



**ombuds**commissie  
's-Hertogenbosch

## Rapport Verwachtingen bij raadpleging betrokken burgers

Een onderzoek naar hoe de gemeente betrokken omwonenden betreft bij een bouwplan, dat effect heeft op de woonomgeving.

Publicatie

December 2022

## 1. Inleiding

Een algemene schets van de problematiek.

Dit rapport behelst de bevindingen en een oordeel over een klacht over hoe de gemeente betrokken omwonenden betreft bij een bouwplan, dat effect heeft op de woonomgeving. De ombudscommissie realiseert zich dat het inrichten en uitvoeren van een raadpleging van betrokken burgers voor de gemeente geen eenvoudige taak is. Juist bij ruimtelijke ordeningskwesties gaat het veelal om veranderingen die grote impact hebben en waar veel belangen mee gemoeid zijn.

De gemeente staat voor de uitdaging om een complex project te onderzoeken en daarbij oog te hebben voor alle betrokken belangen, verwachtingen en wensen. Lukt het bijvoorbeeld niet om belanghebbende burgers bij het proces te betrekken, of laat de gemeente te veel ruimte voor onduidelijkheid over wat er met de inbreng gedaan wordt, dan voelen veel burgers zich gefrustreerd en onvoldoende gehoord en gezien. Daarbij komt dat wanneer burgers geen procedurele rechtvaardigheid ervaren, zij minder snel accepteren dat individuele wensen en belangen wijken voor het algemeen belang. Wanneer de gemeente aandacht heeft voor duidelijkheid wat over en weer verwacht kan worden, vergroot zij de kans op betrokkenheid van de burgers. En daarmee vergroot zij de kans op een positieve ervaring en uitkomst van het proces.

## 2. De klacht bij de ombudscommissie

### 2.1 Wat leidde ertoe dat de commissie de klacht is gaan behandelen.

Op 29 januari 2022 boden verzoekers de klacht aan bij de ombudscommissie. Omdat niet helder was of de klacht in eerste instantie door de ambtelijke organisatie in behandeling was genomen en afgedaan, is de klacht door de secretaris van de ombudscommissie (en in overleg met de klachten coördinator van de sector Stads Ontwikkeling) op 8 februari 2022 teruggelegd naar de gemeente.

In een brief d.d. 15 maart 2022 berichten de burgemeester en de gemeentesecretaris de ombudscommissie: wij leggen *“deze complexe klacht in eerste aanleg bij u terug. Hierbij doen we een beroep op de met elkaar afgesproken werkwijze, zoals geformuleerd is in artikel 4, lid 3, van de Verordening ombudscommissie 's-Hertogenbosch 2019”*.

De ombudscommissie merkt hierover het volgende op.

De eerste zinsnede, het terugleggen van de klacht bij de commissie, is te begrijpen als een verzoek om de behandeling over te nemen.

De tweede zinsnede, over de werkwijze, is kennelijk een vervolg op het verzoek de behandeling over te nemen. Die zinsnede verwijst naar een bepaling in de verordening die doelt op een (informele) bemiddelende rol van de ombudscommissie bij een klachtbehandeling, terwijl die bij de commissie ligt (letterlijk: *“De ombudscommissie kan gedurende een onderzoek van een klacht als bemiddelaar optreden tussen de verzoeker en het bestuursorgaan met als doel te komen tot een onderlinge oplossing (informele aanpak).”*)

De commissie heeft, a het in behandeling nemen van de zaak, eerst kennis genomen van de door klagers (hierna ook aangeduid als verzoekers) en de gemeente overgelegde stukken. De kern van de klacht bleek te zitten in een door verzoekers gevoelde onbeweeglijkheid van B en W (hierna: de gemeente) ten aanzien van bebouwing in het Annapark. Daar opteerde de gemeente voor, en daar bleef ze voor opteren, ondanks het door omwonenden – waaronder verzoekers – aangegeven gebrek aan draagvlak daarvoor. En het standpunt van de omwonenden bleef ook: geen bebouwing, ook na diverse op tafel komende alternatieve vormen ervan.

Na meer dan drie jaar contacten tussen omwonenden en gemeente en tussen gemeente en raad, nam de raad in december 2021 een motie aan, waarin ze de gemeente vroeg de bebouwingsoptie *“verder uit te werken en daarbij de reguliere procedures voor ruimtelijke ontwikkelingen te vervolgen”*.

De commissie vroeg zich af of bemiddeling, waarbij er bij de partijen ruimte zou moeten zijn om elkaar tegemoet te komen, wel een begaanbare weg was. Onder paragraaf 3.2 van dit rapport wordt weergegeven dat aan het slot van de hoorzitting in deze zaak werd besproken, of nader overleg tussen verzoekers en de gemeente, over de resterende mogelijkheden en opties, zinvol kon zijn. De gemeente gaf naderhand aan, dat zij in principe altijd bereid is om een gesprek te voeren met verzoekers; echter gelet op de huidige stand van zaken is er, aldus de vertegenwoordigers van de gemeente, binnen de kaders die de raad aangaf geen ruimte om in een gesprek inhoudelijk tot een andere conclusie te komen. De commissie kwam tot de conclusie dat relatieherstel tussen verzoekers en de gemeente meer gebaat zou zijn met helderheid over – zoals de brief het noemt – *“een zuivere afbakening van de - zwart/wit gestelde - toetsing van de bejegening binnen het klachtrecht versus de juridische inhoudelijke toetsing van besluiten en processen buiten het klachtrecht”*, dan met een door vastliggende standpunten belemmerde bemiddelingspoging.

Daarom koos de commissie ervoor om verder te gaan met de inhoudelijke behandeling van de klacht zonder over te gaan tot een (verdere) bemiddelingspoging.

Op grond van dat verzoek van de gemeente aan de commissie, en met instemming van verzoekers, heeft de ombudscommissie de onderhavige klacht in behandeling genomen, zonder voorafgaande inhoudelijke klachtafdoening door de gemeente.

Aan het vereiste dat verzoekers de klacht eerst kenbaar maken bij de bevoegde bestuursinstantie (de gemeente), is voldaan. In feite is de klachtbehandeling door de gemeente beëindigd. Dat gebeurde door de bereidverklaring van de ombudscommissie om te voldoen aan het verzoek van de gemeente, om tot klachtbehandeling over te gaan. Dat betekent dus dat de commissie de zaak niet behandelt als ware het een eerstelijns klachtbehandeling. Het is een tweedelijns klachtbehandeling overeenkomstig Titel 9.2 van de Algemene Wet Bestuursrecht: *“klachtbehandeling door een ombudsman”*. De keuze om de zaak in behandeling te nemen is gecommuniceerd met de gemeente en met verzoekers.

Omdat in de genoemde wet sprake is van een verzoek van klager(s) om een onderzoek in te stellen, worden in dit rapport de termen klacht en verzoek gebruikt zonder dat daarmee een verschil bedoeld wordt. In feite gaat het om een verzoek tot een externe klachtbehandeling.

## 2.2. Hoe de commissie de behandeling van de klacht in dit rapport structureert.

De klacht is door verzoekers verwoord in een uitgebreid document met vele afzonderlijke punten, die volgens verzoekers onbehoorlijke gedragingen betreffen. De ombudscommissie zal die in dit rapport niet punt voor punt herhalen, behandelen en afwegen. Het is naar de mening van de commissie voor een verantwoorde beoordeling van de klacht van belang, een structuur aan te brengen in de onderdelen ervan. Dat doet de commissie in dit rapport, op basis van de bevindingen uit de overgelegde stukken, de hoorzitting en verdere door partijen verschaft informatie.

Want door gedragingen die niet vallen onder de toetsingsmogelijkheid van de commissie te benoemen en vervolgens buiten beschouwing te laten, zullen de gedragingen die wel toetsbaar zijn des te meer nadruk en aandacht kunnen krijgen. Die aandacht is herkenbaar in de bevindingen van de commissie. Die bevindingen in dit rapport zullen zich dus beperken tot de toetsbare onderdelen van de klacht. En die bevindingen zijn weer de basis voor een oordeel over de verweten gedraging(en). Dat is in feite de hoofdstructuur van dit rapport.

### 2.3. Een zakelijke weergave van de klacht

Voordat die scheiding in toetsbare en niet-toetsbare items wordt aangebracht, volgt nu eerst in grote lijnen de essentie van de klacht van verzoekers, zoals de commissie die ziet.

Verzoekers klagen er over dat de gemeente niet behoorlijk is omgegaan met hun inbreng (en inspanningen) in de – informele - verkenningfase ten aanzien van het voornemen (de wens) om woningen te gaan bouwen in het Annapark. Met verzoekers zijn veel omwonenden van het park het oneens met bouwen in het park; woningbouw in het park is volgens hen niet passend.

Verzoekers hebben herhaalde malen richting gemeente aangegeven dat er geen breed draagvlak is voor bebouwing in het Annapark. En daar hebben zij hun redenen voor kenbaar gemaakt. Toch, aldus verzoekers, gaf de wethouder aan dat ondanks het ontbreken van breed draagvlak er, gelet op de uitgebreide woonopgave, bebouwing (in de toekomst) zou komen. Verzoekers hebben het gevoel dat er over hun zorgen heen is gestapt. Voor verzoekers bleek dat de gemeente toen één doel had, namelijk bouwen in het park.

Verzoekers hebben de indruk dat de gemeente hen niet volledig serieus heeft genomen, de inbreng van betrokken bewoners terzijde heeft geschoven en hen niet goed heeft geïnformeerd over bijvoorbeeld het te volgen traject. Ook de noodzaak waarom er nu per se in het park gebouwd moet worden of waarom het park (en niet een andere locatie) gezien wordt als een bouwlocatie, is voor verzoekers niet helder.

Door het ontbreken van deze informatie hebben verzoekers de overtuiging gekregen dat de gemeente (bewust) informatie heeft achtergehouden over de eerste bouw-ideeën in het park. Zij voelen zich niet betrokken bij de vorming van die ideeën. De informatieverstrekking daarover, onder andere verkregen via een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur, geeft volgens verzoekers de bevestiging dat de informatie van de gemeente onvolledig is. Zij vinden dat zij niet het eerlijke verhaal krijgen.

Verzoekers hebben de indruk dat het college van burgemeester en wethouders (verder te noemen *het college*) het bouwidee bij de gemeenteraad heeft doorgedrukt. En dat daarom de gemeenteraad het college de opdracht heeft gegeven om over te gaan tot uitwerking van het idee van woningbouw in het Annapark. Verzoekers zijn van mening dat alles moest wijken voor dat idee en zij menen dat de belangen en wensen van omwonenden hierbij niet zijn meegewogen. Temeer nu er vanaf 2018 verschillende gesprekken zijn gevoerd, een extern bureau is ingeschakeld om het een en ander te begeleiden en er fysieke en digitale bijeenkomsten zijn geweest, waar de wethouder bij aansloot.

Verzoekers menen voorts dat het schort aan de communicatie ten aanzien van mogelijke besluitvorming. Voor de bewoners was onduidelijk in welke formele of informele fase alle inspanningen zich bevonden. Verzoekers ervaren een structureel probleem in de communicatie in deze kwestie. Dit blijkt ook uit een bepaald bericht in de sociale media, welke kort na de plaatsing is verwijderd. Dit wekt de schijn dat er andere zaken spelen en dat het niet meer gaat over een kwaliteitsbenadering van het park. Die kwaliteitsbenadering is een van de argumenten die de gemeente steeds aanhaalt ter motivering van de woningbouw in het park.

## 3. De procedure bij de ombudscommissie

### 3.1. Enkele begrippen die aan de orde komen

Waar in dit rapport door de ombudscommissie gesproken wordt van “de gemeente” is daarmee –

net als in het klachtschrijven – bedoeld het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de daar besproken gedraging. Dat is het college (van burgemeester en wethouders), dan wel een onder verantwoordelijkheid daarvan werkzame functionaris. Met “de gemeente” wordt in dit rapport dus niet de gemeenteraad bedoeld. Die wordt aangeduid als “de raad”.

Op een aantal punten zal gesproken worden van een informele en een formele fase van een plan. De commissie ziet het zo, dat de informele fase een verkenning zijdens de gemeente is van mogelijkheden om een ruimtelijke-ordering-idee te verwezenlijken. Daarbij speelt een verkenning van het draagvlak een rol. Er is dan nog geen sprake van een beslissing of besluit waar bezwaar en beroep tegen mogelijk is. In de formele fase van een ruimtelijke-ordering-proces is dat wel het geval.

In dat verband valt de term “plan” nogal eens. In de informele fase is dat geen bouwplan of projectplan, maar wordt de term “ontwikkelplan” ook wel gebruikt. Het gaat dan om een idee of een wens over een op te zetten project, waarbij dat project dan wel nader aangeduid en beschreven is. Dat is dan de basis voor de draagvlakverkenning.

Nu en dan wordt in dit rapport door de ombudscommissie gesproken van bewoners, omwonenden, betrokkenen, betrokken burgers, belanghebbenden. De commissie geeft daarmee geen onderscheid aan tussen verzoekers en de dan bedoelde personen. De commissie wil daarmee aangeven dat zij begrijpt dat, vanuit het perspectief van verzoekers, de door hen verweten gedragingen van de gemeente niet alleen hun persoonlijk belang betreffen, maar het bredere belang van de dan bedoelde groep(en), waar verzoekers deel van uitmaken.

Daar past wel een formele kanttekening bij. Een klacht kan zich ook richten op een gedraging jegens een ander dan klager, maar die ander dient dan wel gespecificeerd te zijn. Zoals de wet het aangeeft: een aanduiding van degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden, indien deze niet de verzoeker is. Als een klager een groepsbelang aanvoert, zoals hier, zal dat zoals gezegd meespelen bij de beoordeling van klagers belang. Hij maakt immers deel uit van die groep. Maar de formele afdoening zal zich toch richten op een gedraging jegens klager of klagers (in dit rapport verzoekers genoemd).

### 3.2. Hoe verliep de procedure bij de ombudscommissie.

In een hoorzitting (van 9 mei 2022) heeft de commissie verzoekers en de gemeente in de gelegenheid gesteld om een nadere toelichting te geven op de in de klacht bedoelde gedragingen.

Op basis van de hoorzitting en het dossieronderzoek heeft de commissie een uitgebreid vertrouwelijk verslag van bevindingen opgesteld. Dit verslag van bevindingen is eind mei 2022 aan partijen toegezonden en zij zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De gemeente en de indieners van de klacht hebben schriftelijk gereageerd op het verslag. Opmerkingen van verzoekers en de gemeente zijn in het dossier gevoegd.

De (ambtelijke) vertegenwoordigers van de gemeente gaven in de hoorzitting aan, dat het niet aan hen was om de bestuurlijke afwegingen toe te lichten. De commissie heeft daarom een apart gesprek gevoerd met de betrokken wethouders op 20 oktober 2022. Dat was geen aanvullende hoorzitting om de gemeente – middels de wethouders – aanvullend te laten reageren op de klacht. De bedoeling was een gesprek teneinde de gemeente inlichtingen te laten verstrekken op punten die in de hoorzitting niet verstrekt konden worden, maar die voor het onderzoek benodigd waren.

De voor de oordeelsvorming relevante kernpunten uit het gesprek zijn met verzoekers gedeeld. (Ze betreffen – zakelijk weergegeven - de stand van zaken in het ontwikkelplan, het vervolgtraject, een bericht van de wethouder op internet waar vragen bij rijzen, de reden voor het inschakelen van een

onafhankelijke derde bij de draagvlakverkenning, de reden voor de gemeente om te opteren voor bebouwing in het Annapark, en over het aan de raad ook voorleggen van de optie "niet bebouwen"). Verzoekers hebben daarop middels een schrijven (mail) en op hun verzoek daarna ook nog mondeling gereageerd. Zij gaven aan het opvallend te vinden dat de wethouders niet nader op de klachten waren ingegaan. In een gesprek met hun vertegenwoordiger heeft de commissie uitgelegd wat – zoals boven aangegeven - de bedoeling van de ontmoeting met de wethouders was.

In hun reactie op de kernpunten uit het gesprek van de commissie met de wethouders, benadrukten verzoekers hun klacht dat "de gemeente de raad tot die richtinggevende uitspraak heeft gebracht door activiteiten op basis van onbehoorlijk bestuur".

Daarop gaat de commissie onder paragraaf 5.1 nader in.

Voor zover van belang voor de beoordeling van de klacht zullen bevindingen uit de hier bedoelde gesprekken verder in dit rapport worden meegenomen.

Tijdens de hoorzitting is met de gemeente afgesproken dat de gemeente de commissie en verzoekers van aanvullende informatie voorziet. Verder is, gelet op verzoekers behoefte aan meer uitleg over de (toekomstige) procedures en de resterende mogelijkheden en opties, afgesproken dat partijen zouden aftasten of die uitlegruimte er in deze fase van de klachtenbehandeling is.

Na de hoorzitting hebben verzoekers zich bij de ombudscommissie gemeld, omdat de gemeente negatief heeft gereageerd op hun verzoek om een gesprek met nadere uitleg.

De gemeente geeft in haar reactie aan dat zij in principe altijd bereid is om een gesprek te voeren met verzoekers. Echter gelet op de huidige stand van zaken is er, aldus de vertegenwoordigers van de gemeente, binnen de kaders die de raad aangaf geen ruimte om in een gesprek inhoudelijk tot een andere conclusie te komen. De gemeente is van mening dat er eerst een plan van de projectontwikkelaar op tafel moet liggen, voordat de gemeente en verzoekers het gesprek kunnen gaan voeren. Dit plan is er nog niet. Verzoekers zijn daarvan op de hoogte gesteld.

#### 4. De omvang van het onderzoek

De ombudscommissie heeft, zoals boven aangegeven, de klacht van verzoekers in onderzoek genomen zonder dat de gemeente vooraf de klacht inhoudelijk behandeld heeft. Dat eigen onderzoek door de commissie naar de loop der gebeurtenissen heeft veel tijd gekost; de door partijen verschaftte grote hoeveelheid stukken en de onder 3.2 aangegeven procedure waren daar debet aan. Het in dit rapport opnemen van het resultaat van het onderzoek – onder paragraaf 7 worden de bevindingen in hoofdlijnen weergegeven – beperkt zich noodzakelijkerwijs tot datgene, waarover de commissie tot oordelen bevoegd is. Om te voorkomen dat partijen daarover verwachtingen hebben die niet beantwoord worden, zal de commissie eerst aangeven waarop het onderzoek zich niet en wel heeft kunnen richten.

##### 4.1. Beperking onderzoek richting formeel traject

Er is wel een gemeentelijke wens, maar – zo heeft de gemeente aan de ombudscommissie kenbaar gemaakt - nog geen (voorgenomen) bestuurlijk besluit tot bebouwing. Er zijn nog geen stappen gezet in een formele ruimtelijke ordening-procedure. Dat brengt mee, dat onderdelen van de door verzoekers ingediende klacht die betrekking hebben op de voorbereiding, vorming, inrichting en motivering van besluiten, niet door de ombudscommissie in behandeling kunnen worden genomen. Want de wet sluit bemoeienis met gedragingen waartegen bezwaar en beroep mogelijk is, uit. Daaronder vallen ook belangenafwegingen die tot zo'n besluit leiden, en de communicatie daarover (transparantie over die afweging). In dit geval betreft het immers nog geen formeel (ruimtelijke ordenings-)plan. Zodra dat er is, zijn er formele mogelijkheden voor belanghebbenden. De hiervoor genoemde aspecten van besluitvorming kunnen dan bezien worden in het kader van de dan geldende wetgeving (de nu van toepassing zijnde wetgeving of de komende Omgevingswet).

Nu onderkent de ombudscommissie – vanuit burgerperspectief - wel dat het voor de betrokken burgers – en dus ook voor verzoekers – mogelijk niet steeds helder is geweest of de raadpleging zich bevond in een informele of formele fase van een ruimtelijk-orderings-proces. Hetgeen verzoekers aanvoeren als gedragingen rond een besluit (beginselen van behoorlijk bestuur) wil de commissie dan ook begrijpen als gedragingen in de informele fase voorafgaand aan een formeel ruimtelijke-orderings-proces. Op die informele fase zijn de behoorlijkheidsnormen van toepassing, die hierna worden besproken; die overigens veelal soortgelijk zijn aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Een en ander brengt voor de ombudscommissie mee, dat voor haar uitsluitend aan de orde is, of het voorafgaand aan de klacht doorlopen proces, in de informele fase van het ruimtelijke orderings-proces, vanuit het perspectief van de burger, als 'behoorlijk' kan worden aangemerkt.

#### 4.2. Beperkte omvang onderzoek binnen het informele traject

Maar ook in de informele fase van het ruimtelijke orderings-proces zijn niet alle gedragingen van de gemeente op behoorlijkheid te toetsen.

De ombudscommissie heeft zich gericht op gedragingen van de gemeente in de periode totdat de klacht werd ingediend (januari 2022). Daarbij benadrukt de commissie nog eens, dat het hier gaat om een situatie, dat er nog geen formele fase is waarin beslissingen onderhevig kunnen zijn aan bezwaar en beroep.

Het gaat bij het beoordelen van deze casus over de ruimte die de gemeente heeft ten aanzien van een idee op het vlak van ruimtelijke ordening. En over de invloed daarop van belanghebbenden in een draagvlakverkenning. Daarbij hoort de vraag of het beoordelen van de redenen die de gemeente heeft voor een bepaald idee, voor het vasthouden daaraan, en voor het voorleggen aan de raad ervan, wel of niet toetsbaar zijn door de ombudscommissie. De commissie zal deze punten hieronder bespreken.

Na het aangeven van de beperkingen zal de commissie (in paragraaf 5) bespreken welke gedraging van de gemeente wel voor het toetsen aan een behoorlijkheidsnorm in aanmerking komt.

*Eerst: waarover kan de ombudscommissie zich in deze casus niet buigen?*

##### **Over een idee / wens / plan van het bestuur.**

De commissie begrijpt de vraag van de betrokken burgers (dus ook van verzoekers) of er nu sprake was van een idee, met ruimte voor inbreng, of een plan (in de zin van een vastomlijnd voornemen). De gemeente heeft aangegeven dat zij een wens had (en heeft), te weten woningbouw in het Annapark in combinatie met vergroting en versterking van de parkfunctie. De gemeente had ook een idee (een ontwikkelplan) hoe die woningbouw in te richten.

De commissie laat deze vraag naar een juiste benaming van de gemeentelijke wens in het midden. Het ging, zo blijkt uit het dossier, in wezen om een idee dat werd opgenomen in een plan (ontwikkelplan), in de zin van een concreet beschreven wens; niet zijnde een formeel plan in de zin van een ruimtelijke ordening-proces.

De gemeente heeft als taak om voor de invulling van het ruimtelijke orderingsbeleid ideeën te ontwikkelen en te hebben. Het gebruiken van die vrijheid van idee-ontwikkeling en van vasthouden aan een gevormde visie beschouwt de commissie als een beleidskwestie, die valt buiten de bevoegdheid van de commissie.

##### **Over de keuze voor een draagvlakverkenning.**

Uit de bevindingen van de commissie komt naar voren dat er in deze casus sprake is van verkennen

wat er leeft in de samenleving ten aanzien van een beoogde ruimtelijke ordening-ontwikkeling. De commissie acht de term draagvlakverkenning op zijn plaats. De commissie treedt niet in een theoretische beschouwing van de stappen in de informele fase waarin de draagvlakverkenning plaatsvond. Want zowel bij een idee (wat zijn de mogelijkheden en wat zijn de voor- en nadelen) als bij een ontwikkelplan (in de zin van een concreet beschreven wens) geldt het volgende.

***Over de redenen voor bebouwing of een variant, en de afweging van belangen.***

De ombudscommissie beoordeelt niet de redenen die de gemeente ziet voor bebouwing, of voor een bepaalde variant van de bebouwing; of voor de afwijzing daarvan. Ook als het idee tot bebouwing of voor een bepaalde variant ervan later opkomt of wijzigt, treedt de commissie niet in de reden daarvan. Dat zou het beoordelen van het idee zelf inhouden. En daar gaat de commissie niet over. Die vrijheid van idee-ontwikkeling door het bestuur en van vasthouden aan een gevormde visie blijft ook bestaan tijdens een draagvlakverkenning over het betreffende idee. Het wel of niet aanpassen daarvan, en de inhoudelijke beoordeling van de redenen daarvoor, vallen buiten het toetsen aan behoorlijkheidsnormen door de commissie. Ook als – op aangeven van de raad – de gemeente op zoek gaat naar varianten met een groter draagvlak, zijn de gronden die de gemeente heeft om zo'n variant te ontraden aan de raad, niet ter beoordeling aan de ombudscommissie.

Het betreft immers nog steeds een informele fase in een ruimtelijke ordenings-traject. Voor het door betrokken burgers inhoudelijk beoordelen van wegingen, afwegingen en keuzes zijn mogelijkheden in het daarop volgende formele traject.

Wat betreft de – door verzoekers opgeworpen – vraag of voorafgaande afspraken met de projectontwikkelaar invloed hebben op de gemeentelijke wens tot bebouwing: dat zou inhouden, dat de gemeente niet-kenbare omstandigheden zou laten meespelen als reden voor haar wens. Ook dat zou vallen onder de redenen voor de gemeente voor haar keuze, waar de ombudscommissie niet over gaat. Maar los daarvan geldt, dat de commissie dit punt niet feitelijk onderbouwd acht en alleen al daarom er niet op zal ingaan.

***Over de rol van de raad.***

De beoordeling van de betrokken belangen is aan de raad. Daar heeft de gemeente, middels de vraag om een richtinggevende uitspraak voor de verdere vormgeving van het ontwikkelplan, dit punt ook neergelegd.

Dat de belangenafweging niet bij het college ligt, maar bij de raad, geldt ook voor deze informele fase van het ruimtelijke ordenings project. De richtinggevende uitspraak van de raad is een aanwijzing door de raad, wat de meest kansrijke route is om te volgen in een te starten formeel traject. Het is nog geen formeel besluit in dat traject. Zoals de raad het in een motie (in december 2021) aan het eind van het informele traject aangeeft: ze vraagt de door haar gekozen variant *“verder uit te werken en daarbij de reguliere procedures voor ruimtelijke ontwikkelingen te vervolgen”*.

***Over de keuze wat aan de raad wordt voorgelegd.***

De boven aangegeven vrijheid van de gemeente om een idee te hebben en er aan vast te houden, geldt ook voor de keuze wat zij aan de raad voorlegt in een verzoek om nadere richting aan te geven voor het ontwikkelplan. Daarbij is de gemeente ook vrij om zich sterk te (blijven) maken voor een bepaalde optie.

Vragen die erover gaan of de gemeenteraad bij die vraag om richting tijdig, juist of volledig is geïnformeerd, zijn vragen waar de raad zelf over gaat. In de volgende paragraaf (5.1) komt wel een mogelijke uitzondering aan de orde, die toetsbaar is, in het kader van *fair play*: heeft de gemeente de belangen van belanghebbenden ook aan de raad voorgelegd?



### ***Wat is het gevolg van deze beperkingen voor het onderzoek.***

De boven aangegeven beperkingen van de omvang van het onderzoek gelden voor de hele onderhavige informele fase van het ruimtelijke-ordening-project. Dat betekent voor het onderzoek het volgende.

Om de term "behoorlijkheid" er weer bij te nemen: de klacht richt zich op de vraag of de gemeente zich behoorlijk heeft gedragen jegens verzoekers. Het onderzoek naar die behoorlijkheid richt zich niet op de inhoud van het proces van draagvlakverkenning. Die inhoud, die de commissie dus niet beoordeelt, betreft ook de wegen en afwegingen van belangen, de invloed daarvan op de ideeën van de gemeente, en de keuzes die de gemeente maakt in wat aan de raad wordt voorgelegd. Het gaat – kort gezegd – niet om het wat en waarom, maar om het hoe: de manier waarop het proces van draagvlakverkenning is vormgegeven

## 5. Vervolgens: waar richt het onderzoek zich dan wel op?

### 5.1. Een eerste te onderzoeken item: over fair play richting verzoekers bij het informeren van de raad.

Zoals boven beschreven kan het onderzoek van de commissie zich niet richten op de vorming van ideeën en de redenen voor het vasthouden daaraan door de gemeente, ook in de richting van de raad. Maar verzoekers werpen de vraag op, in hoeverre dat geleid heeft tot het brengen van de raad tot een - in hun ogen - onjuiste belangenafweging. Of, zoals zij het stellen in reactie op de (later te bespreken) uitspraak van de raad van 7 december 2021 (waarin de raad richting gaf aan het college over de te volgen ruimtelijke-ordening-route): verzoekers menen "dat de raad een uitspraak (heeft) gedaan naar aanleiding van activiteiten op basis van onbehoorlijk bestuur, derhalve zou deze uitspraak niet valide mogen zijn".

Over die laatste zinsnede: de ombudscommissie kan niet treden in de geldigheid van raadsuitspraken. Dat is aan de raad zelf. De commissie neemt aan dat verzoekers daar ook niet op doelen. Voor zover verzoekers bedoelen hierin aan te geven dat de gemeente zou moeten afzien van het uitvoeren van deze uitspraak, geldt: het is aan het college te bepalen wat zij aan de raad voorlegt; het is aan de raad te bepalen of dat een voldoende basis is voor het maken van de aan haar gevraagde keuze; en als de raad op basis daarvan een keuze maakt, is het aan de raad zelf om een oordeel te hebben over hoe de gemeente met de raadsuitspraak omgaat.

Die punten betreffen de verhouding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging. Ze kunnen, in deze informele fase, niet middels een klacht voor een beoordeling weggehaald worden uit de zeggenschap van die organen daarover.

Maar er kan een uitzondering zijn. Die volgt hieronder.

Verzoekers stellen dat de gemeente de raad tot die richtinggevende uitspraak heeft gebracht door "activiteiten op basis van onbehoorlijk bestuur". Die "activiteiten" worden in dit rapport onderscheiden in zaken waar de ombudscommissie niet over gaat (zie boven), en gedragingen die wel toetsbaar zijn (verder in dit rapport).

Op welke "activiteiten" (de commissie begrijpt: gedragingen) verzoekers hier doelen is voor de commissie uit de geciteerde tekst niet duidelijk. Maar liever dan het daarmee af te doen, wil de commissie dit klachtaspect bezien in de context van het hele ongenoegen van verzoekers: dat de gemeente ondanks alle bezwaren en alternatieven vasthoudt aan haar eigen keuze. En daardoor - volgens verzoekers - bij de vragen en voorstellen aan de raad sturend is ten aanzien van de keuzemogelijkheden. Waardoor de raad tot een keuze komt, die in de ogen van verzoekers anders had kunnen uitpakken bij een opener benadering van de belangen en de mogelijkheden door de gemeente.

Dat vasthouden aan de eigen keuze, en de argumenten daarvoor, liggen buiten de beoordelings sfeer van de commissie. Dat is boven al uiteengezet. Blijft de manier waarop de gemeente de zaak aan de raad voorlegt. Het aangeven van eigen voorkeuren en het ontraden van andere opties mag daarbij; maar was de verschaft informatie juist en volledig?

Voor zover verzoekers dat bedoelen merkt de commissie het volgende op. Het beoordelen van de juistheid en compleetheid van de informatieverschaffing, is een zaak van de raad. De burger kan er echter wel tegen opkomen (in deze informele fase met een klacht), als het achterhouden of onjuist weergeven van informatie zijn concrete belang betreft. Want de gestelde onbehoorlijkheid zou jegens hem moeten bestaan (dat is de wettelijke eis). Dat belang moet dan zijn, in dit geval: het resultaat van de draagvlakverkenning, en de door verzoekers gewenste optie van niet-bebouwen. Is dat niet of onjuist aan de raad voorgelegd? De commissie acht dit een onderwerp dat wel onder de toetsingstaak van de commissie valt.

Vanuit de aannahme hiermee recht te doen aan de klacht, zal de commissie dit aspect onderzoeken. Daartoe heeft de commissie gekeken naar de feitelijke interactie het college – de gemeenteraad. Daar gaat de commissie onder paragraaf 7 (de bevindingen in het onderzoek) nader op in.

## 5.2. Een tweede te onderzoeken item: over verwachtingen en communicatie

De commissie hoopt met dit rapport bij te kunnen dragen aan het onderlinge begrip tussen gemeente en verzoekers over elkaars wensen en mogelijkheden. En daarmee aan herstel van het vertrouwen van de betrokken burgers in de overheid.

Want dit betreft een tweede te toetsen aspect in deze casus. Dat vertrouwen heeft bij verzoekers, zo begrijpt de commissie uit hun klacht en hun daarop gegeven toelichting, geleden onder de wijze waarop de gemeente is omgegaan met de inbreng van hen en andere belanghebbenden in het onderhavige informele proces.

Hier begint het begrip “verwachtingen” een sterke rol te spelen. Immers, vanuit de betrokken burgers bezien: de gemeente vroeg hun mening over een bebouwingsidee voor de combinatie Annabos – Annapark. Toen zij die mening gaven – geen bebouwing – werd die door de gemeente afgedaan als een optie die niet paste bij de gemeentelijke visie op voldoen aan de behoefte aan woningbouw, in combinatie met een groter en sterker Annapark. Ook in het verdere traject beoordeelde de gemeente om die reden alternatieven als onvoldoende. Alleen het eigen ontwikkelplan was een goede invulling voor de combinatie woningbouw en parkversterking. Dat vasthouden aan de eigen visie riep bij de belanghebbenden de vraag op: wat is de bedoeling van deze raadpleging? Waar mogen we eigenlijk over meepraten, als onze mening niet of nauwelijks meetelt?

Bij een dergelijke raadpleging is volgens de commissie ook van belang het “managen” van verwachtingen, dus helderheid over wensen en mogelijkheden. Helderheid bieden dus, in het begin en lopende het traject. Daarbij is communicatie over de ruimte bij die wensen en mogelijkheden essentieel.

De te onderzoeken vraag spitst zich daarmee toe op het volgende.

Heeft de gemeente voldaan aan wat de burgers van haar mochten verwachten? Concreet: heeft de gemeente aan de betrokken burgers kenbaar gemaakt wat de raadpleging inhield? Niet alleen qua onderwerp, maar vooral wat betreft de invloed ervan op het verdere proces? Om dit te beoordelen is het nodig om de communicatie zijdens de gemeente richting belanghebbenden nader te bezien.

## 6. Waar heeft de commissie naar gekeken?

### 6.1. Een houvast voor het beoordelen van de behoorlijkheid.

In de nieuwe Omgevingswet (nu nog niet aan de orde) zijn voor de vormgeving van burgerraadpleging – in de voorbereidingsfase en in de formele fase van een plan – aanknopingspunten gegeven. Maar ook nu zijn er in de bestuurlijke praktijk geaccepteerde houvasten.

De commissie gaf boven aan, op welke aspecten van de klacht zij het onderzoek heeft kunnen richten. Het eerste: de openheid van het gemeentebestuur richting raad over de belangen van de verzoekers. Het tweede: helderheid in de communicatie met verzoekers over wat zij mochten verwachten in en rond het draagvlakonderzoek.

Voor beide aspecten geldt het volgende.

De commissie beziet deze te onderzoeken aspecten van de klacht, in het licht van de volgens haar meest toepasselijke behoorlijkheidsnorm: *Fair play. De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.*

Deze behoorlijkheidsnorm is opgenomen in de *Behoorlijkheidswijzer* van de Nationale Ombudsman. Het is een ruime omschrijving. Om deze norm toe te spitsen op communicatie in een informele fase van een ruimtelijke ordening-proces, zoals in casu, kijkt de commissie naar de Participatiewijzer van de Nationale Ombudsman<sup>1</sup>. De commissie wil hier dus ook burgerraadpleging of draagvlakverkenning onder begrijpen. Deze Participatiewijzer geeft houvast hoe deze norm vorm kan krijgen. Onder meer door (voor deze casus van belang): *De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt welk onderwerp ter discussie staat en op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden.*

## 6.2. Onderzoek naar de openheid van het college richting raad over de belangen van de verzoekers.

De commissie zal voor deze vraag, die feitelijk van aard is, de interactie tussen het college en de raad bezien. De bevindingen op dit punt zullen in paragraaf 7 aan de orde komen. Die bevindingen zullen daarna in dit rapport de grond zijn voor een beoordeling van dit klachtaspect.

## 6.3. Onderzoek naar de helderheid in de communicatie met verzoekers over wat zij mochten verwachten in en rond het draagvlakonderzoek

De commissie beziet hier eerst de vraag op welke communicatie het onderzoek zich dient te richten. Verzoekers hebben in een uitgebreid klachtschrijven diverse ogenblikken in de communicatie met de gemeente aangegeven, waar naar hun beleving de gemeente onduidelijk, incompleet of onjuist was met het verschaffen van informatie aan hen. De commissie acht het in het belang van verzoekers om daar niet per verwijt in mee te gaan, maar de klacht ruimer te nemen. In een periode van bijna 4 jaar communiceren, zeker vanuit mogelijk afwijkende verwachtingen wat het onderwerp van de communicatie is, zijn dat soort ogenblikken immers onvermijdelijk en zullen ze niet snel, op zichzelf genomen, als onbehoorlijk zijn te beschouwen. Wat verzoekers naar de mening van de ombudscommissie aan de hand van dergelijke punten aan de orde willen stellen, is ruimer: de vraag of de gemeente in het raadplegingsproces zich heeft gedragen zoals van de gemeente verwacht mag worden. Concreet: de kwaliteit van de communicatie als het bestuur de burger raadpleegt over

---

<sup>1</sup> [Klik hier voor de participatiewijzer](#)

een voornemen om stappen te ondernemen die het belang van de burger raken. Dat is het te onderzoeken punt.

De ombudscommissie acht dus, zoals de Algemene Wet Bestuursrecht het stelt, het gewicht van elke afzonderlijke gedraging, genoemd in het klachtschrijven, "kennelijk onvoldoende" om daar per gedraging een onderzoek naar in te stellen. Ze worden wel – als bevindingen – waar nodig betrokken in de beoordeling van de ruimere vraag over de communicatie.

De commissie beziet dus de behoorlijkheid van de totale communicatie in het kader van de – aan de klacht voorafgaande - draagvlakverkenning. Met name is aan de orde de volgende kernvraag: is de gemeente duidelijk geweest ten aanzien van:

- welke wens de gemeente had ten aanzien van de bebouwing van het Annapark, en waarom
- wat de betrokkenen mochten verwachten van het effect van hun inbreng
- wat de gemeente heeft gedaan met hun inbreng, en waarom.

## 7. Bevindingen van de commissie.

De commissie heeft kennis genomen van de vele stukken, die verzoekers en de gemeente hebben verschaft met betrekking tot: 1. de informatieverstrekking aan de raad over de belangen van omwonenden, en 2. de communicatie tussen de gemeente en belanghebbenden, in de periode waarop de klacht betrekking heeft. Voorts kent de commissie uiteraard hetgeen partijen tijdens het onderzoek door de commissie daarover verder naar voren hebben gebracht. Dat geheel van deze voor het oordeel relevante bevindingen vormt het dossier.

Voor wat betreft de informatie die de gemeente aan de raad gaf, met betrekking tot de belangen van verzoekers (eerste te onderzoeken punt), is een overzicht van de interactie tussen het college en de raad van belang. Dat volgt hieronder.

Om de behoorlijkheid van de communicatie in het kader van de draagvlakverkenning te kunnen beoordelen (tweede te onderzoeken punt), haalt de commissie hierna een aantal kernmomenten uit deze communicatie naar voren. Daartoe behoren ook weer de contacten tussen het college en de raad; die behelsden voor de belanghebbenden wezenlijke punten. Deze publieke informatie was voor hen kenbaar en – zo blijkt uit de klacht en de bijlagen daarbij - bij hen bekend. Ze hadden invloed op de communicatie van de gemeente met de belanghebbenden.

In dit overzicht zal de commissie niet alle contactmomenten tussen gemeente en belanghebbenden aangeven; het waren er veel en zowel gemeente als verzoekers kennen die. Maar de kernmomenten zijn bevindingen die een lijn in de communicatie weergeven.

Gezien de ruime periode waarin de gemeente met de belanghebbenden en met de raad heeft gecommuniceerd over de bouwplannen in het Annapark, heeft de commissie die periode voor de overzichtelijkheid verdeeld in drie fasen. Dat zijn geen formele fasen, ze vallen alle binnen het onderhavige informele traject, voorafgaande aan een formeel ruimtelijke orderingsproces. De bedoeling is om de bestuurlijke context van de communicatie te verkennen: de gemeente vraagt de raad om richting aan te geven, en uit de interactie tussen het college en gemeenteraad valt de ruimte af te leiden die de gemeente in de betreffende fase en in de fase erna had in haar ontwikkelplan. Welke ruimte dan ook kenbaar was voor de belanghebbenden en de basis was voor de verdere communicatie.

De commissie gebruikt ook hier het woord "plan" niet in de betekenis van een (formeel) bouwplan maar als een ontwikkelplan, een vormgegeven idee voor een bepaalde ontwikkeling van het betrokken terrein.

Per fase neemt de commissie een overweging op ten behoeve van de beoordeling. Verdere overwegingen ten aanzien van de beoordeling komen in paragraaf 9 aan de orde.

## 7.1. Fase 1

*Als eerste fase* ziet de commissie de periode van begin juli 2018 (gesprek met omwonenden over de ontwikkeling van woningbouw in De Vlieger en het Annabos) tot 5 november 2019 (het college vroeg toen aan de raad om de te volgen richting aan te geven). Eind september 2019 was De Vlieger al uit het plan genomen; dit plandeel werd zelfstandig verder ontwikkeld.

Het in juli 2018 aan omwonenden gepresenteerde idee omvat het Annapark, gelegen achter een aantal woningen, het aan de andere zijde daaraan grenzende Annabos en het aan de andere zijde aan dat bos grenzende voormalige schoolgebouw De Vlieger. Het Annapark en De Vlieger zijn van de gemeente, het bos van de projectontwikkelaar met wie de gemeente in dit plan wil samenwerken. Deze zal een haalbaarheidsonderzoek doen (ten aanzien van vooral de betaalbaarheid en ruimtelijke orderingsaspecten). De gemeente wil - zo blijkt uit de daarna volgende bijeenkomsten - het maatschappelijk draagvlak verkennen.

In het eerste contact in dat kader werd, zo blijkt uit een verslag van een latere bijeenkomst (31 oktober 2018) "een breed scala van ideeën, adviezen en opmerkingen" gedeeld tussen de gemeente en omwonenden over het voorliggende ontwikkelplan. Niet is gebleken (onder andere uit het eerdergenoemde verslag) dat toen door de gemeente een beperking werd aangegeven ten aanzien van de mogelijke inbreng.

Op 31 oktober 2018 volgde een nieuwe bespreking over het project met vertegenwoordigers van de omwonenden, ter "verdere verkenning van de haalbaarheid van de voorstellen. Op basis hiervan wordt een bestuurlijk voorstel voorbereid." De bewoners geven aan het niet eens te zijn met bebouwing in het Annapark. Ze stellen "er worden plannen als een idee gepresenteerd," en ze achten dit niet de juiste volgorde.

Op 30 januari 2019 volgt een bespreking met onder meer de wethouder. Hij licht de maatschappelijke opgave op het gebied van woningbouw toe. Hij geeft aan "als er bezwaren overeind blijven, dan willen we graag meedenken hoe we die het beste kunnen inpassen in het bouwplan". En: "als de houding blijft bestaan, wij willen dit niet, dan (...) moeten we wel gaan afwegen hoe we verder gaan. Dat wil niet zeggen dat we niet verder gaan met het plan." Maar "er is nog geen besluit genomen".

### **Overweging ten behoeve van de beoordeling**

*De commissie ziet dat in fase 1, toen het combi-plan De Vlieger – Annabos – Annapark nog op tafel lag, de draagvlakverkenning enigszins confuus was ten aanzien van bebouwing in het Annapark: vanuit burgerperspectief gezien was niet duidelijk of dit een idee was of een voornemen. Het was voor hen niet duidelijk welke ruimte het begrip "plan" wel of niet bood, en welke invloed belanghebbenden konden uitoefenen. De gemeentelijke wens tot ontwikkeling met woningbouw in het complex De Vlieger – Annabos - Annapark is, als wens, wel gecommuniceerd met de belanghebbenden. Toen bleek dat er wat betreft bebouwing in het Annapark verzet was, is door de gemeente het volgende gecommuniceerd: dat de draagvlakverkenning als doel had te komen tot een aan wensen en bezwaren aangepaste bebouwing in het park, maar dat bezwaar tegen bebouwing niet wilde zeggen dat de gemeente het plan daartoe zou loslaten. Het tekende zich af dat de draagvlakverkenning niet meer was dan dat, en dat het participatietraject niet richting inspraak ging.*

## 7.2. Fase 2

In de tweede fase legde het college de keuze ten aanzien van het Annapark aan de raad voor: ofwel niets doen, gelet op het gebrek aan draagvlak, ofwel bebouwing. Hiermee kreeg de

draagvlakverkenning steeds meer het karakter van een discussie. Die concentreerde zich nu op de ontwikkeling van het Annapark, en met name op de bebouwing daarin. Er kwamen – naast de niets-doen-optie – alternatieven voor de bebouwing op tafel. Het naastgelegen Annabos speelde nog een rol bij de mogelijkheid om daarmee het Annapark te vergroten, maar niet als bouwlocatie.

De commissie ziet de volgende kernmomenten die van belang zijn voor het beoordelen van de communicatie.

- *raadsvoorstel 5 november 2019*

Op 5 november 2019 stuurde het college een voorstel naar de raad: *“Een groter en sterker Annapark”*. Het was bedoeld om vooraf richting te krijgen van de raad. Er werden twee scenario's voorgelegd: *“Scenario 1: niets doen. Scenario 2: kwaliteitsverbetering en landschapsontwikkeling Annapark door middel van de toevoeging van 16 woningen.*

*Het college geeft de voorkeur aan scenario 2 omdat scenario 1 de mogelijkheid nalaat om daarmee de gebruikswaarde en de ecologische kwaliteit van het park te versterken en legt dit scenario daarom ter besluitvorming aan uw raad voor. Wij vragen uw raad tevens om te besluiten tot start van de ruimtelijke procedure in vervolg op het participatietraject.”*

De gemeente geeft daarbij aan dat, nu de raad beslissingsbevoegd is voor het uiteindelijke ruimtelijke besluit, ze in een later stadium nog bij de raad terug zal komen *“om het bestemmingsplan te laten vaststellen dan wel een verklaring van geen bedenkingen te vragen voor de uitgebreide afwijkingsprocedure”*.

- *De raadscommissie Omgeving, 26 november 2019*

De raadscommissie Omgeving van 26 november 2019 noemt (aldus een raadsmotie van 28 januari 2020) als suggesties / varianten:

1. Intensivering (hoger) van de bouw op locatie De Vlieger;
2. Bouwblok verplaatsen richting Jan Heijmanslaan;
3. Bebouwing verplaatsen/compenseren naar willekeurige locatie buiten het park.

De raad houdt op 10 december 2019 de behandeling van het voorstel aan, en vraagt om meer informatie.

- *Brief van de gemeente van 8 januari 2020*

De gemeente geeft die nadere informatie in een brief aan de raad van 8 januari 2020, waarin bezwaren tegen de door de raadscommissie vermelde varianten worden benoemd. Maar de gemeente gaf ook aan dat die afwegingen hebben plaatsgevonden zonder inbreng van omwonenden.

De basis voor deze brief was nog steeds het raadsvoorstel van 5 november 2019, waarin de optie *“niets doen”* ook voorlag. Welk raadsvoorstel door de raad was aangehouden vanwege de behoefte aan nadere informatie.

**Overweging ten behoeve van de beoordeling:**

*De ombudscommissie constateert dat de gemeente in deze fase, waarin de Raad zich nog niet had uitgesproken over de te volgen richting, ook naar de omwonenden heeft uitgedragen dat de gemeente vasthield aan het plan tot bebouwing in het Annapark. Dat hield ook in, dat helder was dat de resultaten*

van de draagvlakverkenning daar nog steeds geen verandering in brachten. Maar ook werd duidelijk gemaakt dat die resultaten ook (als bezwaren tegen bebouwing, en in de vorm van de optie ‘niets doen’) in het raadsvoorstel van 5 november 2019 aan de raad waren voorgelegd. Vanuit de betrokken omwonenden bezien had het idee van de gemeente dus de vorm van een uitdrukkelijke wens gekregen. Zij herkenden in de afwegingen van de gemeente niet hun inbreng in wat inmiddels een discussie was geworden, die zijdens de belanghebbenden ging over wel of geen bebouwing, en zijdens de gemeente ging over welke bebouwing. Dat de nul-optie nog steeds als keuzemogelijkheid aan de raad voorlag, deed aan de frustratie van de belanghebbenden niet af.

### 7.3. Fase 3

De derde fase gaat in op 28 januari 2020. Hierin werd de ruimte voor de gemeente om af te zien van bebouwing in het gebied van Annapark en Annabos door de Raad beperkt: woningbouw ter plaatse wordt als doel genoemd. Maar de gemeente moest, aldus de raad, wel streven naar meer draagvlak daarvoor. Richting belanghebbenden werd de communicatie nu beperkt tot het zoeken naar draagvlakvergroting ten aanzien van de nog steeds nagestreefde bebouwing. Middels varianten daarin of alternatieven ervoor.

Kernmomenten:

- *Motie raad 28 januari 2020*

De Raad gaf op 28 januari 2020 nadere richting aan de gemeente. In twee aangenomen moties (*de moties Vreemd ‘Een groter en sterker Annapark’ en ‘Ontsluiting Annapark’*) haalde de raad de drie in de commissie Omgeving genoemde varianten aan:

1. Hoger bouwen in De Vlieger,
2. Verplaatsing van het bouwblok binnen het park (richting Jan Heijmanslaan), en
3. Verplaatsen / compenseren van de woningbouw naar willekeurige locatie buiten het park.

De raad gaf aan, dat wordt gestreefd naar *‘recht te doen aan participatie met de omgeving om bij omwonenden een zo groot mogelijk draagvlak te creëren, met als doel een versterking van de kwaliteitsverbetering van het park inclusief woningbouw in het gebied van het Annapark, Annabos en De Vlieger. Verzoekt het college; 1. Opnieuw in gesprek te gaan met omwonenden 2. De ingebrachte suggesties/varianten van de gemeenteraad met hen te bespreken en in nadere uitwerkingen deze inbreng van omwonenden mee te nemen in de afwegingen van de alternatieven. 3. Met de uitgewerkte varianten terug te komen bij de raad.’*

De in de motie genoemde variant 1 (hoger bouwen in De Vlieger), zo gaf de Raad op 31 maart 2020 aan, hoefde niet meegenomen te worden. Immers, die variant kende inmiddels zijn eigen traject. Dat had geen gevolg voor het informele karakter van de draagvlakverkenning Annapark. Daarmee verdween het Vlieger-deel uit de motie.

Tussen verzoekers en de gemeente bestaat er kennelijk verschil van mening over de ruimte van deze raadsopdracht. Waar verzoekers aangeven dat variant 3 op zichzelf staat en onderzocht moest worden, koppelt de gemeente de opties aan de tekst uit de motie *‘als doel een versterking van de kwaliteitsverbetering van het park inclusief woningbouw in het gebied van het Annapark, Annabos en De Vlieger.’* Zoals boven in paragraaf 4.2 aangegeven, zal de commissie hier niet in treden; het is aan de raad om te beoordelen of haar motie juist is opgepakt.

- *Extern bureau (Space Value)*

De wens van de Raad vertaalde zich onder meer in de opdracht door de gemeente aan een extern bureau (Space Value) d.d. 15 april 2020, om in gesprek met omwonenden suggesties en varianten te verkennen, die dan door de gemeente aan de Raad konden worden voorgelegd. De gemeente, zo gaf de wethouder in het gesprek van 20 oktober 2022 richting ombudscommissie aan, wilde vanwege de gegroeide spanning tussen belanghebbenden en de gemeente een objectieve draagvlakverkenning bevorderen met de inzet van een onafhankelijk bureau. Maar ook voor dat externe bureau was de basis: de voormelde motie van de Raad.

Space Value kwam, na enkele bijeenkomsten met belanghebbenden, tot drie alternatieve denklijnen:

1. Bebouwing aan de zuidwestzijde in het park,
2. Bebouwing aan de oostzijde in het park,
3. Geen bebouwing, en voegen van het Annabos aan het Annapark.

De wethouder gaf in een bespreking met Space Value en bewoners op 25 november 2020 aan dat hij *“probeert een frisse start te maken”* en *“bereid is het uitgangspunt van woningbouw midden in het park los te laten”*. Maar dat hij *“niet kan garanderen dat er geen woningbouw komt”*.

Uit het onderzoek van de ombudscommissie is niet aannemelijk geworden dat – zoals verzoekers stellen - de wethouder enige toezegging heeft gedaan dat hij afzag van bebouwing in het Annapark. Dat de wethouder in een sociale media-bericht aangaf dat hij *“echt een aantal stappen terug heeft gezet”* en dat hij de bevindingen van het bureau (dat bebouwing op de open plek in het park ondoordacht is) ter harte neemt, ondersteunt die opvatting van verzoekers niet. (De wethouder gaf overigens richting ombudscommissie aan dat hij niet weet hoe dat bericht verdwenen is, maar dat hij nog steeds achter de inhoud staat).

In een vervolgbespreking van 1 april 2021 met Space Value en de omwonenden uitte de wethouder zijn bezwaar tegen denklijn 3 (Geen bebouwing, en voegen van het Annabos aan het Annapark): het droeg niet bij aan de vergroting en versterking van het park, en de betaalbaarheid was een open vraag.

De commissie treedt niet in de formulering van de opdracht aan Space Value, waar verzoekers kanttekeningen bij plaatsen. Het is aan het bestuur om te bepalen op welke wijze aan de wens van de raad wordt voldaan. De raad kan daar eventueel iets van vinden.

Over een aspect toch het volgende, omdat dit de communicatie met verzoekers raakt.

- *Over een alternatieve bouwlocatie buiten het Annapark*

Uit het onderzoek is niet aannemelijk geworden, dat, zoals verzoekers stellen, er enige gemeentelijke toezegging was gedaan om concrete bebouwingsmogelijkheden op andere locaties door Space Value te laten onderzoeken. De wethouder stelde wel in een bericht aan een der verzoekers: *“ik ben zeker bereid om ook naar de andere locaties rondom het park te kijken. Dit uiteraard in relatie tot het doel van een groter en sterker Annapark. Ik zal daarom het onafhankelijk bureau dat dit proces gaat begeleiden dit ook laten betrekken in hun opdracht.”*

De wethouder stelt, in een nabespreking met Space Value en betrokkenen, dat bebouwing buiten het park geen opdracht aan Space Value was. De commissie begrijpt dat dit vragen opriep; maar kan dit niet los zien van de eerdere stelling van de wethouder dat een dergelijk onderzoek naar bouwmogelijkheden buiten het park, in relatie moest staan *“tot het doel van een groter en sterker Annapark”*. Dus dat het verkennen van bouwmogelijkheden elders niet op zichzelf in de opdracht zat. De commissie ziet dat in denklijn 3 van Space Value de optie *“geen bebouwing in het park”* is gekoppeld aan vergroting van het park met het Annabos. De nul-optie (door de raad in de motie van 28 januari 2020 aangeduid als *“3. Verplaatsing van de woningbouw naar buiten het park”*) is dus wel onderzocht,



en door Space Value gekoppeld aan de kwaliteit van het park (parkvergroting), niet aan een concrete bouwmogelijkheid elders.

Over – los van de opdracht aan Space Value - het niet ingaan op concrete andere bouwlocaties (ook aangereikt door de belanghebbenden) merkt de commissie nog het volgende op, omdat dit een zwaar punt in de klacht is. De commissie kijkt ook hierin niet naar de afwegingen van de gemeente, maar naar de communicatie hierover. Verzoekers stellen dat er nooit een goed onderbouwde motivatie is gegeven waarom die alternatieve locaties er niet waren.

De gemeente geeft in haar reactie op het verslag van bevindingen een toelichting. Die houdt – zakelijk weergegeven - het volgende in. Op verschillende momenten zijn de alternatieven met de meest betrokken omwonenden besproken. Daarbij kwam naar voren dat de gemeente wil vasthouden aan de opdracht tot kwaliteitsverbetering van het park. De alternatieven komen hieraan niet tegemoet, aldus de gemeente. De gemeente geeft aan dat over alternatieve bouwlocaties in het raadsvoorstel van december 2021 (*Discussienotitie vervolg Annapark*) veel is geschreven. Op grond van het geschrevene is een besluit door de raad genomen.

Omdat deze discussie in feite gaat over de redenen voor het afwijzen van alternatieven ten gunste van het eigen ontwikkelplan van de gemeente, zal de commissie daar niet op ingaan; op de gronden vermeld onder 4.2 (wat valt er niet onder de beoordelingsruimte voor de commissie).

- *Discussienotitie van Burgemeester en Wethouders van 23 november 2021*

De gemeente stelde een discussienotitie op van 23 november 2021 (met als onderwerp “Vervolg Annapark”); zulks ten behoeve van de Raadscommissie Omgeving. Daarmee werd voldaan aan de wens van de raad op 28 januari 2020. Ter herinnering stond daarin: “1. *Opnieuw in gesprek te gaan met omwonenden.* 2. *De ingebrachte suggesties/varianten van de gemeenteraad met hen te bespreken en in nadere uitwerkingen deze inbreng van omwonenden mee te nemen in de afwegingen van de alternatieven.* 3. *Met de uitgewerkte varianten terug te komen bij de raad.*”

In deze discussienotitie gaf de gemeente het volgende aan, met betrekking tot mogelijke oplossingsrichtingen:

- A. *raadsvoorstel van november 2019 voldoet aan uitgangspunten Raad, omwonenden zijn tegen bebouwing;*
- B. *denklijn 1 Space Value: vrije zichtlijn, bebouwing aan zuidwest-zijde, kent van alle bebouwingsmodellen meeste draagvlak maar voldoet niet aan (beleids-)uitgangspunten;*
- C. *Denklijn 2 Space Value: grotere bosbiotop, bebouwing aan verlengde straat Annapark nabij Annabos levert weerstand bij omwonenden en deelt het park op;*
- D. *denklijn 3 (Space Value): het buurtbos levert meeste consensus op bij omwonenden maar kent bedenkingen bij uitvoering;*
- E. *onvoldoende basis om ontwikkelingen te vervolgen.”*

De onder A genoemde “uitgangspunten Raad” zijn kennelijk de in de motie van 28 januari 2020 aangegeven punten; daarin werd de versterking van de kwaliteitsverbetering van het park gekoppeld aan woningbouw (ter herinnering: “*met als doel een versterking van de kwaliteitsverbetering van het park inclusief woningbouw in het gebied*”)

De notitie geeft per oplossingsrichting een toelichting. Ook gaat de notitie in op de redenen om een oplossing niet te zoeken in alternatieve locaties voor woningbouw; daarbij stelt de notitie dat de argumenten daartegen in twee bijeenkomsten ook zijn gedeeld met vertegenwoordigers van de omwonenden.

Op 24 november 2021 besprak de raadscommissie Omgeving de oplossingsrichtingen die de gemeente had genoemd.

- *Motie van de raad van 7 december 2021*

Op 7 december 2021 nam de Raad een motie "vervolg Annapark" aan, waarbij oplossingsrichting A uit de gemeentelijke notitie als richtinggevend werd genoemd. De gemeente kon deze verder uitwerken en de ruimtelijke ordeningsprocedure gaan volgen. Deze motie is van belang voor de ruimte die de gemeente hierna nog had in relatie tot de belanghebbenden, en wordt daarom letterlijk geciteerd:

- *Overwegende dat:*

- *In de discussienotitie meerdere alternatieven zijn uitgewerkt;*
- *De omgeving uitgebreid is betrokken bij de totstandkoming van deze alternatieven;*
- *Het plan bijdraagt aan het verlagen van de druk op de woningmarkt;*
- *Het plan met de toevoeging van het Annabos bijdraagt aan een 21% groter Annapark;*
  - *Het plan met de toevoeging van onder andere groen en doorgaande looproutes naar De Vlieger bijdraagt aan versterken van het Annapark;*
- *Het onafhankelijk adviesbureau van mening is dat het Annapark geen volwaardig park is door het ontbreken van belangrijke kernkwaliteiten van een park;*
  - *Het onafhankelijke adviesbureau van mening is dat niets doen leidt tot een open eind in deze discussie en daarmee herhaling van de discussie in de toekomst.*

- *Spreekt uit dat:*

- *De nieuwe varianten niet leiden tot betere alternatieven om het Annapark te vergroten en te versterken;*
- *De realisatie van woningbouw in het Annapark recht doet aan de vele woningzoekenden die in onze gemeente een woning zoeken;*
- *Oplossingsrichting A het meeste tegemoet komt een groter en sterker Annapark en het beste bijdraagt om de enorme druk op de woningmarkt te verlichten.*

- *Verzoekt om:*

- *Oplossingsrichting A, zoals benoemd in de discussienotitie 'Vervolg Annapark', verder uit te werken en daarbij de reguliere procedures voor ruimtelijke ontwikkelingen te vervolgen.*

De raad koos dus voor oplossingsrichting A uit de discussienotitie van 23 november 2021, terwijl die oplossingsrichting teruggreep op het raadsvoorstel van 5 november 2019. Daarin stond, zoals boven geciteerd: "Scenario 1: niets doen. Scenario 2: kwaliteitsverbetering en landschapsontwikkeling Annapark door middel van de toevoeging van 16 woningen. Het college geeft de voorkeur aan scenario 2 omdat scenario 1 de mogelijkheid nalaat om daarmee de gebruikswaarde en de ecologische kwaliteit van het park te versterken en legt dit scenario daarom ter besluitvorming aan uw raad voor. Wij vragen uw raad tevens om te besluiten tot start van de ruimtelijke procedure in vervolg op het participatietraject."

- *Samenvatting van de stappen in de interactie het college – gemeenteraad*

Gelet op de bewoordingen van de raadsnotie, is deze dus te zien als een richtinggevende uitspraak op het voorstel van de gemeente, bedoeld onder "scenario 2" in het raadsvoorstel van 5 november 2019. Die onderlinge verwijzingen in de raadsstukken heeft mogelijk niet bijgedragen aan een heldere communicatie tussen gemeente en belanghebbenden over de ruimte voor andere opties dan bebouwen, die steeds beperkter werden. Daarom wil de commissie die samenhangen hier nog eens samengevat in stappen weergegeven:

*Eerste stap:* 5 november 2019: raadsvoorstel "een groter en sterker Annapark": gemeente opteert voor: scenario 2: bebouwing Annapark. De raad wil meer informatie. De gemeente geeft die bij brief van 8 januari 2020.

*Tweede stap:* motie raad 28 januari 2020: vraagt zo groot mogelijk draagvlak te creëren, met als doel een versterking van de kwaliteitsverbetering van het park inclusief woningbouw in het gebied van het Annapark, Annabos en De Vlieger. (De optie De Vlieger werd daarna apart gezet.)

*Derde stap:* discussienotitie gemeente 23 november 2021 ("Vervolg Annapark"): A. raadsvoorstel van november 2019 voldoet aan uitgangspunten Raad (uit de tweede stap hierboven), omwonenden zijn tegen bebouwing;

*Vierde stap:* motie van de raad van 7 december 2021: Oplossingsrichting A, zoals benoemd in de discussienotitie 'Vervolg Annapark', verder uitwerken en daarbij de reguliere procedures voor ruimtelijke ontwikkelingen vervolgen.

### **Overweging ten behoeve van de beoordeling:**

*Ook in deze fase werd – op aangeven van de raad - de verkenning van het draagvlak voor een idee, uitgebreid tot een verkenning naar de meest gedragen variant. Niettemin heeft de gemeente, zo constateert de commissie, richting belanghebbenden duidelijk gemaakt welke wens de gemeente had ten aanzien van de bebouwing van het Annapark (bebouwing), wat de betrokkenen mochten verwachten van het effect van hun inbreng (geen ruimte voor wijziging van die gemeentelijke wens), en wat de gemeente heeft gedaan met hun inbreng (ter kennis brengen van de raad). Zowel in de directe communicatie met betrokkenen als in die raadstukken was ook de reden aangegeven, waarom de gemeente niet meeging in de optie "geen bebouwing". Die optie lag wel steeds op tafel.*

*Echter, vanuit burgerperspectief bezien, zo is de bevinding van de commissie, was in deze langlopende fase de opstelling van de gemeente ten aanzien van de ruimte voor participatie ("het college heeft een bebouwingwens" of "de raad wil bebouwing") middels de naar elkaar verwijzende stukken wel voor de belanghebbenden kenbaar, maar niet steeds in de beleving helder.*

## 8. Over de huidige stand van zaken.

In antwoord op vragen van de commissie geeft de wethouder de huidige stand van zaken en het verwachte vervolg als volgt weer.

*De huidige stand van zaken is dat de raad in december 2021 een uitspraak heeft gedaan voor een aanpak van het Annapark. Deze uitspraak is meegenomen in het bestuursakkoord en bekrachtigd. In die zin dat er gebouwd gaat worden in het Annapark. Dat is het kader. Voor nu is het college in afwachting van een plan. Dit plan is afkomstig van de projectontwikkelaar. Wanneer de ontwikkelaar met een projectplan gaat komen is onduidelijk. Een ontwikkelplan zal tzt getoetst worden aan het op dat moment geldend wettelijk kader. In het kader van de wet ruimtelijke ordening was het gelopen proces geen onderdeel in de formele juridische planologische procedure. In het licht van de komende omgevingswet en bijbehorende omgevingsdialoog is ervoor gekozen om wel in een vroeg stadium het gesprek met de omgeving op te starten. Het plandeel de Vlieger heeft een vervolg gekregen in een ruimtelijk planologische procedure.*

In reactie daarop geven verzoekers aan: *Wij blijven van mening dat de raad een uitspraak gedaan heeft naar aanleiding van activiteiten op basis van onbehoorlijk bestuur; derhalve zou deze uitspraak niet valide mogen zijn. Dit is ook de reden dat we de klacht ingediend hebben bij de Commissie, zij is ons laatste redmiddel om juist dit onbehoorlijke bestuur aan te pakken. Een juridische stap is voor omwonenden pas mogelijk wanneer de gemeente de ruimtelijke procedure op start. Over hetgeen hier over de klacht gezegd wordt, heeft de commissie boven, in paragraaf 5.1, al aangegeven in hoeverre de klacht op dit punt valt binnen het beoordelingskader van de commissie (de informatieverstrekking aan de raad over de belangen van verzoekers).*

## 9. Overwegingen ten aanzien van de beoordeling van de klacht

Een opmerking voor de volledigheid: de onder paragraaf 7 per fase van het proces weergegeven overwegingen ten behoeve van de beoordeling, worden hier als herhaald en ingelast beschouwd.

### 9.1. De informatieverstrekking aan de raad over de belangen van verzoekers en over de optie "niet bebouwen".

Uit de bevindingen blijkt dat de gemeente, bij de berichten aan de raad inzake het Annapark, steeds heeft aangegeven dat er geen of beperkt draagvlak bij de omwonenden was voor de door de gemeente voorgestane bebouwing in het park. De optie om in de gevraagde richtinggevende uitspraak van bebouwing in het park af te zien, heeft de gemeente ook steeds benoemd. De argumenten om die optie te ontraden werden daarbij aangereikt. Zoals eerder aangegeven weegt de commissie die argumenten niet; het gaat om de feitelijke vaststelling of de belangen van verzoekers zijn vermeld. Die vermelding is gebleken.

### 9.2. De communicatie met de belanghebbenden in deze informele fase van het project.

De ombudscommissie herhaalt ook in dit verband, dat zij niet treedt in de weging van de *gronden* voor de keuzes van de gemeente (zich sterk maken voor de combi: woningbouw en versterking/vergroting Annapark, ook richting raad). Maar zoals eerder weergegeven wel in de beoordeling van de *communicatie* met belanghebbenden bij de draagvlakverkenning over de wens en het ontwikkelplan van de gemeente. Dat houdt in: het bezien van de behoorlijkheid van die communicatie. Met name is aan de orde: is de gemeente duidelijk geweest ten aanzien van:

- welke wens de gemeente had ten aanzien van de bebouwing van het Annapark, en waarom
- wat de betrokkenen mochten verwachten van het effect van hun inbreng
- wat de gemeente heeft gedaan met hun inbreng, en waarom.

De commissie maakt uit de bevindingen het volgende op.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft met betrekking tot de woningbouwplannen in het Annapark onderzocht wat de impact van de plannen in dat park voor de omwonenden was, en welke verwachtingen de betrokken burgers hadden. Deze informatie is door de gemeente opgehaald tijdens verschillende ontmoetingen tussen de gemeente en de bewoners in de periode 2018 – 2021. Uit haar bevindingen is de ombudscommissie gebleken dat de gemeente bij de belanghebbenden melding heeft gemaakt van het doel van de woningbouw, te weten bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van het park en voldoen aan de maatschappelijke opgave om meer woningen te bouwen. De gemeente had als gevolg van de draagvlakverkenning weet van het ongenoegen en het feit dat er geen breed draagvlak voor de woningbouwplannen bestond. De gemeente heeft daarbij aangegeven dat het feit dat er geen breed draagvlak is voor de woningbouwplannen niet betekent dat er ook niet gebouwd gaat worden.

De gemeente heeft, voor zover de ombudscommissie dit kan overzien, ten aanzien van bebouwing in het Annapark helderheid geboden over haar eigen wens, over het waarom daarvan, en over de positie en invloed van haar inwoners. Ook is de gemeente open geweest richting bewoners over waarom de gemeente vasthield aan haar wens en hoe de gemeente hun zienswijzen/bezwaren aan de raad ter kennis bracht.

*Een kanttekening*

De ombudscommissie maakt daarbij wel de volgende kanttekening. Ze stelt vast dat ondanks het informele karakter van het proces (er is immers nog geen formele ruimtelijke orderingsprocedure opgestart), de langdurige verkenning niet heeft bijgedragen aan een goede relatie tussen betrokken burgers en gemeente. Vanaf 2018 zijn er met regelmaat bijeenkomsten geïnitieerd, maar ontstaan er ook met regelmaat stiltes. Periodes waarin er niet wordt gecommuniceerd met elkaar en waarbij onduidelijkheid kan bestaan over wat de feitelijke stand van zaken is. Daar heeft de coronapandemie ongetwijfeld ook in meegespeeld.

De complexiteit van de interactie tussen het college en raad (zoeken van richting), heeft vermoedelijk bijgedragen aan het gevoel bij een aantal betrokkenen, dat hun inbreng niet werd meegewogen door de gemeente. Ook tijdens de hoorzitting van de ombudscommissie komt naar voren dat het voor verzoekers niet steeds helder was – en is - wat de gemeente doet, waar de gemeente staat en in welke fase het traject rond bebouwing Annapark zich bevond en bevindt. Een aantal betrokkenen vindt dat de gemeente tussentijds verzuimd heeft de feitelijke situatie te verduidelijken. Gevolg daarvan kan zijn dat deze bewoners ervan uit gingen dat zij nog steeds invloed konden uitoefenen. Deze veronderstelling kan dan ook uiteindelijk een open en constructieve dialoog met de gemeente in de weg staan.

Dit geeft de commissie reden tot het doen van een aanbeveling aan de gemeente, na het weergeven van het oordeel.

## 10. Conclusie en oordeel

De commissie heeft gezien, of uit de bevindingen er feiten of omstandigheden naar voren komen, die kunnen duiden op onbehoorlijke gedraging(en) door de gemeente. Daarbij gaat het om gedragingen, bedoeld hierboven onder 9.1 en 9.2.

### ***Conclusie over de informatieverstrekking aan de raad over de belangen van verzoekers en over de optie “niet bebouwen”.***

Uit de bevindingen van de commissie komt niet naar voren, dat de gemeente in de voorstellen en berichten aan de raad geen of onjuiste of onvoldoende melding heeft gemaakt van de wensen en belangen van de omwonenden; en geen of onvoldoende melding heeft gemaakt van de mogelijkheid om te kiezen voor geen bebouwing in het park.

De commissie ziet geen handelen in strijd met de behoorlijkheidsnormen.

### ***Conclusie over de communicatie met de belanghebbenden in deze informele fase van het project.***

Heeft de gemeente gezorgd voor – zoals de Participatiewijzer aangeeft - een *zorgvuldig vormgegeven participatieproces*? Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt welk onderwerp ter discussie staat en op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden.

Nu is dit – zoals eerder aangegeven - een handreiking uit de Participatiewijzer om tot een goed proces van participatie te komen, en niet een behoorlijkheidsnorm op zich. Die norm blijft die van fair play: *“De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.”*

De commissie ziet dat de gemeente in alle fasen van de draagvlakverkenning jegens betrokkenen (en dus ook verzoekers) inspanningen heeft geleverd om duidelijk te zijn over welke wens de gemeente had

ten aanzien van de bebouwing van het Annapark, en waarom; wat de betrokkenen mochten verwachten van het effect van hun inbreng; en wat de gemeente heeft gedaan met hun inbreng en waarom.

Uit de bevindingen van de commissie komt niet naar voren, dat de gemeente zich onbehoorlijk heeft gedragen in de communicatie met verzoekers in, over en rond de draagvlakverkenning.

### **10.3. Oordeel over de klacht.**

Gelet op de bovenstaande conclusies oordeelt de commissie de klacht over de gemeente, voor zover deze valt binnen de competentie van de ombudscommissie, ongegrond.

## **11. Een aanbeveling.**

Deze aanbeveling komt voort uit de bevindingen ten aanzien van het tweede onderzochte punt, de communicatie.

Alles overziend meent de commissie, dat de gemeente de aard van de participatie, te weten een draagvlakverkenning, gezien de lange looptijd van het traject frequenter op onmiskenbare wijze onder de aandacht van belanghebbenden had kunnen brengen. Dat speelt met name bij geformaliseerde contacten als aangekondigde inspraakgelegenheden, voorlichtingsbijeenkomsten, bewoners-overleggen etc.

In paragraaf 1 (Inleiding) doelde de commissie al op het belang van helderheid in een ontwikkeltraject ten aanzien van een ruimtelijke orderingswens. Ook in deze casus bleek dat ook van belang. Hoewel de gemeente zich kennelijk inspande om de belanghebbenden te betrekken bij het proces, bleven bij hen kennelijk toch aspecten onduidelijk. Er bleven vragen over wat, waarom, hoe, waar; punten die buiten de scope van de draagvlakverkenning vielen. In deze casus liepen de verwachtingen tussen gemeente en belanghebbenden hierover niet steeds parallel.

Dit geeft reden voor een aanbeveling, in het belang van de relatie tussen de gemeente en de betrokken burgers.

Bij een lang lopend proces van draagvlakverkenning is het van belang om op elk moment van geformaliseerd contact schriftelijk duidelijk te communiceren over het doel van het contact en de reikwijdte van de inbreng. Zeker als (bij een nogal diffuus gestart proces zoals hier) naarmate de tijd vordert, belangrijke informatie en de kaders van de inbreng mogelijk niet meer op het vizier staan. Het is aan te raden om steeds het doel van de raadpleging helder aan te geven en ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden te duiden.

De commissie is van mening dat bij een langlopend participatietraject ook tussentijds evalueren (op het proces van de draagvlakverkenning, niet op de inhoud van het onderwerp ervan) kan bijdragen aan begrip over en weer.

De ombudscommissie 's-Hertogenbosch,

A.H.A. Lensen, voorzitter

C. Hopman, secretaris