OMBUDSMAN
METROPOOL AMSTERDAM

Aan: College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam
C.C: Gemeenteraad van Amsterdam
Gemeentesecretaris

Betreft: Observaties en aankondigingen inzake de ruimtelijke sector

Amsterdam, 1 februari 2022

Geacht college,

Sinds mijn aanstelling als Ombudsman Metropool Amsterdam heb ik met veel Amsterdammers kennisgemaakt die spontaan hun ervaringen met "de ruimtelijke sector" met mij wilden delen. Hierbij wil ik u graag informeren over deze ervaringen en daarnaast alvast enkele onderzoeksrapporten aankondigen die ik binnenkort zal presenteren naar aanleiding van klachten over de wijze waarop directies en stadsdelen bewoners bejegenen bij gebieds- en planontwikkeling in het fysieke domein.

Rode draad in de klachten is dat de bewoners opvallend boos en gekrenkt zijn: ze voelen zich overvallen door de gemeente, niet gehoord en onder druk gezet. Ook voelen ze zich gekleineerd en vernederd doordat de gemeente geen oog heeft voor hun historie en rechten op de desbetreffende locaties. Dit kan niet de bedoeling zijn van de gemeente. Aandacht voor deze signalen en er vervolgens iets mee doen, is vanuit behoorlijk bestuur essentieel. [1]

Eerder ambtelijk gesignaleerd

Gemeentelijke werkzaamheden in het fysieke domein worden veelal gekenmerkt door een meerjarig karakter, betrokkenheid van meerdere directies, uitvoering door multidisciplinaire projectorganisaties en planrealisatie via specifieke planprocedures.

Mijn voorganger heeft najaar 2019 het Gemeentelijk Management Team (GMT) reeds gewezen op het feit dat de druk op de Amsterdamse grond merkbaar toeneemt en dat de zoektocht naar bouwgrond er onvermijdelijk toe leidt dat tijdelijke en/of niet (helder) geregelde situaties en grondposities in beeld komen. Veelal betekent dit dat de gemeente deze grondposities geschikt wil maken voor planvorming en/of streeft naar regulering van de bestaande situatie (bijvoorbeeld door inpassing in het erfpachtstelsel). Deze ontwikkeling heeft als gevolg dat het aantal bij de Ombudsman ingediende klachten over de ruimtelijke sector vanaf 2017 is toegenomen; eerst met name vanuit "de rafelranden" van de stad.

[1] De klachten die bij mij in behandeling zijn (geweest) raken vooral werkzaamheden door het Projectmanagementbureau, de directies Grond & Ontwikkeling, Ruimte & Duurzaamheid, Vastgoed, en Juridische Zaken, Handhaving en het desbetreffende stadsdeel waar plantontwikkeling plaatsvindt. Vandaar dat ik deze brief richt aan uw gehele college.

We zijn inmiddels enkele jaren verder na dit contact met het GMT en helaas is de Ombudsman ook diverse klachtendossiers over de gemeentelijke ruimtelijke sector rijker: klachten van bewoners en ondernemers verspreid over de gehele stad worden nu bij de Ombudsman gemeld.

Conflictueuze spiraal

De eerste Amsterdammers die zich in 2017 tot de Ombudsman hebben gewend met een klacht over de ruimtelijke sector verblijven niet alleen aan de fysieke randen van de stad, maar blijken zich ook sociaal te bewegen aan de rand van onze –gereguleerde- samenleving: zij hebben grote behoefte aan vrijheid, geven graag eigen richting aan hun leven en hebben relatief weinig voeling met een overheid en wet- en regelgeving.
Mijn voorganger heeft reeds geconstateerd dat deze bewoners al jarenlang op locaties verblijven waarover binnen de gemeente niets of onvoldoende op schrift is vastgesteld/vastgelegd, of dat zij op locaties verblijven op basis van mondelinge toezeggingen of op basis van een (tijdelijke) gedoogsituatie.
Wanneer de gemeente (na vele jaren) op basis van formele planologische beslissingen -in de beleving van deze bewoners– "opeens" besluit om regulerend op te gaan treden, dan leidt dit uiteraard tot verzet.

Niet zelden slagen betrokken bewoners erin de aandacht te krijgen van bestuurders die vervolgens aan hun ambtenaren de opdracht geven e.e.a. op te lossen. Helaas vaak zonder het gewenst resultaat. Ambtenaren vinden het wellicht soms moeilijk om een eenmaal ingenomen standpunt los te laten en/of ervaren professionele dilemma's. Het krachtenveld waarin het bestuur, de ambtelijke organisaties en bewoners terecht komen wordt hierdoor nodeloos ingewikkeld en vaak ook grimmig. Daar bovenop komt dat onduidelijkheden en vaagheden in grondposities door commerciële partijen soms benut worden, waardoor het vraagstuk nog meer en sneller in een conflictueuze spiraal terecht komt.

Het is deze bijzondere, complexe context die maakt dat "de rafelranden" om maatwerk vragen, wat betreft inhoud en bejegening. En als dat niet wordt geleverd en de spanning oploopt, is een mediator nodig om gezamenlijk tot een oplossing te komen of staan partijen tegenover elkaar bij de rechter.[2]

Burger buiten beeld

Het is bekend dat de gemeente tijdens de planuitvoering serieuze hindernissen tegenkomt: jarenlange gedoogsituaties waar burgers rechten aan ontlenen, mondelinge afspraken daterend uit de vorige eeuw, onvolledige gemeentelijke administraties, personele wisselingen en reorganisaties met gebrekkige kennis- en dossieroverdrachten leiden tot complexe en onzekere werkomstandigheden.

---

[2] De Ombudsman is in dergelijke situaties geregeld als mediator/procesbegeleider opgetreden.
Zo heeft de Ombudsman op verzoek van de wethouder Grondzaken (van voorjaar 2020 tot zomer 2021) het proces begeleid naar een bruikleenovereenkomst tussen de gemeente Amsterdam en zorgboerderij De Boterbloem voor de realisatie van stadslandbouw in de Lutkemeerpolder.
De Boterbloem is hiertoe een samenwerkingsverband aangegaan met Stadsgroenteboer en Pluk! Groenten van West.
Formeel gezien gaat het bij procesbegeleiding naar aanleiding van klachten over de ruimtelijke sector om een niet-wettelijke taak waar de genormeerde capaciteit van mijn organisatie niet op is berekend. Bij gelijkblijvende capaciteit voor mijn organisatie zal ik hierdoor mogelijk mijn budget voor dit jaar overschrijden.

Ik stel vast dat in dit soort onzekere situaties gemeenteambtenaren zoeken naar houvast en daarbij te zeer vasthouden aan juridische procedures; de focus is volledig gericht geraakt op de juridische rechtmatigheid met als resultaat dat het perspectief van de burger steeds meer buiten beeld raakt. Bondig gezegd: de ambtelijke werkelijkheid van het Weesperplein en de Stopera domineert. De Amsterdammer wordt soms zelfs verweten de ruimtelijke ordening instrumenten niet te kennen.

In de verkenning "Vertrouwen begint bij de overheid" staat (op pagina 1):
"*Ook al handelt een overheid … rechtmatig en doorloopt ze de juridische procedures naar behoren, dan is dat bepaald geen garantie voor een rechtvaardige uitkomst. Sterker, als er bij het maken en het uitvoeren van regels te weinig oog is voor de gevolgen, dan kunnen deze voor de mensen die ze treffen onredelijk, disproportioneel en vernederend zijn."*

Burgers en ondernemers verwachten van de gemeente dat ook zij zich houdt aan (de eigen) wet- en regelgeving en procedures. Deze verwachting zien we vaak terug in klachten over gemeentelijk ingrijpen in de directe leef- en werkomgeving: bewoners en ondernemers willen volwaardig participeren tijdens de planvoorbereiding en hechten aan zorgvuldig uitgevoerde gemeentelijke (inspraak)procedures. Recente voorbeelden hiervan zien we in de reacties van bewoners in Zuidoost over de bouwplannen in Reigersbos en in Osdorp over de bouw van zes woontorens in de omgeving van de Anslijnflat. Het is reëel te verwachten dat de Ombudsman in de toekomst meer klachten met deze achtergrond krijgt. [3]

Resultaat- én mensgericht

Ander opvallend punt in de lopende dossiers is dat de gemeente bij dergelijke trajecten primair voor de aanpak van projectmanagement kiest: de dominante invalshoek is het realiseren van een project. Zo kan het gebeuren dat beton meer centraal staat dan mensen.
Op basis van de zaken die mijn organisatie in behandeling heeft stel ik vast dat een gebrek aan aandacht voor (participatie)processen in deze meerjarige trajecten een belangrijke bron van misverstanden en conflicten vormt tussen de gemeente en betrokken burgers.
De eerdergenoemde bestuurlijke bemoeienis versterkt de neiging de situatie/opgave als een project te (blijven) benaderen in plaats van een proces. Luisteren kan onbewust louter instrumenteel plaatsvinden, namelijk dienend aan het project en eindresultaat. Effect is dat bewoners de plan- en projectmatigheid ervaren als dat het hen door de strot heen geduwd wordt. Een behoorlijke overheidsorganisatie is resultaat- én mensgericht.

Blijf checken

Het is van groot belang dat bestuurders in meerjarige trajecten regelmatig beoordelen of de oorspronkelijke plandoelstellingen nog voldoen, dan wel bijstelling behoeven. Ook is cruciaal dat bestuur en management regelmatig checken of de noodzakelijke (werk)processen en (werk)relaties nog effectief en constructief bijdragen aan de gestelde doelen. De praktijk toont dat in een langdurig planologisch traject er soms teveel is voorgevallen tussen burgers en medewerkers van de gemeente waardoor (makkelijk) stagnatie en/of een conflictsfeer ontstaat. Een personele wisseling en/of het inzetten van aanvullende capaciteit kan dan behulpzaam zijn.

[3] Zie ook het in juli 2021 verschenen ombudsmanrapport "Participanten het bos ingestuurd" over het Vliegenbos in Amsterdam Noord.

"Als de gemeentelijke overheid het vertrouwen van onze inwoners wil versterken dan zal zij in de spiegel moeten kijken." … "Voor het vertrouwen van burgers is en blijft een responsieve overheid van het grootste belang. Dat wil zeggen: een overheid die een open houding heeft, deskundig is en aanspreekbaar, ook, en juist, op fouten die zij maakt. Daaraan zal de komende periode voortvarend moeten worden gewerkt. Alleen zo wordt vertrouwen onderhouden", vermeldt de verkenning "Vertrouwen begint bij de overheid" op pagina 3.

Regelmatig reflectie op het proces (op voortgang en relaties) én een procesbenadering hanteren kan stagnatie en conflicten met betrokkenen helpen voorkomen.

Bovenstaande observatie is relevant voor de huidige situatie bij de Diemerzeedijk, zowel wat betreft de locatie 74/76 als de locatie nummer 6 en omgeving. Hoewel beide locaties qua planachtergrond en omgeving enorm verschillen, geldt voor beide locaties de vraag hoe de oorspronkelijke plandoelstellingen van meer dan 10 jaar geleden zich verhouden tot de huidige fysieke omstandigheden op die locaties én nu relevante inzichten en ontwikkelingen. [4]

Verduidelijken interne processen

Het is een goed gebruik binnen de gemeente bij gebiedsontwikkeling en andere ingrijpende meerjarige trajecten om de uitvoering met behulp van multidisciplinaire projectorganisaties te realiseren. Mijn voorganger heeft begin 2021 aan het Gemeentelijk Management Team de volgende observaties voorgelegd:

"In de achterliggende 1,5 jaar heb ik met (het functioneren van) meerdere projectorganisaties kennis gemaakt. Mijn ervaring is dat deze organisaties zeer zelfstandig opereren, elke ambtenaar vanuit zijn/haar eigen discipline acteert terwijl een duidelijke regierol, neergelegd bij één functionaris, ontbreekt… Het beoordelingskader en tijdpad dat men hanteert wordt gedomineerd door juridische procedures. Projectrealisatie is dé invalshoek: oog voor verschillende belangen en denken in alternatieven en in mogelijkheden om maatwerk aan te bieden ontbreken. Nieuwe informatie en veranderde omstandigheden worden door projectleiders en projectmanagers niet toegelaten i.c. weg gedrukt …

Ik heb vastgesteld dat onbekend is wanneer vanuit een projectorganisatie escalatie of terugkoppeling dient plaats te vinden naar de ambtelijk opdrachtgever (bijv. directie G&O) en/of de ambtelijk leidinggevende (bijv. directie PMB) … Ik heb niet kunnen vaststellen of en hoe de kwaliteit van de bijdragen van betrokken ambtenaren tijdens planologische trajecten wordt bewaakt."

Organisaties die gericht zijn op het realiseren van een project en die gedomineerd worden door juridische tijdpaden en procedures binnen een dergelijke gesloten setting, sluiten zich niet alleen voor burgers af maar zijn ook voor de deelnemers zelf verstikkend en beklemmend. Essentiële ruimte voor reflectie en input vanuit andere inzichten ontbreekt, waardoor een eventuele koers- of planbijstelling nooit aan de orde komt.

Delen van bovenstaande observaties van mijn voorganger zie ik o.a. terug in twee onderzoeken die binnenkort door mijn organisatie worden afgerond. Beide zullen uitmonden in een rapport aan de Gemeenteraad. Eén over De Boterbloem en één over de Molen voor Sloten; in deze rapportages zal ik herkenbaar aandacht besteden aan de onderwerpen 'aansturing en kwaliteitsbewaking'.

[4] In maart 2010 heeft de Ombudsman n.a.v. klachten van bewoners het rapport "Gesol met woonboten" gepresenteerd. De aanbevelingen in dit rapport blijken anno 2022 en dan met name als het gaat om communicatie met bewoners nog steeds actueel.

Bestuursdwang alleen 'bestuurlijk bewust'

Het toepassen van bestuursdwang is het bevel van een bestuurlijk orgaan om een wettelijk voorschrift te handhaven of een gedane overtreding te herstellen. Het is een direct zichtbaar en tastbaar optreden van de gemeentelijke overheid richting een burger.
Een besluit om bestuursdwang toe te passen komt in de fysieke sector regelmatig voor en is in Amsterdam gemandateerd naar de ambtelijke organisatie, zonder dat er sprake is van enige bestuurlijke betrokkenheid.
Net als mijn voorganger beoordeel ik deze ambtelijke doormandatering als zéér onwenselijk.
Ik neem dan ook zijn eerdere aanbeveling aan het Gemeentelijk Management Team in deze bestuurlijke brief over om de mandatering inzake bestuursdwang te heroverwegen.
Bestuursdwang dient alléén te worden toegepast op basis van een onderbouwd bestuurlijk besluit en níet op basis van een aan ambtenaren overgedragen mandaat. 'Bestuurlijk bewust', met andere woorden. [5]

Rammelende informatievoorziening

Tijdens diverse onderzoeken stuit mijn organisatie op een zeer gebrekkige informatievoorziening en onvolledigheid van documentatie. Het gaat hierbij om gebreken met een grote variëteit aan vormen en op uiteenlopende terreinen. Zo komt het voor dat in bezwaar- en beroepsprocedures onjuiste, niet-actuele kaarten worden gepresenteerd waardoor beslissers een onjuist beeld van de locatie krijgen.
Ook heb ik vastgesteld dat medewerkers brieven met (meerdere) feitelijke onjuistheden ter ondertekening aan hun directeur voorleggen, ontbreken in sommige projectdossiers cruciale stukken en acteren ambtenaren regelmatig enkel en alleen vanachter hun bureau zonder kennis van de locatie, de situatie en zonder contact met betrokken burgers. Burgers ervaren dit als zeer krenkend, vooral als dit zichtbaar leidt tot fouten en een onjuiste bejegening ("framing" en beschuldigingen). Aangezien binnen de ruimtelijke sector men sterk handelt vanuit de juridische invalshoek en – procedures heeft het verstrekken van onjuiste en/of onvolledige informatie vaak grote gevolgen in verdere fasen en juridische procedures.

Moeizame samenwerking

Als het om planontwikkeling gaat – zo hebben wij ervaren - is men binnen de gemeentelijke ruimtelijke sector opvallend weinig bekend met klachtenprocedures, de rol en bevoegdheden van de Ombudsman en de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit maakt dat door de Ombudsman gevraagde informatie regelmatig moeizaam beschikbaar komt en men in een enkel geval in eerste instantie niet voornemens is een vraag van de Ombudsman te beantwoorden, omdat deze als "niet relevant" wordt beoordeeld. Deze onbekendheid met het werk en toetsingskader van de Ombudsman maakte dat mijn medewerkers soms tegenwerking hebben ervaren in hun onderzoek.
Met urgentie dient binnen de directies in de ruimtelijke sector te worden vastgesteld of en hoe aandacht wordt besteed aan de beginselen van behoorlijk bestuur en hoe medewerkers (inclusief extern ingehuurde) getraind worden in de omgang met burgers en ondernemers. Met voorrang dient geïnventariseerd te worden wat er aan opleidingsprogramma's structureel toegevoegd moet worden om kennis hierover te verbeteren en de vaardigheden hiervoor te vergroten.

---

[5] In het rapport aan de Gemeenteraad over de zaak De Boterbloem zal ik uitvoerig aandacht besteden aan de in deze situatie toegepaste bestuursdwang en indien nodig – voorzien van een onderbouwing- aandringen op aanpassing.

Ten slotte

Ik vind het belangrijk hier te benadrukken dat bewoners en ondernemers zich tot de Ombudsman richten omdat zij over iets niet tevreden zijn in hun relatie met de gemeente. Vandaar dat deze brief vooral gericht is op knelpunten en daarnaast enkele in het oog springende patronen schetst en verbeter- en aandachtspunten bevat.

Daar wil ik tegenover stellen dat er ook het nodige goed gaat in het fysieke domein; ik ontmoet veel zeer betrokken en deskundige ambtenaren die met trots werken vóór en áán Amsterdam. Plannen ontwikkelen, grond bouwrijp (laten) maken, de openbare ruimte leefbaar maken en houden, "stenen stapelen" in tijden van een vastgelopen woningmarkt: het zijn belangrijke én urgente werkzaamheden en veel gaat goed.

Permanente opdracht is dat de Amsterdammers voor wie al deze medewerkers binnen de ruimtelijke sector zich inzetten, niet uit het oog worden verloren.

Hartelijke groet,



Munish Ramlal
Ombudsman Metropool Amsterdam

Postbus 2119
1000 CC Amsterdam

Jacob Bontiusplaats 9
+31-(0)20-625 9999

info@ombudsmanmetropool.nl
www.ombudsmanmetropool.nl