een verslag aan betrokkenen voorafgaande aan de definitieve besluitvorming is dan ook slechts dan zinvol, als de inspraakprocedure voorziet in de mogelijkheid het verslag aan te passen. En alleen in dat geval kan het achterwege blijven hiervan tot de conclusie leiden dat de gemeente in dit opzicht is tekort geschoten. De richtlijn die de gemeente volgt bij het verlenen van inspraak aan haar betrokken burgers voorziet niet in een regeling voor het ter inzage voorleggen van verslagen aan betrokken bewoners. Verzoekers klacht is voor zover deze erop is gericht dat de terugkoppeling van de inspraak tekort schiet, doordat het verslag gelijktijdig met het nemen van het besluit wordt vastgesteld, dan ook niet terecht.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

28. De Nationale ombudsman is van mening dat de gemeente overigens in de gevolgde inspraakprocedure in zijn geheel is tekortgeschoten. In het besluit van het college van burgemeester en wethouders om in te stemmen met het herinrichtingsplan zoals dat in het bestuursadvies aan hem was voorgelegd, wordt niet inzichtelijk gemaakt wat de uitgangspunten van het herinrichtingsplan zijn; met name ontbreekt een verwijzing naar het kaderstellend gemeentelijk beleid ingevolge Duurzaam Veilig om verblijfsgebieden als dertig-kilometerzones in te richten, evenals een uiteenzetting wat dit beleid inhoudt en wat de kaders ervan zijn. Verder wordt weliswaar op summiere wijze aangegeven welke zienswijzen door bewoners zijn ingebracht, maar dit wordt niet vervolgd met een aanduiding of en zo ja, in hoeverre deze van invloed zijn geweest op de besluitvorming.

Het was voor verzoeker dan ook niet na te gaan wat voor stem hij had gehad in het besluitvormingsproces rond het herinrichtingsplan Scholeksterhof/Kluutpad. Op die manier was het ook niet duidelijk welke afwegingen het college had gemaakt bij zijn besluitvorming over de manier waarop aan de herinrichting vorm zou worden gegeven.

De gemeente heeft hiermee geen recht gedaan aan het vereiste van hoor en wederhoor zoals hiervoor omschreven.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman merkt nog op dat uit deze zaak blijkt dat "inspraak" een bron van frustratie voor de betrokken burgers kan opleveren. Steeds is het de vraag of de inbreng van burgers uiteindelijk wel gewenst is en of de inspraak niet meer is dan een al dan niet noodzakelijke stap in de bestuurlijke besluitvorming. Betrokken burgers op een reële wijze betrekken bij bestuurlijke besluitvorming is goed mogelijk. Dit vraagt echter een aanpak die verder gaat dan het procedureel correct afwickelen van "inspraak". Participatie van burgers vormt één van de peilers van goed bestuur. Er zijn inmiddels vele goede voorbeelden van succesvolle burgerparticipatie. Ter illustratie kan worden genoemd de brochure "Aan tafel", leidraad voor bewonersgroepen voor overleg met de overheid en bedrijf over milieu- en gezondheidskwesties (VROM) en Beleid met burgers, praktische gids voor burgerparticipatie (eveneens VROM) en de procedure inspraak nieuwe stijl (V&W en VROM).

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Purmerend;

- is gegrond wat betreft het geheel van de inspraakprocedure;
- is niet gegrond ten aanzien van het vaststellen van het verslag van de inspraakbijeenkomst tegelijk met het nemen van het besluit waarover de inspraak had plaatsgevonden.

Onderzoek

Op 9 juli 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. te Purmerend, met een klacht over een gedraging van gemeente Purmerend.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De gemeente Purmerend deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Uitnodiging van de gemeente Purmerend van 1 december 2003 aan de betrokken bewoners voor de inventarisatie van de bewonerswensen ten aanzien van de herinrichting Scholeksterhof/Kluutpad.

Brief van verzoeker van 8 december 2003 aan de gemeente Purmerend waarin hij zijn mening over de herinrichting geeft.

Uitnodiging van de gemeente Purmerend van 25 juni 2004 aan de betrokken bewoners voor de inventarisatiebijeenkomst op 5 juli 2004, inclusief het verslag van deze bijeenkomst.

Uitnodiging van de gemeente Purmerend van 22 september 2004 aan de betrokken bewoners voor de inventarisatiebijeenkomst op 30 september 2004, inclusief het verslag van deze bijeenkomst.

Brief van verzoeker van 29 september 2004 aan de gemeente Purmerend inzake de herinrichting.

Brief van verzoeker van 12 december 2004 aan de gemeente Purmerend inzake de herinrichting.

Klacht van verzoeker van 8 april 2005.

Verslag van de hoorzitting van 27 mei 2005.

Brief van de gemeente Purmerend van 8 juni 2005 aan de betrokken bewoners inzake het besluit over de herinrichting.

Brief van de gemeente Purmerend van 21 juni 2005 aan verzoeker ter afhandeling van de klacht.

Brief van verzoeker 27 juni aan de gemeente Purmerend naar aanleiding van de klachtafhandeling.

Brief van de gemeente Purmerend van 30 juni 2005 aan verzoeker naar aanleiding van het gesprek met de wethouder op 3 juni 2005, inclusief het verslag van dit gesprek.

Brief van de gemeente Purmerend van 1 juli 2005 aan verzoeker in reactie op zijn brief van 27 juni 2005.

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 9 juli 2005.

Standpunt van de gemeente Purmerend van 8 november 2005.

Reactie van verzoeker van 23 maart 2006.

Inspraakverordening Purmerend 1994.

Organisatie Uitvoeringsprogramma Wegen en Herinrichtingsprocessen van de gemeente Purmerend.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Gemeentewet (Wet van 4 juni 1992, Stb. 422)

Artikel 150

“1. De raad stelt een verordening vast, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijke beleid worden betrokken.

2. In deze verordening worden ten minste geregeld:

a. de wijze waarop van de beleidsvoornemens waarop inspraak zal worden verleend, openbaar wordt kennis gegeven;

b. de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in staat worden gesteld hun mening omtrent de onder a. bedoelde beleidsvoornemens kenbaar te maken;

c. de rapportering over de onder b. bedoelde inspraak en over de uitkomsten daarvan;

d. de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in de gelegenheid worden gesteld hun beklag te doen over de uitvoering van de verordening.”

2. **Memorie van Toelichting** (Tweede Kamer, 1985 - 1986, 19 403, nr. 3, pp. 34, 35)

“Onder inspraak verstaan wij het proces, waarbij individuele burgers of groepen uit de bevolking hun mening kenbaar kunnen maken omtrent voorgenomen of voorgesteld beleid, langs de weg van door de overheid geregelde procedures. Bij beleid valt te denken aan plannen, verordeningen, regelingen, beschikkingen en andere bestuurshandelingen. Aldus omschreven is inspraak een facet van het ruimere begrip participatie.

(...)

Ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke of rechtspersonen moeten hun mening kunnen kenbaar maken over voorgenomen of voorgesteld gemeentelijk beleid. Dit betekent dat de inspraak zal moeten plaatsvinden in de fase van voorbereiding, voordat de besluitvorming wordt afgerond.”

3. **Uitvoeringsrichtlijn van de gemeente Purmerend betreffende de organisatie van Herinrichtingsplannen:**

(...)

“Onder verantwoordelijkheid van het sectorhoofd OW wordt het Uitvoeringsprogramma opgesteld.

Het **Wijkbeheer** krijgt de verantwoordelijkheid om na het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma voor het her in te richten gebied de wensen bij de bewoners/belanghebbenden te gaan inventariseren, zodat die voortijdig betrokken worden in het ontwerp en het resultaat daarvan verwerkt tot een voorlopig ontwerp terug te melden aan de bewoners/belanghebbenden te gaan inventariseren, zodat die voortijdig betrokken worden in het ontwerp en het resultaat daarvan verwerkt tot een voorlopig ontwerp terug te melden aan de bewoners/belanghebbenden.

Het **afdelingshoofd Verkeer & Vervoer** is verantwoordelijk voor het ontwerpproces, dit houdt in dat met de informatie van de bewoners/belanghebbenden en na afstemming met de betrokken afdelingen een voorlopig ontwerp tot stand komt, dat vervolgens weer in

overleg met de bewoners/belanghebbenden, na de vakinhoudelijke toetsing moet leiden tot een definitief ontwerp. Dat definitief ontwerp legt de wethouder voor aan de bewoners/belanghebbenden waarna een bestuurlijk besluit volgt en de vakcommissies (com VES en Stedelijk Beheer) worden geïnformeerd."

4. Stroomschema behorend bij de onder 3 genoemde Uitvoeringsrichtlijn:

Zie volgende pagina.