

Rapport Ombudsman Metropool Amsterdam

Bouwen zonder Vertrouwen

Uitdagingen bij Participatie in Reigersbos

Gemeente Amsterdam

Cluster Ruimte en Economie,
Ruimte en Duurzaamheid
Stadsdeel Zuidoost

Datum: 4 april 2023

Rapportnummer: 2023004



Inhoud

Samenvatting	3
Aanleiding	5
Onderzoekskader	7
Procesbeschrijving	10
Bevindingen van de ombudsman	32

Samengevat

Uit onderzoek van de Ombudsman Metropool Amsterdam blijkt dat in het participatieproces rond de gebiedsontwikkeling in Reigersbos dingen fout zijn gegaan. Waar aan de ene kant uit het onderzoek blijkt dat de gemeente veel heeft geprobeerd om bewoners te betrekken, is aan de andere kant een grote onvrede bij bewoners waarneembaar. Kwantiteit en kwaliteit blijken hier dus niet hetzelfde.

Bewoners menen dat te lang onduidelijk was welke plannen de gemeente had op het gebied van woningbouw, en dat de informatie die de gemeente Amsterdam heeft verstrekt aan bewoners, onvoldoende is geweest om hierbij op een juiste en voor iedereen heldere manier betrokken te zijn. De gemeente had vanaf het begin moeite de bewoners te bereiken. Zowel fysiek als 'op papier': er was veel sprake van begripsverwarring. Zo verstonden bewoners iets anders onder 'hoogbouw' dan ambtenaren van de gemeente Amsterdam.

Deze conclusies komen voort uit onderzoek dat de ombudsman deed vanaf februari 2022 tot maart 2023. Gedurende het onderzoek is met name gesproken met bewoners van Amsterdam-Zuidoost en ambtenaren. Ook zijn vele relevante documenten bestudeerd, van uitnodigingen aan bewoners en uitingen van bewoners, tot ambtelijke nota's.

Hierbij keek de ombudsman vooral naar communicatie vanuit de gemeente Amsterdam naar bewoners, en hoe het participatieproces door bewoners beleefd is. Uitingen van de gemeente zijn bestudeerd, en aan de hand van diverse interviews met betrokkenen is een reconstructie gemaakt van het participatieproces.

De ombudsman heeft elke fase van het participatieproces onder de loep genomen:

1. De verkenningsfase, met als eindproduct een principenota. Hierin staan de hoofdlijnen van de opdracht, die in deze fase gericht zijn op de meer algemene plannen: sociale en ruimtelijke verbeteringen.
2. De toetsing van de haalbaarheid van deze plannen, met als eindproduct een projectnota. De projectnota is concreter dan de principenota en ook meer gericht op de plannen voor de bouw van woningen. Het doel ervan is niet een 'vast eindplaatje', maar een beschrijving van de mogelijkheden. Sommige uitgangspunten staan wel al vast.
3. Het ontwerpen van wat er precies gaat gebeuren en de bijbehorende kosten, met als eindproduct een investeringsnota. Hierin staat de concrete en uitgewerkte plannen,

hoofdzakelijk gericht op de woningbouw en waarop de gemeenteraad akkoord zal moeten geven.

Hierbij zijn ook de participatievormen zoals de zogeheten *placemaking game*, de waardewandelingen, het *hoodlab*, en de marktsessie bekeken. Deze participatievormen worden in het rapport nader beschreven.

De ombudsman beveelt de gemeente aan:

- Interesse te tonen in bewoners. Besteed meer aandacht aan het leren kennen van de buurt.
- Te vertragen. Juist wanneer men snel wil bouwen, is het nodig om veel tijd te nemen bij een participatietraject. Het venijn zit in de start. Als te snel over bezwaren heengestapt wordt, liggen slepende juridische procedures op de loer.
- Plannen rond woningbouw en ander politieke ambities bij gebiedsontwikkeling zo vroeg mogelijk, zo uitgebreid mogelijk te delen met bewoners.
- De uitvoerend ambtenaren voldoende uit te rusten om deze ambities goed uit te kunnen voeren, waarbij recht gedaan wordt aan de participatieambities enerzijds, en de maatschappelijke opgaven anderzijds.

Aanleiding

Hoe betreft gemeente Amsterdam bewoners op een behoorlijke wijze bij ontwikkelingen in de openbare ruimte? Deze vraag rijst niet alleen hier. Er is lokaal, landelijk en wereldwijd veel onderzoek naar verricht en handreikingen over hoe dit het beste vorm te geven zijn daarbij geboden. Er wordt op vele plekken, waaronder in de gemeente Amsterdam, volop geëxperimenteerd met nieuwe manieren voor het betrekken van bewoners bij ontwikkelingen. Ontwikkelingen die voortkomen uit maatschappelijke opgaven waar de gemeente een oplossing voor dient te vinden. Het lijkt nog altijd makkelijker gezegd dan gedaan, want hoe richt je dit op een effectieve manier in? Vrijwel iedereen onderschrijft het belang van participatie om alle belangen, creativiteit, meningen en kennis voor ogen te krijgen bij grote ontwikkelingen.

Bij welk onderwerp worden bewoners betrokken, op welke manier en hoe transparant zal de gemeente daarbij te werk moeten gaan? Hoe zorgt de gemeente ervoor dat de resultaten uit het participatietraject tot uitdrukking komen in de besluitvorming? Het lijken simpele vragen, maar de praktijk wijst vaak anders uit.

Signalen van bewoners uit Reigersbos die zich onvoldoende gehoord voelen, vormen in dit geval aanleiding voor de gemeente om een extern bureau te vragen de participatie tussentijds te evalueren. Kort daarna dienen enkele bewoners (hierna: verzoekers) een verzoek tot onderzoek in bij de ombudsman én neemt de gemeenteraad een motie aan met daarin het voorstel om de ombudsman uit te nodigen om onderzoek te verrichten 'naar de wijze van participatie bij de totstandkoming van de Investeringsnota'. De ombudsman heeft hier positief op gereageerd en is begin 2022 een onderzoek uit eigen beweging gestart.

Verzoek tot onderzoek aan de ombudsman

Via deze motie vraagt de Amsterdamse gemeenteraad de ombudsman om na te gaan hoe de participatie ten aanzien van de plannen in Reigerbos is verlopen. Bewoners vinden dat de gemeente hen onvoldoende heeft betrokken bij de plannen tot ontwikkeling van Reigersbos. Hierdoor, zo luidt het ongenoegen, hebben veel bewoners niet van zich kunnen laten horen, laat staan daadwerkelijk participeren.

Motie

De aangenomen motie dateert van 26 januari 2022 en het daarin neergelegde verzoek blijkt uit de volgende tekst.

Gehoord de discussie over het Vaststellen van de 'Investeringsnota Centrum Reigersbos' en de participatie van de plannen

Constateerend dat:

- Reigersbos een ontwikkelbuurt is. Dit betekent dat de sociaaleconomische positie van de inwoners gemiddeld minder goed is dan in de rest van Amsterdam. Ook zijn niet alle inwoners de Nederlandse taal machtig en door tal van redenen moeilijker te bereiken en te betrekken.

- De Stadsdeelcommissie Zuidoost in haar advies stelt dat "de wijze van participatie bij de totstandkoming van de investeringsnota tot veel commotie heeft geleid. De mening van de bewoners en die van het projectteam van de gemeente liggen veel te ver uiteen."

"Veel bewoners niet wisten en velen nog steeds niet weten wat er wellicht in hun directe woonomgeving gaat gebeuren dan kunnen we constateren dat het beoogde resultaat, bewoners zijn geïnformeerd en betrokken bij de ontwikkelingen, nog niet gerealiseerd is."

Overwegende dat:

- Uit de inspraakreacties blijkt dat bewoners en bewonersgroepen veel informatie niet of te laat heeft bereikt. Zelfs betrokken bewoners die nauw betrokken zijn bij dit plan geven dit signaal af. De communicatie wordt als ondermaats, te verwarrend of te ingewikkeld beschouwd.

- De afgelopen jaren bij verschillende ruimtelijke projecten in Amsterdam de participatie op tal van punten niet goed is gegaan (zoals Vliegenbos, Meervaart, Woonboten Diemer Zeedijk, Windturbines, etc). Dit is eveneens door de Ombudsman geconstateerd.

- Bewonersparticipatie een centrale rol dient te spelen in de ruimtelijke opgaven. Een goed verloop van deze participatie is cruciaal bij het vertrouwen en de betrokkenheid van burger bij overheid en buurt.

Verzoekt het college van burgemeester en wethouders

De Ombudsman te vragen om het doen van onafhankelijk onderzoek naar de wijze van participatie bij de totstandkoming van de Investeringsnota en daarbij te laten beoordelen of de participatie voldoende heeft plaatsgevonden bij bewoners, ondernemers en belanghebbenden uit de buurten.

Onderzoekskader

Taak ombudsman

De Ombudsman Metropool Amsterdam houdt toezicht op 8 gemeenten, waaronder de gemeente Amsterdam. Het instituut bevordert behoorlijke dienstverlening van gemeenten aan alle bewoners in de hoop dat klachten richting een ombudsman niet nodig zijn omdat de gemeente zelf zaken goed organiseert. Naast deze bevorderende taak heeft de ombudsman een rechtsbeschermende rol. Bij een individuele klacht onderzoekt de ombudsman het feitelijke handelen van de gemeente en toetst de ombudsman aan criteria van behoorlijkheid. Waar nodig lost hij kwesties op, maar uitgangspunt blijft dat de gemeente zelf aan de slag moet met structurele verbeteringen van de dienstverlening. De wettelijke taak van de ombudsman is om onderzoek te verrichten naar de manier waarop de overheid in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen¹. Dit onderzoek kent verschillende vormen, maar de rode draad is dat de ombudsman toetst of dat overheidsgedrag al dan niet behoorlijk is geweest en vervolgens aanbevelingen doet. Het is daarbij tevens de taak van een ombudsman om de overheid, en soms ook aan bewoners, een spiegel voor te houden, uit te nodigen tot reflectie en aan te sporen tot actie. Onderzoeksrapporten alleen gaan de wereld niet veranderen.

Behoorlijkheidstoets

Evenals in een eerder door Ombudsman Metropool Amsterdam verricht onderzoek naar burgerparticipatie², wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van uitgangspunten opgesteld door de Nationale ombudsman in het rapport 'We gooien het de inspraak in'³. Dit rapport is een weergave van een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Het is geschreven in 2009, maar nog altijd relevant en actueel. In het rapport en de daaruit voortvloeiende participatiewijzer⁴ formuleert de Nationale ombudsman heldere spelregels ter voorkoming van de belangrijkste ergernissen van burgers. Die ergernissen, beschreven in 2009, zijn: *de politiek heeft al besloten; burgers worden te laat betrokken; inbreng wordt genegeerd; de gemeente verstrekt geen informatie; door gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van burgers niet met de realiteit; de gemeente handelt niet zorgvuldig; de gemeente wil geen gesprek met haar burgers en de gemeente verstrekt onduidelijke of onvolledige informatie*. De Nationale ombudsman benadrukt dat het rapport en de participatiewijzer burger én overheid

¹ artikel 9:18 Algemene wet bestuursrecht

² <https://www.ombudsmanmetropool.nl/nieuws-publicaties/ombudsman/participanten-het-bos-ingestuurd>

³ https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-180_2.pdf

⁴ <https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/participatiewijzer>

heldere richtlijnen bieden om burgerparticipatietrajecten behoorlijk in te richten en kaders om deze te evalueren. Ook kan het worden gebruikt als toetsingskader door overheid of ombudsman bij het onderzoek naar een klacht. Bij gebrek aan andere -voor een ieder inzichtelijke- toetsingskaders, wordt hier dit kader van de Nationale ombudsman gebruikt. Een ander, meer recent relevant rapport van de Nationale ombudsman genaamd 'Een goed begin is het halve werk'⁵, is tevens bruikbaar als het gaat om toetsing van participatieprocessen. Dit rapport laat zien hoe burgers en de overheid participatie bij infrastructurele projecten ervaren en dat tussen de theorie en de praktijk van participatie een spanningsveld zit. Wanneer de overheid de vertaalslag maakt, blijkt het namelijk lastig te zijn om burgers vanaf het begin te betrekken of zich betrokken te laten voelen. Wanneer burgers zich in de beginfase onvoldoende betrokken voelen, dan heeft dat vergaande gevolgen voor hoe het participatieproces in latere fases wordt ervaren, aldus de Nationale ombudsman. Die formuleert daarom randvoorwaarden die de overheid ondersteunen bij het maken van dat goede begin. Voor dit onderzoek wordt dan ook gebruik gemaakt van de kaders en richtlijnen uit deze beide rapporten.

Focus

Het verzoek tot onderzoek voortkomend uit de motie, is heel breed: de wijze van participatie bij de totstandkoming van de investeringsnota. Dit gaat over het besluitvormingsproces vanaf 2017 tot heden, waarbij er op veel verschillende momenten en manieren interactie is geweest tussen gemeente en bewoners. De ombudsman poogt de participatie, de betrokkenheid van bewoners bij deze besluitvorming, in dit traject inzichtelijk te maken door de meest relevante documenten en cruciale momenten te beschrijven. Bovendien is het proces nog gaande en vinden er steeds opnieuw interacties plaats tussen gemeente en bewoners. Het ongenoegen van bewoners richt zich met name op de woningbouw. De ombudsman verdiept zich derhalve in de wijze van informatieverstrekking over de plannen ten aanzien van deze woningbouw en in de manier waarop de gemeente bewoners daarbij heeft betrokken.

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op de vraag of de gemeente hierbij behoorlijk heeft gehandeld. Het betreft het proces en uitdrukkelijk niet de inhoud en de gewenste uitkomst van de participatie. Dat is een politieke afweging waarover een ombudsman geen uitspraken doet.

⁵ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2019041-een-goed-begin-is-het-halve-werk-onderzoek-naar-participatie-bij>

Aanpak

De ombudsman heeft in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende bronnen en methoden. Er is dossieronderzoek verricht. Daarbij zijn verschillende documenten bekeken, waaronder bestuurlijke/ambtelijke stukken van de gemeente, bewonersbrieven, externe onderzoeken, correspondentie en verslagen van bewonersbijeenkomsten en insprekmomenten. Er zijn drie diepte-interviews geweest met betrokken ambtenaren van de gemeente, waarbij de planning en uitvoering van het participatieproces zijn besproken. Daarnaast zijn ter plekke in Reigersbos gesprekken gevoerd met bewoners en winkeliers. Totaal gaat het om zo'n tien interviews en een flink aantal (kortere) gesprekken met bewoners en winkeliers uit de buurt. Ten slotte hebben onderzoekers van de ombudsman gesprekken gevoerd met een lid van de stadsdeelcommissie Zuidoost en met een vertegenwoordiger van stichting !WOON.

Op basis van de schriftelijke documenten en de interviews is hieronder een feitenrelaas opgesteld van de in dit geval meest relevante gebeurtenissen uit de periode van plan- en besluitvorming. Dit is hierbij opgenomen in dit voorlopige verslag van bevindingen. Betrokkenen zijn uitgenodigd om te reageren indien hierin onjuiste feiten staan opgenomen. Deze reacties worden verwerkt in het definitieve verslag van bevindingen en uiteindelijk opgenomen in het rapport.

Andere onderzoeken naar participatietraject Reigersbos

Naar aanleiding van de signalen van onvrede over het participatieproces heeft de gemeente Amsterdam onderzoeksbureau Dietz de opdracht gegeven om een reflectieonderzoek uit te voeren. Het opgeleverde rapport dateert van 14 maart 2022. Er is gereflecteerd op het doorlopen participatieproces in de periode vanaf juli 2018 tot en met oktober 2021. Hieruit zijn verschillende conclusies en aanbevelingen voortgekomen. Hiernaast doet de Hogeschool van Amsterdam een meerjarig actie-onderzoek naar de participatie bij de Strategische Buurtontwikkeling.⁶

De Rekenkamer Metropool Amsterdam publiceerde eind 2022 een rapport over participatietrajecten van de gemeente Amsterdam in het algemeen, waarin de Rekenkamer concludeert dat ambtenaren vaak onduidelijk beschrijven wat er aan participatie gebeurt, of ze er nu veel aan doen of niet.⁷

⁶ Zie: <https://www.hva.nl/urban-governance/gedeelde-content/projecten/inclusief-bouwende-stad/ontwikkelbuurten.html>

⁷ Zie: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/participatieparagraaf/>

Procesbeschrijving

Hieronder volgt een overzicht van relevante momenten uit het plan- en besluitvormingsproces, onder verwijzing naar de bijbehorende documenten, gericht op de plannen in Reigersbos en de wijze waarop bewoners daarbij zijn betrokken.

De aanwijzing van Reigersbos als ontwikkelbuurt

De herinrichting van Reigersbos komt voort uit de zogenaamde ‘aanpak ontwikkelbuurten’. In een besluit van het college van B&W uit 2017 zijn 32 buurten in Noord, Zuidoost en Nieuw-West, waaronder Reigersbos, aangewezen als ontwikkelbuurt.⁸

De vijf doelstellingen van de ontwikkelbuurten zijn:

1. Verbetering van de kwaliteit van woningen, woonomgeving en gebouwde voorzieningen.
2. Verbetering van de leefbaarheid.
3. Verbetering van de sociaaleconomische positie van de buurt en haar bewoners.
4. Koppeling van stedelijke ontwikkelingsgebieden met strategische buurtontwikkeling.
5. Verbetering van de energetische kwaliteit (duurzaamheid) van de woningen - waaronder het Aardgasvrij maken van bestaande en nieuwbouw.

De ambitie hiervan is om deze buurten samen met de bewoners, corporaties en overige partijen te verbeteren door te kijken naar wat de prioriteiten zijn en hoe deze het beste aangepakt kunnen worden. Denk aan verbetering van woningen en maatschappelijke accommodaties, een aantrekkelijkere en veiligere leefomgeving en diverse maatregelen waarmee de sociaaleconomische status van de buurt en de bewoners verbetert. Het is een meerjarig proces waarvoor in de periode 2019-2022 jaarlijks 10 miljoen beschikbaar is gesteld.⁹

Uit de bestuursopdracht en de actualisatie daarvan volgt dat bij de aanpak ontwikkelbuurten groot belang wordt toegekend aan participatie door bewoners en andere maatschappelijke partners. Er wordt regelmatig benoemd dat de plannen samen met de buurt worden gemaakt:

⁸ Bestuursopdracht Ontwikkelbuurten, 14 maart 2017

⁹ Zie: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-uitvoeringsagenda/fijne-buurten/ontwikkelbuurten/>

We doen het samen met de bewoners en andere maatschappelijke partners. Samen ontwerpen en ontwikkelen van plannen in de ontwikkelbuurten is van wezenlijk belang voor het draagvlak en gericht op het creëren van eigenaarschap bij bewoners en de betrokken maatschappelijk partijen. Per ontwikkelbuurt stelt het planteam en het gebiedsmanagement samen met de bewoners en maatschappelijke partners in de buurt een participatieplan op. In 2019 is in totaal € 1,1 miljoen uit het budget Ontwikkelbuurten beschikbaar voor het organiseren van de participatie en (extra) bewonersondersteuning.¹⁰

De volgende uitgangspunten staan hierbij centraal (bestuursopdracht Ontwikkelbuurten maart 2017):

1. We volgen de lijn uit Koers 2025 dat bij stedelijke verdichtingslocaties met een sloopnieuwbouwopgave er minstens evenveel sociale woningen terug worden gebouwd als er gesloopt worden. Daarnaast zorgen we in de aanpak van ontwikkelbuurten dat de afspraken over de ontwikkeling van de woningvoorraad uit de Samenwerkingsafspraken met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de huurders worden nagekomen.
2. De aanpak wordt samen bepaald met de buurt.
3. De plannen zijn kleinschalig en flexibel en vormen geen blauwdruk.¹¹

Het belang van participatie is al in de bestuursopdracht benoemd en daarbij is tevens als doel gesteld om draagvlak en eigenaarschap voor de plannen te creëren.¹² Tijdens interviews met de gemeente kwam ook naar voren dat het projectteam op dat moment zoekt naar manieren om meer contact te krijgen met de bewoners in Reigersbos, een netwerk op te bouwen. Zij benadrukt dat dit lastig is. Er is bijvoorbeeld geen buurthuis, waar contact op een laagdrempelige manier gelegd kan worden.

De stedelijke bouwopgave/gebiedsontwikkeling in Reigersbos

Naast de opdracht tot aanpak van Reigersbos als ontwikkelbuurt, speelt er de stadsbrede woningbouwopgave. Op basis van het coalitieakkoord zal er -naast maatregelen om woningen betaalbaar te houden- een flink aantal woningen in de stad moeten worden bijgebouwd. Deze opgave is daarmee van invloed op de ontwikkeling van plannen in de gehele stad. Dat blijkt ook het geval in Reigersbos.

¹⁰actualisatie bestuursopdracht Ontwikkelbuurten, 2019-2022, p.8

¹¹ actualisatie bestuursopdracht Ontwikkelbuurten, 2019-2022, p.9

¹² actualisatie bestuursopdracht Ontwikkelbuurten, 2019-2022, p.8

In dit verband zijn de documenten Structuurvisie Amsterdam 2040, Koers 2025 en de nieuwe omgevingsvisie noemenswaardig. Koers 2025 is genoemd als één van de kaders waardoor de gebiedsontwikkeling van Reigersbos is bepaald.¹³ Dit is een inventarisatie van woningbouwlocaties in Amsterdam in de periode 2020-2030. Daaruit volgt dat er 50.000 woningen bij moeten komen in Amsterdam. Voor Gaasperdam, waar Reigersbos onder valt, is daarin specifiek benoemd dat gebiedsontwikkeling een rol speelt, maar dat het met name gaat om investeringen in de kwaliteit en duurzaamheid van de bestaande woningvoorraad (en in verbindingen, groen, detailhandel en maatschappelijk programma).¹⁴ Er staat vervolgens een indicatie van 200 bij te bouwen woningen in Reigersbos en omgeving.¹⁵

De participatie ten aanzien van de verschillende opgaven

Zoals blijkt uit de hierboven beschreven opgaven, wordt Reigersbos op verschillende vlakken ontwikkeld: de buurt wordt opgeknapt, delen worden heringericht én er komen woningen bij. Bij de uitwerking van deze verschillende plannen zijn en worden bewoners telkens weer op een andere manier betrokken. Volgens de gemeente staat de participatie ten aanzien van de stedelijke bouwopgave/gebiedsontwikkeling (de bouw van woningen) los van de participatie activiteiten ten aanzien van de andere plannen gericht op de aanpak van Reigersbos als ontwikkelbuurt. Wel, zo geeft de gemeente aan, is er op inhoud een zekere verbondenheid: de plannen zien allemaal op dezelfde wijk en de uitvoering ligt ook bij dezelfde afdeling van de gemeente.

De plannen voor ontwikkeling van Reigersbos en betrokkenheid van bewoners daarbij

De planvorming voor zowel de aanpak van Reigersbos als ontwikkelbuurt als de gebiedsontwikkeling van Reigersbos verloopt gezamenlijk, via het besluitvormingsproces Plaberum¹⁶. Alle plannen, het opknappen, herinrichten en het toevoegen van woningen, worden via dit besluitvormingsproces verder uitgewerkt. Het proces omvat vier fases.

1. De **verkenningsfase**, met als eindproduct een **principenota**. Hierin staan de hoofdlijnen van de opdracht, die in deze fase gericht zijn op de plannen meer in het algemeen: sociale en ruimtelijke verbeteringen.
2. De toetsing van de **haalbaarheid van deze plannen**, met als eindproduct een **projectnota**. De projectnota is concreter dan de principenota en ook meer gericht

¹³ Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.48

¹⁴ Koers 2025, p.35

¹⁵ Koers 2025, p.34

¹⁶ <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/vastgoedprofessionals/projecten/ontwikkeling-gebied-4-stappen/>

op de plannen voor de bouw van woningen. Het doel ervan is niet een 'vast eindplaatje', maar een beschrijving van de mogelijkheden. Sommige uitgangspunten staan wel al vast.¹⁷

3. Het **ontwerpen** van wat er precies gaat gebeuren en de bijbehorende **kosten**, met als eindproduct een **investeringsnota**. Hierin staat de concrete en uitgewerkte plannen, hoofdzakelijk gericht op de woningbouw en waarop de gemeenteraad akkoord zal moeten geven.
4. De daadwerkelijke fase van uitvoering. Deze fase is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet aan de orde, dus zal hier onbesproken worden gelaten.

Per fase zal hieronder worden beschreven wat de plannen zijn voor Reigersbos, hoe de gemeente bewoners daarbij heeft willen betrekken en hoe dat in de praktijk is verlopen. De ombudsman richt zich hierbij met name op de informatieverstrekking over de gebiedsontwikkeling/de bouw van woningen, omdat voornamelijk daar het ongenoegen van de bewoners vandaan komt.

1. De verkenningsfase

De fase waarin de mogelijkheden voor ontwikkeling van plannen worden verkend, wordt afgerond met een principenota. Hierin zijn de ruimtelijke én de sociaaleconomische opgaven verkend. De stadsdeelcommissie heeft hierover op 22 mei 2019 unaniem positief geadviseerd, waarna het college van B&W bij besluit van 9 juli 2019 heeft ingestemd met de principenota. Een samenvatting van de principenota is op verschillende plekken uitgedeeld aan bewoners.

De plannen in Reigersbos

Het gestelde doel in de principenota, ten aanzien van woningbouw in Reigersbos, is dat er meer betaalbare woningen komen en meer diversiteit aangebracht wordt in het woningaanbod.¹⁸ Aantallen te bouwen woningen worden hier niet genoemd.

Reigersbos is bij de herinrichting opgedeeld in verschillende deelgebieden: Reigersbos I / II, III en IV. Per deelgebied zijn in de principenota de plannen beschreven.¹⁹

Over Reigersbos I / II wordt ten aanzien van woningbouw specifiek opgemerkt dat er plannen zijn om bestaande woningen te verbeteren en om samen met bewoners de

¹⁷ Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.9

¹⁸ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.7

¹⁹ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.17-26

mogelijkheden te verkennen voor kleinschalige woningbouw. Er gaat een inventarisatie plaatsvinden van mogelijke bouwlocaties.²⁰

Verder staat er dat Reigersbos III verbeterd kan worden door onder meer het opknappen van woningen en dat ook hier samen met de buurt zal worden verkend of kleinschalige woningbouw mogelijk is op een aantal locaties in de buurt, met bijbehorende inventarisatie van potentiële bouwlocaties.²¹ Dit geldt eveneens voor Reigersbos IV.²²

Andere in de principenota genoemde ruimtelijke plannen in Reigersbos zijn: het verbeteren/herinrichten van de dreven. De Reigersbosdreef wordt volgens de nota aangepast in een straat met woningen en voorzieningen. De mogelijkheid voor woningbouw langs de Reigersbosdreef wordt verkend²³. Ook wordt gesproken over het versterken van het winkelcentrum, ruimte creëren voor maatschappelijke voorzieningen, betere fiets- en voetpaden en onderhoud van groen.²⁴

Betrokkenheid van bewoners

Participatieplan

De gemeente heeft in deze fase, juli 2019, een participatieplan opgesteld voor alle plannen voortvloeiend uit de twee hierboven genoemde opgaven in Reigersbos.²⁵ Volgens de gemeente heeft zij getracht de mogelijkheden voor betrokkenheid van bewoners in beeld te brengen en aan te geven dat er verschillen zijn in niveau van participatie. Er was volgens de gemeente toen nog geen gedetailleerd participatiebeleid en de betrokken ambtenaren hebben het participatieplan op eigen initiatief opgesteld. Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat de gemeente dit plan heeft opgesteld zonder bewoners hierbij te betrekken en zonder dit met hen te delen. Bewoners kennen dit participatieplan en de inhoud daarvan dus niet.

In dit plan staat beschreven wat de gemeente in 2018-2019 heeft gedaan om alle wensen en belangen van bewoners, organisaties en andere betrokkenen in beeld te krijgen. Verder staat er dat de input daaruit is meegenomen in de principenota.

Volgens nadere informatie van de gemeente was 'consultatie' het hoogst haalbare niveau bij de participatie ten aanzien van de gebiedsontwikkeling/de bouw van woningen. Dit

²⁰ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.21

²¹ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.23

²² Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.25

²³ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p. 5, 43 en 44

²⁴ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.5, 7 en 9

²⁵ Concept participatieplan ontwikkelbuurt Reigerbos, juli 2019

blijkt volgens de gemeente uit het participatieplan. Daarover staat het volgende in het plan:

Hoofdstuk 3. Participatieproces verbeteren van de Reigersbosdreef

Stap 1 : Definitie: wat is het project, plan, of idee? Hoe kan de participatie het best worden ingestoken? Projectmatig of thematisch?

1. Verbeteren van de dreven

[...]

- Het bouwen van woningen; een meer gevarieerd woningaanbod dat aansluit op de behoefte in de wijk

[...]

Stap 3: Bepalen participatie proces (participatie niveau, participatie instrument, planning en spelregels etc) samen met de doelgroep.

Het niveau op de participatieladder voor het participatietraject voor de dreven is: informeren, inspreken, consulteren. Daarnaast zijn er ook momenten waarbij mensen mee kunnen denken over de ontwerpvarianten, denk aan het niveau van coproduceren en samenwerken. Daarvoor is het belangrijk dat er in de voorfase al is besloten over welke punten onderhandeld kan worden.

Er staat over de volgende fases van de planvorming dat bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden uitgebreid de gelegenheid krijgen om mee te denken, ideeën en suggesties aan te dragen dan wel mee te ontwerpen aan de plannen. Er zullen afspraken worden gemaakt over de spelregels rond participatie, met duidelijkheid over wat de participatie inhoudt per project: waarvoor leveren partijen een inhoudelijke bijdrage, waarover kan men meebeslissen en waarover niet, hoe wordt omgegaan met tegenstrijdige meningen. Ook staat er dat voor elk project of elke planuitwerking het participatieproces samen met de bewoners en andere betrokkenen wordt bepaald (maatwerk). Het is volgens de gemeente een groeidocument.

De ervaringen met participatie uit de praktijk

Uit de gemeentelijke documenten volgt dat in deze verkenningsfase verschillende 'stakeholders' zijn geraadpleegd en geïnformeerd over de plannen, waaronder de winkeliersvereniging en bewonersplatform Reigersbos.²⁶ Ook is benoemd dat de definitieve principenota is gedeeld met gesprekspartners en andere belanghebbenden. Bewoners zijn via diverse media geïnformeerd over de inhoud.²⁷

Uit gevoerde interviews met bewoners komt naar voren dat diverse bewoners op dit moment niet op de hoogte zijn van de plannen vastgelegd in de principenota, en dus evenmin van manieren waarop zij betrokken kunnen worden bij de plannen.

Uit nadere informatie van de gemeente volgt dat zij in deze fase heeft getracht te achterhalen wat in het algemeen de behoeftes zijn van bewoners van Reigersbos ten aanzien van hun leefomgeving. Het doel daarvan is om die een plek te geven in de projectnota, die weer aan bewoners wordt voorgelegd en nader wordt uitgewerkt. De gemeente erkent dat het invoegen van de participatiewensen in de gebiedsontwikkeling best een zoektocht is, waar zij nog niet helemaal uit is.

- Meer concreet heeft de gemeente een '**placemaking game**'²⁸ opgezet om bewoners in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming. Bewoners, andere belanghebbenden en gemeente hebben samen gekeken naar kansen die er zijn in het gebied en welke problemen op korte termijn aangepakt kunnen worden. Dit heeft plaatsgevonden in januari 2018 en hierbij waren 40 deelnemers aanwezig. Er zijn meerdere projecten uit voortgekomen die reeds zijn of nog worden uitgevoerd ter verbetering van de buurt. Deze placemaking zag dus op het in gezamenlijkheid vinden van kortetermijnoplossingen ter verbetering van de buurt. Dit had niets te maken met het betrekken van bewoners bij plannen voor de bouw van woningen.
- Er zijn **waardewandelingen**²⁹ georganiseerd om bewoners en ondernemers te betrekken bij de verkenning van de ruimtelijke opgave, specifiek gericht op de Reigersbosdreef. Hier is gecommuniceerd dat woningbouw langs de dreef zou worden onderzocht, de nadruk lag wel op onderzoeken wat zij positief en negatief vinden aan en rondom de dreef zelf.

²⁶ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.35

²⁷ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.37

²⁸ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.35

²⁹ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.35

- Volgens de gemeente heeft zij in de verkenningsfase ook door middel van het zogenaamde '**hoodlab**'³⁰ geprobeerd om de wensen en behoeftes van bewoners te achterhalen. Uit de beschikbare documenten volgt dat de gemeente in mei en juni 2019 met hoodlab (een container met daarin een huiskamersfeer) en in samenwerking met partners uit het sociaal domein, gesprekken heeft gevoerd met bewoners en voorbijgangers over wonen en leven in Reigerbos, om inzichten te verkrijgen over de vormgeving van de sociale opgave van de wijk. Er zijn uiteindelijk ongeveer 800 bewoners op bezoek geweest en om en nabij 500 gesprekken gevoerd.
- Op 28 augustus 2019 is er een marktsessie gehouden. Hier is de samenvatting van de principenota uitgedeeld en is het gesprek aangegaan met bewoners. Woningen langs de dreef zijn hier volgens de gemeente aan bod gekomen. Tijdens deze marktsessie konden mensen hun interesse opgeven voor als de gemeente vervolgsessies zou organiseren. Dat zijn later de 'play the city' sessies geweest die in november 2019 gehouden zijn.

Het hoodlab is door verschillende bewoners ervaren als het ophalen van informatie over wat bewoners goed vinden voor de buurt. Het ging volgens enkele geïnterviewde bewoners met name over het buurthuis, het opknappen van steegjes en het winkelcentrum, criminaliteit en zwerfval. De gemeente vroeg wel serieus hoe bewoners de buurt zien, wat er speelt en welke verbeteringen aan de orde zijn. Verschillende bewoners hadden het idee dat de gemeente echt wilde ophalen wat er speelt in de buurt en bewoners vertelden dan over achterstallig onderhoud van groen, de behoefte aan meer veiligheid en verwaarloosde delen van de openbare ruimte.

Vervolg

Over het vervolg van de participatie staat in de principenota genoemd dat bewoners van Reigersbos in latere uitwerkingen van de principenota (project- en investeringsbesluit) een actievere rol krijgen. Dan worden zij actief benaderd om mee te denken over sociale interventies om de leefbaarheid te verbeteren, over concrete ingrepen in de fysieke ruimte en deze mee te helpen ontwerpen.³¹ Dit is in lijn met wat daarover in het participatieplan staat.

³⁰ Investeringsnota Centrum Reigersbos 2022, p.59

³¹ Principenota Verkenning van de kansen voor Reigersbos 2019, p.35

2. De haalbaarheidsfase

Dan volgt de fase waarin de ruimtelijke, financiële en wettelijke haalbaarheid van de plannen wordt getoetst. Op 6 april 2021 heeft het college van B&W de daaruit voortvloeiende projectnota vastgesteld.

De plannen in Reigersbos

De projectnota is een vervolg op de principenota. De projectnota gaat over de haalbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling in het centrum van Reigersbos. De plannen worden hierin concreter en zijn met name gericht op het toevoegen van extra woningen en maatschappelijke en commerciële voorzieningen, en plannen als een nieuw plein, park en goede overstappunten voor het openbaar vervoer.³² In de plannen wordt gesproken over het toevoegen van 700 tot 900 woningen in (het centrum van) Reigersbos en 6000 tot 7000 in Gaasperdam als geheel. Dit zijn voor een groot deel woningen voor jongeren, starters en ouderen.³³ In de interviews licht de gemeente toe dat zij eerst onderzoek verricht en daarna, mede gelet op de opdracht in de gehele stad veel woningen te bouwen, bepaalt hoeveel woningen er in redelijkheid in deze buurt bijgebouwd kunnen worden. Daarbij weegt de gemeente alle relevante belangen. Uit die afweging is het aantal 700-900 voortgekomen.

Betrokkenheid van bewoners bij de plannen in Reigersbos

Bewoners, ondernemers en andere gebruikers van Reigersbos zijn via diverse kanalen geïnformeerd over de inhoud van projectnota en de implicaties daarvan.³⁴ Het is niet duidelijk hoeveel bewoners daadwerkelijk zijn bereikt. De gemeente heeft een boekje samengesteld met daarin de belangrijkste onderdelen van de projectnota, als een samenvatting.

Betrokkenheid van bewoners bij de plannen

Over het informatiecentrum dat door het projectteam is geopend: dit is inderdaad periodes dicht geweest a.g.v. de coronamaatregelen. Ondanks dat is het ook een flink aantal dagen wel open geweest. De opening was gedurende de hele dag op de drukste dag van de week (marktdag woensdag). Er was ruimte om afspraken te maken en voor vrije inloop.

³² Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.5

³³ Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.5 en 17

³⁴ Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.59

Er staat in de projectnota³⁵ dat er vanuit de opgave sterk is ingezet op participatie en realisatie met de bewoners en ondernemers van Reigersbos. Wat hier genoemd moet worden is dat deze fase plaatsvond ten tijde van de uitbraak van corona. Evenwel heeft het volgende plaatsgevonden:

- Er is in het stadium van de projectnota een ontwerp-traject doorlopen over de inrichting van de openbare ruimte rond basisschool De Tamboerijn.

Uit interviews komt naar voren dat verschillende bewoners geen bezwaren hebben tegen dit specifieke verbeteringsproject. Dat geldt ook voor enkele andere projecten ter verbetering van de buurt. Sommige bewoners ervaren de kleine initiatieven in de buurt als afleiding voor de nieuwbouw in de buurt. Zij geven achteraf aan dat in deze fase niet duidelijk is, welke grotere veranderingen er -naast projecten ter verbetering van de buurt- nog meer plaatsvinden, en wat de onderlinge samenhang is tussen wat er allemaal in de buurt gebeurt.

- Met 'Play the City' is een (bord)spel ontwikkeld om bewoners te bevragen over thema's als wonen, groen en voorzieningen. Er waren per avond 15 tot 20 bewoners aanwezig om hun mening en ideeën over de thema's te delen. Zo is opgehaald dat er grote behoefte is aan meer woningen voor ouderen en jongeren en dat bewoners veel ideeën hebben over waar woningen kunnen komen - slopen van bestaande bebouwing of bouwen in natuurzones wordt daarbij niet geschuwd, zo staat er in de projectnota. Over is groen is gezegd dat dit hoog wordt gewaardeerd en dat veel bewoners graag meer verblijfplekken in het groen willen.
- Verder wordt er in samenwerking met Eigen Haard onderzoek gedaan naar de wenselijkheid van seniorenwoningen. Met bewonerscommissies en huurders van Eigen Haard gaat gekeken worden naar passende locaties en woonvormen.
- Tot slot heeft de gemeente een informatiepunt geopend. Omdat er in de wijk geen plek is van/voor de buurt is er tijdelijk een ruimte gehuurd in het winkelcentrum. Hier vinden (individuele) gesprekken plaats met bewoners. Er is wekelijks gelegenheid om binnen te lopen en de ruimtelijke plannen liggen hier ter inzage.

Het informatiepunt was volgens bewoners met enige regelmaat dicht in verband met corona. Dus in de praktijk konden de bewoners hier niet altijd terecht met hun vragen.

³⁵ Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.47-48

Ondanks dat is het volgens de gemeente ook toen regelmatig wel open geweest. Er was ruimte om afspraken te maken en voor vrije inloop.

Bij de plannen voor de bouw van woningen zijn bewoners in deze fase als volgt betrokken:

- Drie verschillende ontwerpbureaus hebben in deze haalbaarheidsfase op verzoek van de gemeente hun stedenbouwkundige visie gegeven op de bouw van deze woningen en andere voorzieningen in Reigersbos. Deze stedenbouwkundige visies (ook genoemd: architectenstudies of schetsen van architecten) zijn opgenomen en uitgewerkt in de projectnota, waaruit volgt dat ook gebouwen met meerdere woonlagen (met een maximum van 8 á 10 lagen) als optie worden beschouwd.³⁶ Het gewenste of minimum aantal bij te bouwen woningen is niet aan bod gekomen in deze visies.
- De stedenbouwkundige visies zijn daarnaast in een participatieproces voorgelegd aan bewoners.³⁷ Ze zijn op 3 juli 2020 gepresenteerd aan bewoners tijdens een (corona-proof) inloopochtend in De Kazerne. Verschillende betrokkenen zijn hiervoor bij mail van 25 juni 2020 uitgenodigd, die later op de website van de gemeente is geplaatst. Het is niet duidelijk aan wie deze mail is gericht, wel is duidelijk dat dit niet alle bewoners van Reigersbos zijn. Ook per brief zijn in Reigersbos 4200 adressen aangeschreven, daarbij werd dezelfde tekst gebruikt. De brief is op 23 juni verspreid. Ook via social media heeft men bewoners getracht te bereiken. De uitnodiging per mail luidt als volgt:

Beste bewoner, ondernemer van Reigersbos,

We nodigen u graag uit voor een inloop bijeenkomst in De Kazerne op vrijdag 3 juli over wonen en de toekomst van Reigersbos.

De officiële uitnodiging plaatsen we deze week online. Hierbij alvast de vooraankondiging.

Drie toekomstbeelden voor Reigersbos

Is er behoefte aan nieuwe woningen in Reigersbos? En zo ja, wat voor woningen moeten er dan gebouwd worden? Die vragen legden medewerkers van de gemeente het afgelopen jaar voor aan bewoners van de buurt. Wat bleek? Ouderen zouden graag

³⁶ Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.33

³⁷ Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.19

willen doorstromen naar een woning die geschikt voor hen is. Ook is er vraag naar woningen voor jongeren.

Reigersbos is een groene en prettige buurt, maar er zijn ook dingen die beter kunnen. De wijk is op een aantal punten verouderd. De gemeente werkt daarom samen met bewoners, winkeliers en andere betrokkenen om de buurt beter te maken. Er wordt onder andere gekeken naar de mogelijkheid om langs de Reigersbosdreef woningen te bouwen. Maar wat betekent dat voor de buurt?

Hierover gaan we graag met u in gesprek.

Drie schetsen

De gemeente heeft aan drie architectenbureaus gevraagd om een schets te maken van de woningbouwplannen. De schetsen staan niet vast maar geven verschillende mogelijkheden/ideeën weer. Hoe kunnen de gebouwen eruit komen te zien? Wat voor woningen komen er in de gebouwen? Hoe wordt de openbare ruimte ingedeeld? Waar komen bomen, struiken en plantsoenen? En is er plek voor een nieuw plein? De schetsen van de architecten zijn binnenkort ook in te zien bij het Infopunt in het winkelcentrum van Reigersbos.

Inloophbijeenkomst

Op **vrijdag 3 juli is er van 10.00 tot 14.00 uur** een inloophbijeenkomst in De Kazerne, het voormalige brandweerpand aan het Remmerdenplein 100. U bent van harte welkom om daar de schetsen te komen bekijken en uw mening te geven. De architecten en medewerkers van gemeente zijn aanwezig om vragen te beantwoorden. We nemen uw opmerkingen mee in onze plannen.

Hieronder ziet u drie beelden van de architectenstudies. Het gaat hier om studies en ideeën voor de toekomst aan de afbeeldingen kunnen geen rechten ontleend worden. Het eerste beeld is gemaakt door Dam en partners, het tweede door M3H architecten en de derde studie komt van MUST.

Corona

Vanwege het coronavirus zorgen we dat er niet te veel mensen tegelijk binnen zijn. Ook houden we afstand en schudden we geen handen. U komt bij de ingang naar binnen en u kunt het gebouw aan de andere kant weer verlaten.

We hopen u te zien op 3 juli in De Kazerne!

- Op 17 juni 2020 is er een livecast georganiseerd in Pakhuis De Zwijger. Daarbij is met direct betrokkenen naar de ontwikkelingen gekeken. Om mensen op de hoogte te stellen hebben zowel de gemeente als Pakhuis De Zwijger hierover in juni 2020 berichten verstuurd via Facebook.
- Bewoners konden in de periode augustus-november 2020 ook online op de visies van de architecten reageren. Deze zijn daarnaast in te zien op het informatiepunt in Reigersbos. Ook daarover heeft de gemeente berichten verstuurd via Facebook: "Bekijk de schetsen en laat weten wat jij ervan vindt."
De reacties van bewoners op de stedenbouwkundige visies worden volgens de gemeente gebruikt als input voor het opstellen van een stedenbouwkundig plan en de investeringsnota.

Uit de interviews met bewoners volgt dat de status van deze stedenbouwkundige visies niet voor alle aanwezigen duidelijk was. Sommige bewoners zien deze als schetsen die meer een idee weergeven van wat de gemeente globaal van plan is te gaan doen in de buurt. Een maquette is er nooit geweest. Volgens de gemeente was er inderdaad geen maquette. Dat had ook te maken met coronamaatregelen, die live bijeenkomsten -waar deze getoond hadden kunnen worden- niet mogelijk maakten. Begin juli 2020 was het kortstondig mogelijk om wel bijeen te komen: toen vond de doorloopbijeenkomst plaats met de drie architecten.

Tot slot rijst bij de aanwezige bewoners de vraag wat er met hun input is gebeurd.

Verwerking inbreng bewoners

In de investeringsnota, die uitgewerkt wordt in de fase hierna, staat dat naar aanleiding van de inspraak op de concept projectnota en de architectenstudies aanpassingen zijn verricht in de plannen. Het gaat onder andere om meer groen en het terugbrengen van het aantal te bouwen woningen naar een maximum van 700.³⁸

³⁸ Investeringsnota Centrum Reigersbos 2022, p.59

*In de B&W flap van **de projectnota** (VN2021-009425) staat hierover het volgende opgetekend: 'De wensen en zorgen die bewoners al hebben geuit staan aan de basis van het vervolgtraject. Een belangrijke uitkomst van de participatie was dat bewoners hun zorgen hebben geuit over mogelijke gevolgen van de plannen voor hun uitzicht. Daarom start het projectteam een traject om samen met bewoners en een architect te kijken hoe we de gebouwen zo kunnen vormgeven dat het tot een voor hen acceptabel beeld leidt'.*

In de praktijk is het volgende opgenomen in de concept investeringsnota als gevolg van de participatie.

- *Veel wensen in het programma opgenomen*
 - o *Woningen voor o.a. ouderen en jongeren*
 - o *25% direct toewijzen aan de buurt*
 - o *Buurtkamer, plek voor jongeren, plek voor kunst en cultuur*
- *De dreef is hoog gebleven en de bushaltes zijn verplaatst*
- *Er is veel groen in het plan gekomen om de verblijfskwaliteit te verbeteren*
- *Minder woningen aan de westkant van de dreef (Holendrecht) dan oorspronkelijk voorzien, om de rust en het groen te behouden.*
- *De bebouwing is getrapt opgenomen in het plan om zoveel mogelijk afstand tot de bestaande woningen te creëren.*
- *In totaal zijn er ten opzichte van de eerdere modellen 200 woningen minder gemaakt.*

Reacties op de projectnota/architectenstudies hebben tot bovenstaande wijzigingen in het plan geleid. Deze punten zijn allemaal meegenomen in het concept investeringsbesluit. Dit staat niet als een apart of specifiek rijtje in het planproduct, maar zit verweven in de teksten.

Vervolg

In de projectnota staat dat de gemeente samen met de bewoners/eigenaren van bestaande woningen in de verschillende deelgebieden plannen gaat opstellen en testen om te kijken of er een (bebouwings-)model denkbaar is dat aan de wensen van de bewoners voldoet, en voor behoud (en misschien zelfs voor verbetering van) het uitzicht zorgt.

“Onder welke voorwaarden kunnen we tot een plan komen dat men acceptabel vindt, is het uitgangspunt. De uitkomsten en adviezen van de bewoners uit deze en van voorgaande sessies werken we uit tot een voorkeursmodel. Daarmee vormen de uitkomsten van deze trajecten de basis voor het investeringsbesluit en leggen we dan bestuurlijk voor om tot een keuze of een afweging te komen.”³⁹

De gemeente geeft aan dat de volgende punten zijn meegenomen uit het participatietraject:

- Woningen voor o.a. ouderen en jongeren
- 25% direct toewijzen aan de buurt
- Een Buurtkamer, een plek voor jongeren en voor kunst en cultuur
- De dreef is hoog gebleven en de bushaltes zijn verplaatst
- Er is veel groen in het plan gekomen om de verblijfskwaliteit te verbeteren
- Minder woningen aan de westkant van de dreef (Holendrecht) dan oorspronkelijk voorzien, om de rust en het groen te behouden.
- De bebouwing is getrapt opgenomen in het plan om zoveel mogelijk afstand tot de bestaande woningen te creëren.
- In totaal zijn er ten opzichte van de eerdere modellen 200 woningen minder gepland.

Deze punten zijn meegenomen in het concept investeringsbesluit.

3. De ontwerpfase

In de derde fase wordt middels een investeringsnota het ontwerp voor het gebied centrum Reigersbos verder uitgedacht. In deze fase wordt gekeken naar wat er moet gebeuren en wat dit kost. De gemeenteraad heeft de definitieve investeringsnota vastgesteld op 26 januari 2022. De gemeente benadrukt in de interviews dat de plannen vanaf dit moment pas vastliggen en dat er tot dan dus nog wijzigingen mogelijk zijn via participatie. Vanaf dit

³⁹ Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p. 57-59

moment is er gelegenheid tot het leveren van formele inspraak en kunnen bewoners via die procedure een zienswijze indienen op de concept investeringsnota.

De plannen in Reigersbos

Over de bouwplannen staat in de investeringsnota (van 79 pagina's) dat er 700 woningen bijgebouwd worden.⁴⁰

Verder staat er dat het stedenbouwkundig plan voor Reigersbos geen eindplan is en samen met bewoners op onderdelen verder wordt uitgewerkt. Bij bepaalde woonblokken blijkt bijvoorbeeld ruimte voor aanpassing. Evenwel zijn er kaders aangegeven waarbinnen de aanpassingen verricht kunnen worden: er geldt hierbij een minimum aan te realiseren vloeroppervlakte. Zie de volgende tekst:

De blokken C, D, E en F zijn dit plan opgenomen als uitwerkingsgebied. Rekening houdend met belangen van bewoners en eigenaren, is er ruimte in het plan om gezamenlijk tot een vormgeving en hoogteverdeling te komen. Het uitwerkingsgebied is aangegeven op de randvoorwaardenkaart. Ook blok G (Ravensteinplein) wordt samen met de bewoners en Woonzorg verder uitgewerkt. De ontwerpprincipes in dit hoofdstuk zijn van toepassing en bieden voldoende ruimte voor een nadere uitwerking.

Overige aandachtspunten:

Voor bouwblokken C, D en E geldt een variabele bouwhoogte tussen de 2 en 7 lagen en voor blok F een maximale bouwhoogte van 10 lagen. Voor deze blokken dient in totaal minimaal 31.500 m² bruto vloeroppervlakte woonprogramma gerealiseerd te worden op de 1e verdieping en de verdiepingen daarboven.

Voor blok G geldt een bouwhoogte van 4 naar 7 bouwlagen. Bij dit blok dient minimaal 5.600 m² bruto vloeroppervlakte woonprogramma gerealiseerd te worden.⁴¹

Betrokkenheid van bewoners bij de plannen in Reigersbos

Zoals aangekondigd in de projectnota⁴² zou de gemeente samen met de bewoners/eigenaren van bestaande woningen in de verschillende deelgebieden plannen opstellen. De uitkomsten van deze trajecten zouden de basis vormen voor het

⁴⁰ Investeringsnota Centrum Reigersbos 2022, p.5

⁴¹ Investeringsnota Centrum Reigersbos 2022, p.41

⁴² Projectnota Centrum Reigersbos 2021, p.57-59

investeringsbesluit en bestuurlijk voorgelegd worden om tot een keuze of een afweging te komen.

In april 2021, plaatst de gemeente een bericht op de gemeentelijke website met het onderwerp 'Meer voorzieningen en woningen in het centrum van Reigersbos'. In dat bericht staat onder meer dat de gemeente de projectnota onlangs heeft vastgesteld, verder gaat met het maken van concrete plannen en 700 tot 900 woningen wil bouwen in Reigersbos. Het is niet duidelijk wie dat bericht allemaal heeft bereikt.

De gemeente organiseert -mede vanwege veel reacties op de architectenstudies in de periode maart – juni 2021 meerdere bijeenkomsten met bewoners uit twee verschillende deelgebieden.

Met de bewoners van de bestaande woningbouw wil de gemeente via deze sessies gezamenlijk tot een plan komen. Hiervan zijn verslagen aanwezig en er zijn bij iedere bijeenkomst tussen de 6 en 12 bewoners aanwezig geweest.

In de eerste serie bijeenkomsten heeft de gemeente de plannen voorgelegd aan de bewoners, waarop zij mochten reageren. Over de te bouwen woningen kwam uit de verschillende deelgebieden de reactie dat bewoners de geplande bouwwerken te hoog vinden, een aantal is helemaal tegen woningbouw. Hiernaast bestaat ook een groep bewoners die voorstander is van de aanstaande woningbouw, maar ook in die groep is de ervaring dat de gemeente hen onvoldoende geïnformeerd heeft.

In de tweede serie bijeenkomsten verkent de gemeente met bewoners via onder meer schetsen de opties voor uitwerking van de plannen en geeft de gemeente informatie over de kaders voor de woningbouw en welke mogelijkheden er zijn. Zo worden de mogelijkheden van getrapte of slankere bouw genoemd.

Tijdens de derde serie worden twee uitgewerkte schetsen aan de bewoners voorgelegd. De bewoners uit één deelgebied bevestigen nogmaals zich niet te kunnen vinden in met name de hoogte van enkele gebouwen. Zij werpen daarbij de vraag op of de gemeente aan een bepaald aantal woningen is gebonden. De gemeente laat daarop weten dat het uitgangspunt 65 woningen is, maar dat minder woningen bespreekbaar is.

Uit het tweede deelgebied blijft het geluid klinken dat het merendeel van bewoners tegen deze mate van bebouwing is. Er wordt besloten nog een vierde serie bijeenkomsten te organiseren waarin het definitieve ontwerp wordt gekozen dat terecht zal komen in het stedenbouwkundig plan, zo staat er in het verslag van de laatste bijeenkomst op 15 juni 2021. Dit plan zal te zijner tijd aan het bestuur worden voorgelegd. De gemeente vat samen

dat het helder is dat een groot deel van de bewoners tegen bebouwing is, maar geeft aan dat het voorstel om woningen toe te voegen aan deze zijde van de dreef wel zal worden voorgelegd aan het bestuur van de stad. De gemeente benadrukt dat bewoners belangrijke belanghebbenden zijn, maar dat er meer belangen zijn en dat de afweging met betrekking tot de woningbouw uiteindelijk een politieke keuze is. Gedurende enkele bijeenkomsten lopen de gemoederen hoog op, enkele bewoners zijn woedend. De vierde bijeenkomst levert uiteindelijk niet veel nieuws op. De gemeente merkt hierover in de interviews op dat een groep bewoners tegen de plannen voor woningbouw blijft en niet meer wil meepraten. De gemeente zegt hierover verder dat deze bewoners het gevoel hebben dat het te laat is, maar eigenlijk is het nog vroeg, aldus de gemeente. De gemeente legt uit: te laat volgens bewoners, omdat het plan er nu ligt. Vroeg volgens de gemeente, omdat bewoners nog vóór de inspraakperiode van zich kunnen laten horen en die kan nog wel eens tot aanpassingen leiden.

Op 24 augustus 2021 geeft het college de concept investeringsnota Reigersbos vrij voor inspraak voor een periode van 6 weken. Uit de investeringsnota volgt dat de gemeente bewoners hierover per brief heeft geïnformeerd. Alle bewoners in Gaasperdam (ongeveer 15.000 adressen) hebben eind augustus en begin september de volgende brief ontvangen:

Beste bewoner van Gaasperdam,

Via deze brief willen we u op de hoogte stellen van de laatste ontwikkelingen in Reigersbos.

Het centrum van Reigersbos wordt de komende periode vernieuwd. Er komen bijvoorbeeld nieuwe woningen en voorzieningen, de openbare ruimte wordt opgeknapt en we maken het openbaar vervoer overzichtelijker. Ook komt er een plein bij de metrohalte. Het centrum van Reigersbos wordt zo meer dan ooit hét levendige hart van Gaasperdam. De concept investeringsnota voor dit gebied is nu klaar en ligt van 31 augustus t/m 12 oktober ter inzage bij het stadsdeelkantoor Zuidoost. Het plan is ook online in te zien.

Wat is een investeringsnota? In de investeringsnota worden de plannen concreet. Er is een ontwerp gemaakt - het Stedenbouwkundig Plan - en er is berekend hoeveel de plannen kosten. In het Stedenbouwkundig Plan staat op welke plek de nieuwe gebouwen komen. En wat hiervoor de regels zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om hoe hoog de

gebouwen mogen worden. Ook staat erin wat de voorstellen zijn voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte, zoals het groen, de pleinen en de parkeerplaatsen.

Waar kan ik het bekijken? De concept investeringsnota ligt ter inzage bij het Stadsdeelkantoor Zuidoost, Anton de Komplein 150, Amsterdam. In verband met het Coronavirus verzoeken wij u altijd te bellen met 14020 voor het maken van een afspraak om de stukken in te zien.

Daarnaast is het mogelijk om het concept Stedenbouwkundig Plan online in te zien op de projectpagina van Reigersbos: www.amsterdam.nl/reigersbos. Gemeente Amsterdam

Datum 20 augustus 2021 Pagina 2 van 2

Reageren U kunt van 31 augustus t/m 12 oktober op de concept Investeringsnota reageren. U kunt dan aangeven waarom u voor of tegen de plannen bent. Wij beoordelen uw reactie en verwerken deze waar mogelijk in de definitieve investeringsnota. Reageren kan per post of e-mail.

Post: Gemeente Amsterdam Afdeling PMB t.a.v. x o.v.v. Inspraakreactie concept investeringsnota Centrum Reigersbos Postbus 1269 1000 BG Amsterdam

E-mail: reigersbos@amsterdam.nl Vermeld in het onderwerp 'Inspraakreactie concept investeringsnota Centrum Reigersbos'.

Na de inspraakperiode Na 12 oktober 2021 verwerken we alle reacties in een Nota van Beantwoording. Deze maken we openbaar via de projectpagina van reigersbos. We wegen alle reacties mee bij de uitwerking van de definitieve investeringsnota. Deze leggen we begin 2022 voor aan de gemeenteraad voor besluitvorming.

Informatiebijeenkomsten Om de plannen toe te lichten organiseren wij een aantal informatiebijeenkomsten. Op de flyer die bijgevoegd is bij deze brief vindt u wanneer en waar deze zijn. Medewerkers van de gemeente Amsterdam dan aanwezig om uw vragen te beantwoorden. U kunt ter plaatse ook een inspraakformulier invullen.

Vragen Heeft u vragen over deze brief? Mail deze naar: reigersbos@amsterdam.nl.

Het bericht is eind augustus gedeeld op sociale media en op de nieuwspagina van Amsterdam Zuidoost. Vanaf dit moment zijn aanzienlijk meer bewoners op de hoogte en lijken veel mensen de ontwikkelingen te volgen en van zich te laten horen.

Vervolgens zijn er bijeenkomsten waar de gemeente de plannen toelicht.

- Op 9 september 2021 is een livecast georganiseerd vanuit Pakhuis de Zwijger (270 kijkers). Deze informatiesessie was live te volgen via www.amsterdam.nl/reigersbos en daarna via dezelfde website terug te kijken.
- Op 16, 22 en 23 september 2021 zijn inloopmomenten geweest waar het projectteam aanwezig was om de plannen toe te lichten.
- Op 21 september 2021 een informatieavond voor de bewoners van Remmerdenplein Noord.
- Op 28 september 2021 een informatieavond voor de bewoners van Remmerdenplein Zuid/Renswoudestraat.
- Op 12 oktober 2021 een informatieavond voor de ondernemers/winkeliers centrum Reigersbos.
- Op 19 oktober 2021 een informatieavond voor de bewoners van Ravenswaaipad.
- Op 20 oktober 2021 een informatieavond voor de bewoners van Reewijkplein en Renooiplein.
- Op 27 oktober 2021 een informatieavond voor de marktlieden van Reigersbos.

In totaal hebben 400 bewoners de inloopbijeenkomsten bezocht, zo staat allemaal in de investeringsnota.⁴³

Een aantal bewoners en VVE's heeft de gemeente laten weten dat zij geen brief hebben ontvangen over de inspraakperiode en de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op de investeringsnota. Zij laten weten dat zij hierover via via hebben vernomen. Dit blijkt uit interviews met bewoners, uit een verslag van een bewonersbijeenkomst van 29 september 2021 en uit mails tussen de gemeente en enkele bewoners. Huis-aan-huis bewonersbrieven worden bezorgd door een raamcontractant. De gemeente is verplicht hiermee samen te werken. Helaas zijn er bij de verspreiding fouten gemaakt. Toen dit bekend werd heeft de gemeente ervoor gezorgd dat de brieven alsnog bezorgd werden. Bij de latere bijeenkomsten hebben ambtenaren ook zelf brieven huis aan huis bezorgd om er zeker van te zijn dat de verspreiding goed zou gaan.

⁴³ Investeringsnota Centrum Reigersbos 2022, p.59-60

Op dat moment is de helft van de periode van ter inzagelegging al voorbij. Uit de mailwisseling tussen de gemeente en bewoners en uit het voornoemde verslag van de bewonersbijeenkomst van 29 september 2021 blijkt dat de gemeente hierna aanvullende informatiebijeenkomsten organiseert met als doel de bewoners te informeren die op dat moment nog onvoldoende over de plannen weten om een goede inspraakreactie te geven. Zij krijgen ook langer de tijd om te reageren op de plannen. Tot slot komt uit de interviews naar voren dat ook in dit stadium voor bewoners niet duidelijk is wat er met hun reacties op de investeringsnota zal gebeuren.

Verwerking van de inbreng van bewoners

In de investeringsnota staat als volgt beschreven tot welke wijzigingen de plannen hebben geleid naar aanleiding van de inspraakreacties:

Op basis van de inzichten die verkregen zijn middels de participatie tijdens de inspraakperiode is de investeringsnota op sommige punten aangepast. Er is hierbij constant een afweging gemaakt tussen de belangen van de stakeholders en bewoners, en de wensen en ambities van de gemeente.

De volgende punten zijn aangepast:

Er komen geluidsschermen langs de metro tussen de twee uitgangen in.

Het plein van bij de Driestromenkerk blijft zoals het is. Er wordt voorlopig niet vergroend.

De beoogde bebouwing bij Remmerdenplein Noord (blok B) is uit het plan gehaald, waardoor meer ruimte is ontstaan voor groen en parkeren.

Er komen meer (bezoekers)parkeerplekken dan oorspronkelijk beoogd in het plan.

De bouwblokken zijn minder gedetailleerd opgenomen zodat er nog ruimte is om met bewoners en andere belanghebbenden in gesprek te gaan over vorm en bouwhoogte.

Er worden onder begeleiding van een extern bureau workshops georganiseerd om het parkeervraagstuk met bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden onder de loep te nemen.

De ventwegroute langs het Remmerdenplein is aangepast zodat de vrachtwagen voor bevoorrading van de supermarkt niet over het Remmerdenplein hoeft te rijden.

De ontsluiting bij het Rhenenhof loopt in het definitieve plan via de Meerkerkdreef, anders dan een voorgestelde ontsluiting via het Millingenhof.⁴⁴

⁴⁴ Investeringsnota Centrum Reigersbos 2022, p. 60

Vervolg

In de investeringsnota wordt opgemerkt dat dit geen eindbeeld is en dat de participatie hier niet ophoudt. De gemeente geeft aan de plannen samen met bewoners, ondernemers en belanghebbenden verder uit te werken na vaststelling van het investeringsbesluit. Ook uit het verslag van voornoemde bewonersbijeenkomst van 29 september 2021 volgt dat de plannen op veel onderdelen nog moeten worden uitgewerkt, juist op de onderdelen waarover zorgen bestaan: bezonning, bereikbaarheid van bergingen, parkeren. Hierbij is volgens de gemeente nog veel ruimte om samen plannen te maken.

Dit zal de toekomst uitwijzen. Uit nadere informatie van de gemeente volgt dat de gemeente intussen op bepaalde onderdelen, ook samen met bewoners en andere betrokkenen, verder is gegaan met de planvorming. Andere onderdelen van de plannen liggen stil. Het Dagelijks Bestuur Zuidoost heeft intussen een nieuwe participatie- en communicatiestrategie vastgesteld. Voor de uitvoering daarvan zoekt de gemeente de samenwerking op met onder andere het bewonersplatform Reigersbos.

Verder is de gemeente gestart met een informele nieuwsbrief om mensen beter en vaker op de hoogte te houden. Dit is eveneens een uitkomst van het onderzoek van het externe bureau, maar ook een wens van de bewoners. De gemeente heeft daarnaast wekelijks een spreekuur, waarover zij via de nieuwsbrief en een flyer heeft gecommuniceerd.

Bevindingen van de ombudsman

Inleiding

De ombudsman toetst of de gemeente gedurende dit proces behoorlijk heeft gehandeld. De ombudsman wil de gemeente uitnodigen tot reflectie. Hij wil daarmee bijdragen aan verdere ontwikkeling van een gedegen visie op participatie.

De toets aan de participatiewijzer

Algemeen

Voor veel bewoners in Reigersbos is tot laat in het besluitvormingsproces niet duidelijk geweest dat er een opdracht lag tot de bouw van zo veel mogelijk woningen. Een opdracht tot de bouw van woningen/gebiedsontwikkeling die bovendien voor bewoners op nauwelijks inzichtelijke wijze is samengevoegd met de opdracht tot de aanpak van Reigersbos als ontwikkelbuurt. De onduidelijkheid over het bestaan van de opdracht tot de bouw van woningen/gebiedsontwikkeling, als wel de onduidelijkheid over het verschil tussen deze opdracht en de opdracht tot aanpak van Reigersbos als ontwikkelbuurt, lijkt gevolgen te hebben voor het gevoel van betrokkenheid van bewoners verderop in het besluitvormingsproces.

Hoewel bewoners van Reigersbos vanaf het begin zijn uitgenodigd om hun wensen en ideeën kenbaar te maken, lijkt voornoemde onduidelijkheid de bron van wat later uitgroeit tot ongenoegen over 'de participatie' ten aanzien van de plannen in het algemeen. De gemeente kan bewoners vervolgens met de beste bedoelingen in het algemeen om inbreng vragen of zorgvuldig betrekken bij andere plannen in de buurt met minder impact, maar kan het dan -achteraf bezien- eigenlijk niet meer goed doen. Deze inspanningen lijken ondergesneeuwd te raken door onduidelijkheid over het geheel. Over participatie ten aanzien van de verschillende plannen voortvloeiend uit de opdracht tot aanpak van Reigersbos als ontwikkelbuurt, zoals de herinrichting van het schoolplein of een park, gaat het dan niet meer, omdat een noodzakelijke basis van vertrouwen weggevallen is.

Voor bewoners is het ingewikkeld om een onderscheid te kunnen maken tussen een inhoudelijk vervolg van de gebiedsontwikkelingen en het verbetertraject ten aanzien van de participatie zelf. Temeer omdat gedurende dit participatietraject onvoldoende inzichtelijk is geweest waar op welk moment over meegepraat werd. De ombudsman wijdt dit voor een groot deel aan de omvang en complexiteit van het stedelijke vernieuwingstraject. Dit wordt wederom duidelijk wanneer bewoners bij het tegenlezen

van het concept-feitenrelaas van dit rapport allemaal aangeven zich slechts ten dele of zelfs helemaal niet in het omschreven participatietraject te herkennen.

De ombudsman heeft geconstateerd dat er gedurende het proces op momenten sprake is geweest van slordigheden en fouten.⁴⁵ Uiteraard is dit niet wenselijk en het is duidelijk dat dit niet bijdraagt aan het vertrouwen van bewoners in de gemeente. In een grootschalig project als dit worden fouten gemaakt. Dit is bijna niet te voorkomen. Het verschil tussen de intenties van de gemeente en de ervaringen van bewoners is echter fundamenteleler dan dit. De ombudsman heeft in daarom bewust de keuze gemaakt om in zijn analyse de nadruk te leggen op dit fundamentele probleem.

Heldere keuzen vooraf

De ambitie om bewoners te betrekken bij de ontwikkeling van de plannen in Reigersbos komt onder meer tot uitdrukking in de bestuursopdracht uit 2017.

De gemeente lijkt bij aanvang van de planvorming echter onvoldoende duidelijk voor ogen te hebben welke ruimte er is voor participerende bewoners. Over welke onderdelen van de plannen kunnen zij wel of niet participeren, hoeveel invloed hebben zij, op welke manier kunnen zij een bijdrage leveren, hoe zal hun inbreng worden gewogen, hoe maakt de gemeente dat inzichtelijk en welke informatie moeten bewoners gedurende de planvorming krijgen? Helderheid hierover lijkt er op dat moment niet te zijn. Er is dan ook nog geen participatieplan. In de bestuursopdracht staat meer algemeen dat plannen samen met bewoners ontwikkeld worden, maar dat geeft geen antwoord op bovengenoemde vragen. Wel vermeldt de bestuursopdracht dat er per ontwikkelbuurt een participatieplan wordt opgesteld samen met bewoners. Dit maakt duidelijk dat over dit soort vragen pas in dat stadium zal worden nagedacht. In deze zaak is dat in juli 2019.

Uit interviews met bewoners, het projectteam en eerder onderzoek door onderzoeksbureau Dietz, blijkt daarnaast dat de gemeente ook moeite heeft gehad met het bereiken van de juiste bewoners per onderwerp en het vormen van een referentiegroep. Ten aanzien van het bepalen van een referentiegroep is voor bewoners bovendien op momenten niet duidelijk geweest wie welke keuze maakt ten aanzien van deze referentiegroep en waar deze op gebaseerd wordt. Ook wordt deze keuze richting bewoners niet onderbouwd.

⁴⁵ at5.nl/artikelen/210871/foutje-link-naar-informatieavond-reigersbos-leidt-naar-site-van-meubelzaak

Informatieverstrekking

Algemeen

Vanaf het begin heeft de gemeente veel gedaan om wensen en ideeën van bewoners en andere betrokkenen in beeld te krijgen, met als doel deze mee te kunnen nemen in de planvorming. Verder rijst het beeld dat verschillende bewoners tot ver in de plan- en besluitvorming niet op de hoogte zijn van wat er allemaal staat te gebeuren in de buurt, met name rondom de bouw van woningen. Dit kan worden beschouwd als een tegenstrijdigheid, maar het kan ook naast elkaar bestaan: een gemeente die veel algemene informatie 'ophaalt' bij bewoners en tegelijkertijd zelf wellicht onvoldoende informatie verstrekt over wat er mogelijk allemaal staat te gebeuren in een buurt en welke invloed bewoners daar op kunnen uitoefenen, zodat de bewoners geen idee hebben waarop zij inbreng hebben geleverd en wat er met de opgehaalde informatie wordt gedaan. Een praktisch punt is dat gemeente de momenten van informatieverstrekking of ophalen van informatie plande tijdens kantooruren. Voor mensen die werken is het dus veelal niet mogelijk geweest om aan te sluiten.

Verkenningfase (principenota)

In het begin en blijkens de inhoud van de principenota is het wellicht voor de gemeente ook nog niet duidelijk hoeveel woningen er precies zullen worden bijgebouwd. Evenwel lag de opdracht tot de bouw van woningen er, de opgave voortvloeiend uit de woningnood was duidelijk voor de gemeente. In Koers 2025 stond dat er ongeveer 200 woningen in Reigerbos zouden komen. Maar welke bewoner leest dit en hoe vindbaar zijn dit soort documenten?

Na afloop van de verkenningfase heeft de gemeente (verschillende, maar niet alle) bewoners van Reigersbos weliswaar geïnformeerd over de inhoud van de principenota, maar daarin stonden de aantallen te bouwen woningen niet genoemd en werd slechts verwezen naar genoemde onderliggende documenten zoals Koers 2025.

Het beeld rijst dat duidelijke informatie over de woningbouwplannen van de gemeente in dit stadium ontbreekt. Daaruit vloeit bijna vanzelfsprekend voort dat informatie over de invloed van bewoners op die plannen ook niet aanwezig is. De gemeente maakt in juli 2019 een participatieplan waarin de gemeente wel vaststelt dat het niveau van participatie ten aanzien van de dreven 'informereren, inspreken en consulteren' is, maar zij deelt dat participatieplan niet met bewoners.

Haalbaarheidsfase (projectnota)

In deze fase worden de plannen concreter en komt de wens tot het bouwen van 700-900 woningen naar voren, zie daarvoor de projectnota. De gemeente maakt hiervan ook een samenvatting. De gemeente informeert bewoners op verschillende manieren over deze plannen, maar niet duidelijk is hoeveel bewoners zij daadwerkelijk heeft bereikt. Ook in deze fase lijkt de gemeente geen verdere informatie aan bewoners te hebben verstrekt over de mate van invloed die zij kunnen uitoefenen op de woningbouwplannen. Het valt op dat de gemeente bewoners in deze fase heel open uitnodigt om met de gemeente in gesprek te gaan over de architectenstudies ten aanzien van de woningbouw. Daarbij werpt de gemeente onder meer de vraag op: Is er behoefte aan nieuwe woningen in Reigersbos? Ook in de berichten die de gemeente via social media verspreidt, worden bewoners heel open bevraagd over wat zij van de architectenstudies vinden. Deze open vragen zorgen niet voor meer duidelijkheid over de invloed die bewoners kunnen uitoefenen. Sterker, zij wekken mogelijk de verwachting dat bewoners ook nog invloed kunnen uitoefenen op de vraag of er überhaupt wel woningen moeten worden bijgebouwd.

Het beeld rijst dat bewoners tot en met deze fase onvoldoende op de hoogte zijn van de precieze woningbouwplannen, het mogelijke effect daarvan op hun leefomgeving en de ruimte daarbij voor participatie. Door de open vragen vanuit de gemeente lijken bewoners ook heel algemeen en in het wilde weg inbreng te hebben geleverd, waardoor zij achteraf ook niet het gevoel zullen hebben de juiste inbreng op de juiste onderdelen te hebben geleverd en zich afvragen hoe zinvol dit is geweest.

Dat geldt temeer als de gemeente niet laat weten wat er precies met de inbreng zal gebeuren of is gebeurd. Ook daarvan lijkt hier sprake. De gemeente vermeldt in de investeringsnota, een fase verder, wel dat naar aanleiding van de inspraak op de concept projectnota en de architectenstudies aanpassingen zijn verricht in de plannen, waaronder meer groen en 200 woningen minder, maar het is niet inzichtelijk hoeveel invloed die inbreng daadwerkelijk heeft gehad.

Ontwerpfase (investeringsnota)

Het lijkt erop dat in deze fase, vanaf de bijeenkomsten in maart 2021, veel meer bewoners op de hoogte zijn van de plannen, die dan ook heel concreet zijn. De gemeente plaatst in die periode een bericht op de website waarin de aantallen te bouwen woningen worden benoemd en heeft ook alle bewoners van Gaasperdam een brief gestuurd met verwijzing naar de concept investeringsnota en de aankondiging voor de inspraakperiode. Met de bezorging lijkt het niet helemaal goed te zijn gegaan. Dit heeft de gemeente tijdig hersteld.

Kortom, in deze fase informeert de gemeente alle bewoners over de precieze woningbouwplannen (hoeveel woningen er bijgebouwd zullen worden) en hoe bewoners daarop invloed kunnen uitoefenen (namelijk een zienswijze indienen). Tot waar die invloed reikt, is nog altijd niet duidelijk.

In deze fase lijkt de weerstand tegen de plannen toe te nemen. Veel bewoners zijn verrast door met name de woningbouwplannen en hebben de indruk -gelet op deze fase in het proces- dat zij weinig meer kunnen doen tegen deze plannen. De omvang en complexiteit van de investeringsnota, en voorgaande nota's, maakt dat het voor hen voelt alsof zij voor een voldongen feit worden geplaatst. Dit gaat in het bijzonder op voor de geplande woningbouw, maar gaat ook op voor de aanpassingen in parkeergelegenheid en groenvoorzieningen. Het gesprek wordt nu pas echt met heldere kaders en verwachtingen gevoerd. Dat blijkt ook tijdens één van de geplande bijeenkomsten in juni 2021, voorafgaand aan de formele inspraakperiode horende bij de investeringsnota. Uit gespreksnotities, opgevraagd door de ombudsman, blijkt dat de gemeente hier de heldere boodschap uitsprekt dat bewoners belangrijke belanghebbenden zijn, maar dat er hiernaast meer zwaarwegende belangen zijn en dat de afweging uiteindelijk een politieke keuze is. De vraag rijst of die boodschap in een eerdere fase niet veel duidelijker had kunnen en moeten worden verkondigd?

Zoals de Nationale ombudsman in het rapport uit 2019 benadrukt, zullen bestuurders bereid moeten zijn om tijdig vast te stellen welke keuzes al vastliggen en welke ruimte er is voor de inbreng van burgers. In de praktijk kan dat dus genuanceerd liggen, zo toont deze zaak aan. Bewoners hebben binnen een bepaalde bandbreedte enige invloed op de plannen voor gebiedsontwikkeling en wellicht zelfs op de hoeveelheid woningen, maar die invloed is in realiteit beperkt en de vraag is of men hiervan voldoende op de hoogte is gebracht. Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. De opdracht tot het bouwen van woningen lag er, waarbij misschien nog niet duidelijk was hoeveel woningen er exact in Reigersbos bijgebouwd zouden worden, maar waarvan wel degelijk duidelijk was dat de realisatie ervan een serieuze impact zou gaan hebben op de buurt. De beperkte mogelijkheid van buurtbewoners om dit tegen te houden, is een moeilijke maar essentiële boodschap om helder over te brengen aan de buurt.

Constructieve houding

Algemeen

Zoals hierboven al eerder opgemerkt rijst het beeld dat de gemeente inspanningen heeft verricht om bewoners te bereiken met als doel hun meer algemene wensen en ideeën helder te krijgen. Hierbij is geheel niet gebleken dat er sprake is van desinteresse aan de zijde van de gemeente. Maar hoe constructief kan een participatietraject verlopen, wanneer er bij aanvang relatief veel onduidelijkheid bestaat over de invloed van bewoners op besluiten met veel impact op hun leefomgeving? Wat doet dit met de betrokkenen bij het traject, zowel bewoners als ambtenaren, die dagelijks met elkaar te maken hebben? Vragen die hierbij opkomen zijn wie de ruimte voor participatie bepaalt, wie bewoners daarover informeert en welke kaders het bestuur meegeeft aan ambtenaren? Vragen waarop de gemeente zelf een antwoord zal moeten vinden.

Relatie

De gemeente geeft aan moeite te hebben gehad om contact te leggen met bewoners in het prille begin van het? projectplan, ook bij gebrek aan bijvoorbeeld een buurthuis. Het is van belang dat de gemeente de bewoners kent, juist ook voorafgaand aan participatietraject. Aansluitend bij de aanbevelingen van het externe onderzoeksbureau Dietz hierover, zou het goed zijn om na te denken over de vraag hoe je een goede relatie kan laten ontstaan, zodat de gemeente beter en meer structureel inzicht heeft in wat er speelt en, omgekeerd, zodat bewoners de gemeente weten te vinden.

Taalgebruik

Op meerdere momenten valt op dat sprake is van begripsverwarring in de communicatie tussen gemeente en bewoners. Dit kan verkeerde verwachtingen wekken en bijdragen aan onvrede.

Enkele voorbeelden uit deze zaak:

- Wat bedoelt de gemeente met de woorden uit genoemde bestuursopdracht: *“We doen het samen met de bewoners en andere maatschappelijke partners. Samen ontwerpen en ontwikkelen van plannen in de ontwikkelbuurten is van wezenlijk belang voor het draagvlak en gericht op het creëren van eigenaarschap bij bewoners en de betrokken maatschappelijk partijen.”*

Wat verstaan bewoners daaronder? En welke verwachtingen worden daarmee gewekt?

- De gemeente spreekt in het participatieplan van 'informereren, inspreken en consulteren' en nodigt bewoners uit om te 'participeren'. De gemeente haalt in het begin algemene informatie op. Is dat te beschouwen als participatie? Hoe interpreteren bewoners al deze begrippen? En hebben zij het gevoel te participeren, als zij worden geïnformeerd, geconsulteerd en mogen inspreken?
- Bewoners spreken hun onvrede op een bepaald moment uit en hebben het dan over 'hoogbouw' in het 'karakteristieke lage Reigersbos'. De gemeente reageert daarop met een technisch verhaal dat pas van 'hoogbouw' gesproken kan worden vanaf 7 bouwlagen.
- De gemeente geeft aan dat er tot de definitieve investeringsnota "nog niets vastligt". Bewoners ervaren dit anders op het moment dat blijkt dat zij ook voorafgaand aan dat moment niets meer kunnen doen tegen de plannen om in ieder geval 700 woningen bij te bouwen. Als de gemeente meent dat er nog ruimte is voor input vanuit bewoners dient zij in haar communicatie concreet aan te geven *waar* die ruimte nog is en wat die ruimte betekent.

Houding en gedrag

Onvrede of frictie kan ook een positieve bijdrage leveren: de verschillende soms botsende opvattingen die tijdens een participatietraject naar boven komen, kunnen leiden tot nieuwe inzichten en daarmee verbetering van de plannen. Dit productief maken van conflict stelt hoge eisen aan de conflictvaardigheid van de deelnemers. De gemeente heeft opmerkingen en bijdragen van bewoners, ook als die hard op inhoud of proces zijn, te incasseren. Daaraan zit wel een grens: ook van bewoners mag een constructieve en op de inhoud gerichte bijdrage worden verwacht.

Reflecteren/evalueren

Een laatste randvoorwaarde die in diverse onderzoeken naar participatie wordt benadrukt, is het belang van evalueren. In deze en verschillende andere zaken wordt aan externe bureaus dan wel organisaties als de ombudsman gevraagd om te onderzoeken hoe het participatieproces is verlopen. De vraag rijst wat het lerend effect daarvan is voor de gemeente en de indruk die je daarmee achterlaat bij bewoners, ten opzichte van op eigen initiatief zelf reflecteren op het eigen handelen en van daaruit eigen inzichten te verkrijgen. Nu het projectteam in deze zaak aan de slag is gegaan met de aanbevelingen van het externe bureau en uit interviews blijkt dat zij aan de hand daarvan reflecteert op het eigen handelen, is dit een vraag die deze zaak overstijgt en meer is gericht aan de gemeente in het algemeen.

Miscommunicatie niet onnodig in de hand werken

Het onderzoek van de ombudsman wijst uit dat de informatie die gemeente Amsterdam heeft verstrekt aan bewoners, onvoldoende is geweest om hierbij op een juiste en voor iedereen heldere manier betrokken te zijn. Bij de toetsing van het overheidshandelen is vast komen te staan dat er weliswaar veel is gecommuniceerd met bewoners, maar dat deze communicatie onvoldoende aansloot op bewoners.

Van een behoorlijk handelende overheid wordt gevraagd dat de organisatie zich ervan bewust is dat bewoners niet altijd bekend zijn met de wereld van de gemeente, met politieke uitgangspunten, kaders en tijdlijnen. Dat geldt voor overheidsbrieven in algemene zin, maar bij participatietrajecten in het bijzonder. De gemeente moet daarom meer de tijd nemen om de bewoners goed te leren kennen ('mensenkennis') en daarop de (ambtelijke) organisatie en overheidscommunicatie afstemmen. Doordat de gemeente

- a) meerdere plannen in het gebied van Reigerbos langs elkaar heen had lopen en ervan uitging dat bewoners dat netjes zouden analyseren ('invullen voor de ander'), en
- b) pas te laat duidelijk maakte waarover wel en niet inspraak plaatsvinden kon ('onduidelijke verwachting')

heeft de gemeente onnodig een risico op miscommunicatie in stand gehouden.

Het goede nieuws is de gemeente zich in deze kwestie achteraf bewust toont dat, ondanks de goede intenties van gemeentezijde en alle gepleegde inspanningen, zaken anders zijn overgekomen bij bewoners dan bedoeld was. Deze reflectie vindt de ombudsman van behoorlijkheid getuigen.

Aanbevelingen

De ombudsman beveelt de gemeente aan:

- Plannen rond woningbouw en ander politieke ambities bij gebiedsontwikkeling zo vroeg mogelijk, zo uitgebreid mogelijk te delen met bewoners.
- De uitvoerend ambtenaren voldoende te equiperen om deze ambities goed uit te kunnen voeren, waarbij recht gedaan wordt aan de participatieambities enerzijds, en de maatschappelijke opgaven anderzijds.
- Blijvend te investeren in vertrouwen in de buurt, en de buurt en haar inwoners echt te kennen. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente zichtbaar is voor bewoners.



(Bron: Stadsarchief Amsterdam)

Ombudsman Metropool Amsterdam

Jacob Bontiusplaats 9
1018 LL Amsterdam

Telefoon 020 625 9999
ombudsmanmetropool.nl



ombudsman
metropool