OMBUDSMAN
METROPOOL AMSTERDAM

Participanten het bos ingestuurd

Een onderzoek naar de uitvoering van een burgerparticipatietraject bij herinrichting van openbaar groen in stadsdeel Noord

Rapport 7 juli 2021

Voorwoord

Voor u ligt een rapport van de Ombudsman Metropool Amsterdam. Het is een onderzoek naar de wijze waarop het burgerparticipatietraject bij herinrichting van de paden in het Vliegenbos in stadsdeel Noord is verlopen. De vraag ligt voor of het participatietraject behoorlijk is uitgevoerd. Dit onderzoek richt zich op het proces en uitdrukkelijk niet op de inhoud en de gewenste uitkomst van het participatietraject. Dat is een politieke afweging waarover een ombudsman geen uitspraken doet.

Stadsdeel Noord is volop in ontwikkeling. Er worden vele woningen bijgebouwd, voorzieningen toegevoegd, het aantal bewoners en bezoekers neemt toe en de infrastructuur wordt aangepast. Bij dit soort plannen, groot of klein, worden burgers betrokken om mee te denken: zij worden in staat gesteld om te participeren. Over dit onderwerp is de laatste tijd veel te doen, ook in stadsdeel Noord. Een groep inwoners heeft kritiek op de manier waarop het stadsdeel met burgerparticipatie omgaat. Bij het maken van ruimtelijke plannen moeten vele belangen worden gewogen. Eén van die belangen is behoud en bescherming van groen. Een breed gedeeld belang dat onder druk komt te staan door de stedelijke ontwikkelingen. En dat ligt bij velen gevoelig, wat bij uitstek tot uitdrukking komt in een burgerparticipatietraject. In het Vliegenbos komt dat allemaal samen.
Ook burgerparticipatie is volop in ontwikkeling. Het belang ervan wordt steeds meer onderstreept, zo leert bijvoorbeeld de aanstaande Omgevingswet. Burgerparticipatie wordt in Amsterdam sinds geruime tijd veel ingezet op verschillende manieren en op diverse terreinen. Dat is geheel in lijn met de ambities van de gemeente op dat vlak. Veel van dit soort trajecten verlopen goed, maar er klinken nog vaak en al te lang geluiden dat dit beter kan. Met name de communicatie vanuit de overheid aan burgers over de ruimte voor participatie, de rol en invloed van burgers en over wat er met hun inbreng gebeurt vormt daarbij regelmatig een struikelpunt. Ook het niet verstrekken van voldoende informatie om een eerlijk speelveld te creëren is een voorbeeld van waar het regelmatig misloopt. Het lijken eenvoudig weg te nemen obstakels, maar de praktijk is vaak weerbarstiger. Dat illustreert ook het verloop van het participatietraject in het Vliegenbos.

De Nationale ombudsman heeft dit soort knelpunten bij burgerparticipatie in 2009 al gesignaleerd en daar onderzoek naar gedaan.[1] De paralellen in de bevindingen van toen en nu zijn opvallend. De toegankelijke spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie die hij hieruit heeft ontwikkeld, zijn daarom ook anno 2021 nog altijd actueel en bruikbaar. Ik heb besloten het wiel dan ook niet opnieuw uit te vinden en dit rapport uit de la getrokken, afgestoft en begin dit jaar onder de aandacht gebracht van Stadsdeel Noord, die het eigen handelen aan deze spelregels heeft getoetst. Zoals hieronder naar voren zal komen heeft het stadsdeel gedurende dit onderzoek zelf al conclusies getrokken en mogelijke verbeterpunten gesignaleerd. Het stadsdeel laat weten voortaan op basis van deze spelregels te willen werken. Daar komt bij dat een groep bewoners van stadsdeel Noord in de tussenliggende tijd ook zelf een participatieprotocol heeft opgesteld op basis van vergelijkbare uitgangspunten. Dit komt allemaal samen op het moment dat er ook stedelijk participatiebeleid is ontwikkeld dat nu ter inspraak voorligt.
De toekomst moet gaan uitwijzen of deze uitgangspunten onderdeel zullen worden van de praktijk. Want, zoals de Nationale ombudsman in genoemd rapport schrijft: 'Betere participatie wordt niet alleen bereikt met nieuwe wetgeving en nieuwe protocollen. Betere participatie hangt af van een aantal kritische succesfactoren die vooral samenhangen met houding en gedrag van de betrokken bestuurders en ambtenaren.'

[1] https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-180_2.pdf

Samenvatting
Dit rapport over de herinrichting van het Vliegenbos laat zien hoe participatietrajecten in de praktijk kunnen verlopen en hoe deze onbedoeld het ongenoegen van burgers juist kunnen vergroten. Het instrument burgerparticipatie wordt steeds vaker ingezet op vele verschillende terreinen. Ervaring en onderzoek leert dat een zorgvuldige aanpak van het proces hierbij essentieel is. Dat dit nog lang niet altijd goed verloopt, illustreert ook deze zaak. In deze zaak zijn burgers uitgenodigd om te participeren bij de herinrichting van de paden in het Vliegenbos in stadsdeel Noord. Een echtpaar dat zich onveilig voelt door de toename van het aantal fietsers op de wandelpaden, heeft over die ontwikkelingen in het bos al jaren geleden aan de bel getrokken. Het stadsdeel heeft uiteindelijk besloten om een plan te maken voor de herinrichting van de paden in het bos en daarbij burgers te betrekken. Een helder kader over de ruimte voor participerende burgers ontbrak hierbij. Het stadsdeel had voorafgaand aan het participatietraject onvoldoende duidelijk voor ogen waar precies die ruimte zat voor participatie, wat de rol was van de betrokken burgers en hoe hun inbreng zou worden gewogen. Betrokken burgers hebben hierover onvoldoende informatie gekregen. Achteraf, bij de motivering van het besluit, is evenmin zichtbaar gemaakt welke invloed de inbreng van burgers heeft gehad. Dit heeft tot ongenoegen bij de participanten geleid.

Voorafgaand aan het participatietraject zijn gesprekken gevoerd met enkele belanghebbenden, waarna er bewonersbijeenkomsten hebben plaatsgevonden. Tijdens de eerste bewonersavond zijn bewoners en stadsdeel open met elkaar in gesprek gegaan over het huidige en toekomstige gebruik van het Vliegenbos en over de vraag hoe het toenemend aantal gebruikers in het Vliegenbos in goede banen kan worden geleid. Tijdens de tweede bewonersavond zijn scenario's en onderzoeksvragen gepresenteerd. De avonden richtten zich op de inhoud, de situatie in het bos, het probleem, de zorgen van de bewoners en mogelijke oplossingen. Aan het proces en de uitvoering van het participatietraject werd onvoldoende aandacht besteed.

Aan het einde van de tweede avond in juli 2019 laat het stadsdeelbestuur weten na de zomer van 2019 met antwoorden te komen op de onderzoeksvragen en dan ook het gesprek over de twee uiteindelijke scenario's te vervolgen: een fietspad door en een fietspad om het bos. Dat gebeurt niet. Half december 2019 stuurt het stadsdeel een update. Er moet nog een natuurtoets worden uitgevoerd en daarna volgt een nieuwe bijeenkomst, naar verwachting in maart 2020. Het volgende bericht vanuit het stadsdeel aan alle betrokken burgers is van eind april 2020. Het betreft de mededeling dat de afgesproken informatieavond in maart 2020 vanwege Corona niet is doorgegaan en dat het bestuur voldoende informatie heeft om een besluit te kunnen nemen in de maand mei 2020. Het bestuur neemt het besluit op 26 mei 2020 en kiest voor de fietsverbinding *door* het bos. Een toelichting op het besluit, de precieze afwegingen, de juridische status ervan en over het vervolg van het proces wordt op dat moment niet gegeven.

Het echtpaar vraagt zich in de dagen na het besluit met verschillende andere omwonenden af op welke grondslag het besluit is genomen, hoe hun inbreng is meegenomen en wat zij nog kunnen doen tegen deze beslissing. Via allerlei wegen proberen betrokkenen duidelijkheid te verkrijgen over het verloop van dit traject of om aandacht te krijgen voor hun ongenoegen over de gang van zaken. Het bestuur licht het besluit begin juni 2020 toe aan omwonenden en legt daarbij uit waarom zij kiest voor een fietspad *door* het bos. Met deze toelichting blijft onduidelijkheid bestaan over de invloed die de inbreng van burgers heeft gehad. Met name is niet inzichtelijk welke plek de argumenten voor een fietspad *om* het bos hebben gekregen of de argumenten tégen een fietspad door het bos.

Uiteindelijk dienen enkele betrokken burgers een verzoek in op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Uit de langs die weg verkregen informatie wordt allereerst duidelijk dat bepaalde documenten eerder hadden kunnen worden verstrekt, zoals het verslag van de tweede bewonersavond. Andere stukken roepen de vraag op waarom de informatie hieruit niet eerder met burgers is gedeeld dan na honorering van het Wob-verzoek. Hierdoor wordt argwaan gewekt. Om burgers goed te kunnen laten participeren en hun deelname serieus te nemen, zal de overheid tijdig en zorgvuldig moeten afwegen welke informatie met burgers te delen. Dat lijkt hier niet te zijn gebeurd.

Wat bij het Vliegenbos niet goed is gegaan, zijn ook veelgehoorde procedurele gebreken in andere doorlopen participatietrajecten. Vanzelfsprekend kan niet ieder participatietraject vlekkeloos verlopen en fouten worden gemaakt. Het risico op fouten kan wel worden beperkt door dit soort trajecten zorgvuldig voor te bereiden, in te richten en hierover helder te communiceren. Door dit na te laten heeft het stadsdeel de kans gemist op een behoorlijk verloop van het participatietraject en op een groep burgers die zich behoorlijk voelt behandeld door de gemeente.

Het stadsdeel heeft dit traject inmiddels geëvalueerd aan de hand van de uitgangspunten die door de Nationale ombudsman werden geformuleerd. Hieruit zijn conclusies getrokken en mogelijke verbeterpunten gesignaleerd. Het is nu aan het stadsdeel om de geleerde lessen in de praktijk te brengen. De uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, waar houding en gedrag onderdeel van uitmaken, moeten uiteindelijk doordringen tot in de haarvaten van de betrokken bestuurders en ambtenaren. Dit kan door samen terug te kijken, van elkaar te leren, door elkaar te bevragen, open te zijn over de knelpunten in de gemeentelijke organisatie en -waar nodig- de moed te hebben om elkaar bij te sturen. Of geconstateerde gebreken in participatietrajecten in voorkomende gevallen ook tot een wijziging van inhoudelijke beslissingen moet leiden, is niet aan de ombudsman.

Het stadsdeel heeft laten weten dat het de adviezen van de ombudsman over hoe participatietrajecten behoorlijk uitgevoerd kunnen worden ter harte wil nemen. De ombudsman geeft hier graag gehoor aan en doet om de daad meteen bij het woord te voegen, de volgende aanbeveling:

- *Bepaal op zorgvuldige wijze en aan de hand van de spelregels van de Nationale ombudsman (of vergelijkbare uitgangspunten) of het stadsdeel bij participatietrajecten in andere lopende projecten op het goede spoor zit of dat er -zo mogelijk- moet worden bijgestuurd.*

Klacht

Een echtpaar, inwoners van stadsdeel Noord, kan zich niet vinden in de manier waarop het stadsdeel heeft gereageerd op het veranderende en door fietsers toegenomen gebruik van de paden in het Vliegenbos[2]. Bovenal zijn zij, evenals een groep andere bewoners, ontevreden over de wijze waarop burgers zijn betrokken bij het maken van plannen voor herinrichting van de paden in het bos.

[2] Het W.H. Vliegenbos is het oudste stadsbos van de gemeente Amsterdam. Het is een iepenrijk loofbos, misschien wel het grootste in West-Europa, want door de iepziekte zijn deze bossen zeldzaam geworden. Het Vliegenbos wordt zo natuurlijk mogelijk beheerd. Het Vliegenbos was een initiatief van het sociaaldemocratische gemeenteraadslid Willem H. Vliegen (1862-1947). Doel was recreatie in de vrije natuur voor arbeiders mogelijk te maken. Het Vliegenbos was ooit 35 hectare groot en omvat nu nog 20 hectare. In 2002 bestond er de dreiging van mogelijke woningbouw in het Vliegenbos. Verontruste bewoners verenigden zich in de Stichting W.H. Vliegenbos. De dreiging kon worden afgewend. (https://nl.wikipedia.org/wiki/Vliegenbos)

Onderzoek ombudsman
Het verhaal van de betrokken inwoners en de ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie in het stadsdeel zijn aanleiding geweest om nader onderzoek te verrichten naar deze specifieke casus om te achterhalen hoe dit soort participatietrajecten in de praktijk verloopt en waar het ongenoegen van burgers daarover vandaan komt.

Voor dit onderzoek heeft de ombudsman gesproken met betrokken burgers, ambtenaren en bestuur. De informatie uit het dossier is bestudeerd en vergaderingen over dit onderwerp van de stadsdeelcommissie zijn beluisterd. De ombudsman heeft het stadsdeel gevraagd om te reageren op het voorlopige beeld dat daaruit is ontstaan. Dat heeft het stadsdeel gedaan.

Daarnaast heeft het stadsdeel, zoals afgesproken, het participatietraject zelf geëvalueerd aan de hand van de spelregels uit de participatiewijzer van de Nationale ombudsman.[3]
Dit verzoek om evaluatie heeft als doel om de gemeente zelf actief te laten meedenken, toetsen en beoordelen of de huidige werkwijze voldoet of verbetering behoeft, in plaats van passief een rapport met oordeel van de ombudsman af te wachten.[4] Participatietrajecten evalueren is bovendien een randvoorwaarde die uit een meer recent rapport van de Nationale ombudsman volgt.[5] Het stadsdeel heeft uit de evaluatie zelf dan ook al enkele conclusies getrokken en voorstellen gedaan voor verbetering van de uitvoering van dit soort trajecten. Daarop wordt hieronder bij de reactie van het stadsdeel nader ingegaan.

Na verwerking van de reacties op het daaruit voortgekomen verslag van bevindingen, is dit het eindrapport.

Onderzoekskader
Het kader van dit onderzoek ligt in het rapport van de Nationale ombudsman genaamd 'We gooien het de inspraak in.'[6] 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 participatiewijzer formuleert de Nationale ombudsman uiteindelijk 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*. Ook in dit onderzoek, naar het handelen van stadsdeel Noord in Amsterdam, komen verschillende van deze ergernissen opnieuw naar voren.
Het rapport en de participatiewijzer van de Nationale ombudsman bieden zowel burger als overheid heldere richtlijnen 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. Voor dit onderzoek wordt dan ook gebruik gemaakt van de kaders en richtlijnen uit dat rapport.

---

[3] https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/participatiewijzer
[4] Hoe te evalueren, daar is en wordt veel onderzoek naar gedaan. Het is een specifieke tak van sport en dit kan op verschillende manieren. Hier is ervoor gekozen het proces te evalueren aan de hand van genoemde spelregels.
[5] https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2019041-een-goed-begin-is-het-halve-werk-onderzoek-naar-participatie-bij
[6] https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-180_2.pdf

Burgerparticipatie algemeen
Met burgerparticipatie wordt in dit geval bedoeld het betrekken van burgers bij gemeentelijk beleid op initiatief van de gemeente. Dit wordt wel de tweede generatie burgerparticipatie genoemd. Deze bestaat naast de wettelijk geregelde inspraak (de eerste generatie). De burgerinitiatieven worden wel tot de derde generatie burgerparticipatie gerekend.[7] Deze laatste worden hier, evenals de wettelijke inspraak, buiten beschouwing gelaten.
Bij de vorm van burgerparticipatie die hier in het geding is, ligt het initiatief dus bij de overheid. Iedere gemeente bepaalt voor zich hoe hier invulling aan te geven.

Burgerparticipatie in Amsterdam
Ook Amsterdam zet al geruime tijd vol in op burgerparticipatie. In het Coalitieakkoord uit mei 2018[8] staat dat het doel van de agenda voor democratische vernieuwing is om inwoners van Amsterdam grotere zeggenschap te laten hebben over hun directe leefomgeving, gemeentelijke dienstverlening en de stad als geheel. In dat Coalitieakkoord staat een groot aantal agendapunten opgesomd om tot vernieuwing van de participatieve en representatieve democratie te komen. Met veel van die punten is de gemeente aan de slag gegaan. Er worden verschillende burgerparticipatie initiatieven ontwikkeld waarmee in de praktijk wordt gewerkt. Burgers kunnen aanspraak maken op buurtbudgetten of buurtrechten, er zijn co-creatieplekken en bij verschillende stadsdelen kunnen burgers voorstellen voor hun buurt indienen.
De vraag is hier welke ruimte de burger heeft op het moment dat de gemeente zelf plannen heeft om aanpassingen te verrichten in bijvoorbeeld de openbare ruimte, al dan niet op grotere en buurtoverstijgende schaal. Dit is de vorm van burgerparticipatie op initiatief van de overheid, zoals besproken in de alinea hierboven. In het Coalitieakkoord staat hierover dat nieuw beleid waar mogelijk samen met de stad wordt gemaakt en dat beleidsstukken daarom standaard een participatieparagraaf krijgen waarin inzichtelijk is gemaakt op welke manier Amsterdammers betrokken zijn geweest en wat er met hun inbreng is gedaan. Dit is ook uitgewerkt in de beleidsbrief aan de raad van 19 maart 2019.[9]
Meer concrete informatie over de participatieparagraaf is te vinden op Intranet, de website voor medewerkers van de gemeente Amsterdam. Ook wordt er verwezen naar de door de gemeente opgestelde Leidraad burgerparticipatie (2019), voor ambtenaren en bestuurders die met participatie werken.
Op het moment van het schrijven van dit rapport, is in concept nieuw Amsterdams participatiebeleid ter inspraak voorgelegd. Het is het resultaat van evaluaties gedurende de jaren en de lessen die daaruit getrokken zijn. Het gaat hier om het Beleidskader Participatie, waarin uitgangspunten en richtlijnen zijn vastgelegd voor participatie. Dit moet volgens de gemeente houvast geven voor de komende tijd, totdat er een voor iedereen bindende Participatieverordening wordt vastgesteld.[10]

[7] Zie Spoorboekje van VNG en BZK:
https://vng.nl/sites/default/files/pagina_attachments/2014/20140923-met-burgers-def.pdf
[8] Coalitieakkoord 'Een nieuwe lente een nieuw geluid', mei 2018
[9] Beleidsbrief Democratisering 19 maart 2019
[10] https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/inspraak-beleidskader-participatie/

Wat is er gebeurd?

Voorgeschiedenis

Een echtpaar (hierna: verzoekers) constateert in 2014, na ingebruikname van de tijdelijke pont het Oostveer, dat steeds meer fietsers op de voetpaden in het Vliegenbos fietsen. Verzoekers gebruiken de voetpaden veelvuldig en voelen zich onveilig door de fietsers, die vaak met hoge snelheid over de voetpaden fietsen en ook regelmatig verwachten dat voetgangers gauw opzij gaan. Zij merken dat er over en weer irritatie ontstaat over het gebruik van de paden en verzoeken om handhaving. Volgens hen had dit probleem bovendien voorzien kunnen worden en heeft de gemeente hierop ten onrechte niet geanticipeerd bij ingebruikname van het Oostveer.

Verzoekers schrijven het stadsdeel hierover in 2014 aan. Het stadsdeel laat weten hierover meer mails en telefoontjes van omwonenden te ontvangen. Bebording om de voetpaden mee aan te duiden wordt geplaatst, maar verder treft het stadsdeel geen maatregelen. Ook wordt niet gehandhaafd. Het stadsdeel wil de proef die het Oostveer gedurende een jaar is, eerst afwachten. Voor de lange termijn en als er meer duidelijkheid is over het voortbestaan van het Oostveer, wil het stadsdeel een nieuwe visie ontwikkelen voor gebruik van het bos door fietsers en wandelaars. Het stadsdeel handelt de klacht hiermee af en verwijst verzoekers naar de ombudsman voor als zij hierover niet tevreden zijn. Het duurt nog tot 2017 en na bemoeienis van de ombudsman voordat het stadsdeel actie onderneemt. Het Oostveer is inmiddels definitief.

In januari 2017 worden verzoekers vanuit het niets geconfronteerd met werkzaamheden in het bos, te weten de asfaltering van voetpaden van in totaal ongeveer 1,5 kilometer. Achteraf heeft het stadsdeel laten weten dat dit asfalteren onderdeel was van het plegen van achterstallig onderhoud. Verzoekers weten op dat moment niet waarom dat gebeurt en hebben zorgen of dit fietsers niet juist uitnodigt, waardoor hun aantal alleen nog maar toeneemt evenals hun snelheid en de irritatie over en weer. Desgevraagd laat het stadsdeel dan weten dat er een projectleider is aangesteld die de paden van het Vliegenbos gaat laten herinrichten. Hij neemt hierin onder meer de ervaringen van verzoekers mee, en ook heeft hij overleg met de Stichting Vliegenbos en gemeentelijke afdelingen. De projectleider treft in relatief korte tijd uiteindelijk enkele snel uit te voeren maatregelen, waaronder de plaatsing van fietssluizen en boomstammen, die ervoor moeten zorgen dat fietsers geen gebruik meer maken van de voetpaden.

Er ontstaat reuring in het bos. Boomstammen die fietsers moeten tegenhouden, worden weggeschoven en ook online begint men zich te roeren. Verschillende groepen met verschillende belangen staan tegenover elkaar. De ombudsman stuurt in september 2018 een overzicht van bevindingen met vragen aan het stadsdeel. Eind november 2018 laat het stadsdeel de ombudsman weten dat het onderwerp onder de aandacht is van het stadsdeelbestuur.

Participatietraject

In december 2018 stuiten verzoekers op het weblog van de portefeuillehouder van het stadsdeel/stadsdeelbestuurder (hierna: het bestuur) over de ontwikkelingen in het bos, waarop onder meer het volgende staat.

> Hoe koesteren we deze groene parel in Noord en hoe zorgen we ervoor dat iedereen er van kan blijven genieten, of je er nu loopt, sport, fietst of op een bankje zit? Volgens mij is het belangrijk dat we hier binnenkort met alle belanghebbenden, waaronder Stichting vrienden van het Vliegenbos, de Fietsersbond, de stadsdeelcommissie, en bewoners een gesprek over gaan voeren.

Vanaf maart 2019 vinden op uitnodiging van het bestuur gesprekken plaats met enkele betrokkenen, waaronder verzoekers. In de uitnodiging staat onder meer dat het bestuur 'mede dankzij uw signalen en klachten met u in gesprek gaat. Uw ervaring als wandelaar en hondenbezitter is zeer waardevol om gezamenlijk te komen tot een plan voor het Vliegenbos. Tijdens het gesprek kunt u aangeven waar u de afgelopen jaren tegenaan gelopen bent en wat uw ideeën zijn voor een leefbaar Vliegenbos. Als alle belanghebbenden zijn gehoord, wordt er een grotere bewonersbijeenkomst georganiseerd. Het stadsdeel gaat het Vliegenbos als geheel bekijken en dit moet uitmonden in maatregelen en aanpassingen ter verbetering van het bos voor alle gebruikers.' Dat gesprek vindt plaats en verzoekers kunnen opmerkingen en vragen daar kwijt.

Eerste bewonersavond
Op 22 mei 2019 vindt een eerste bewonersavond plaats. Bewoners van Noord zijn hiervoor uitgenodigd via een brief en een aankondiging in de stadsdeelkrant. Daarin staat: 'Omdat de drukte in Noord de komende jaren verder zal toenemen is het verstandig om met elkaar in gesprek te gaan over het huidige en toekomstige gebruik van het Vliegenbos. De bewonersavond wordt ingeleid door het bestuur. Daarna gaan aanwezigen met elkaar in gesprek over hoe het toenemend aantal gebruikers in het Vliegenbos in goede banen kan worden geleid.'
Tijdens deze eerste avond wordt geïnventariseerd hoe het bos wordt gebruikt, door wie en of ander gebruik wenselijk is. Vragen worden gesteld, zorgen worden geuit, allerlei onderwerpen komen voorbij en het bestuur geeft onder meer aan dat de parel die het Vliegenbos is, moet blijven en dat de groenstructuur verstevigd moet worden. Ook laat het bestuur weten dat de bestemming voet- en fietspaden toestaat, mits deze voldoen aan de geldende natuurwaarden. Het bestuur schetst dat er in de toekomst in Noord 24.000 woningen worden gebouwd, dat het stadsdeel de groene gebieden wil behouden, dat de druk op het groen toeneemt, dat de huidige infrastructuur niet toereikend is, het mobiliteitsplan voorrang zal geven aan de fiets, maar ook de auto een plek houdt. Kortom, veel ontwikkelingen die het stadsdeel niet op zijn beloop kan laten. Daarom wil het stadsdeel met bewoners nadenken over oplossingen voor het Vliegenbos en kijken hoe iedereen hiervan kan blijven genieten. Op een vraag van een deelnemer of deze avond invloed heeft op het beleid, antwoordt het bestuur dat het hoopt op een gezamenlijk gesprek en wil kijken of het samen met bewoners tot een aantal scenario's kan komen.[11]

Tweede bewonersavond
Deze avond wordt opgevolgd door een bewonersavond op 2 juli 2019. De uitnodiging voor de tweede bewonersavond luidt als volgt: 'Op de tweede bewonersavond worden de opbrengsten van de eerste avond met mogelijke oplossingsrichtingen gepresenteerd en gaan we graag in gesprek.'
De tweede avond wordt geopend met de opmerkingen dat die avond een stap verder wordt gegaan en dat wordt gepraat over oplossingsrichtingen/scenario's. De resultaten van de eerste bewonersavond en de daaruit voortgevloeide scenario's en onderzoeksvragen worden gepresenteerd. Die houden in (1.) een fietspad door het bos en (2.) een fietspad om het bos. Daarbij wordt opgemerkt dat er misschien wel meer scenario's denkbaar zijn. Bewoners gaan die avond uiteen om per scenario aanvullende onderzoeksvragen te bedenken.
Een deelnemer vraagt of er een peiling kan worden gehouden met de vraag wie er voor een fietspad *door* het bos is en wie voor een fietspad *om* het bos. Daarop antwoord het bestuur dat dit geen recht doet aan het Vliegenbos en dat het samen met bewoners een gedegen afweging wil maken. Aan het einde van deze bewonersavond laat het bestuur weten na de zomer met

[11] Verslag van de bewonersavond van 22 mei 2019 op: https://www.amsterdam.nl/noord-gebiedspaginas/fietsroute-vliegenbos/

antwoorden te komen op de onderzoeksvragen en dan ook het gesprek over de twee uiteindelijke scenario's te vervolgen.[12]

Inmiddels circuleren er twee verschillende petities. Eén uiteindelijk ondertekend door 1240 mensen die tegen een fietspad door het bos zijn en één ondertekend door 668 mensen die voor een fietspad door het bos zijn.

Bericht over stand van zaken
Op 17 december 2019 stuurt het stadsdeel een update, omdat het beantwoorden van de onderzoeksvragen meer tijd kost dan gedacht. Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden, moet er ook nog een natuurtoets worden uitgevoerd. Na de uitkomst daarvan volgt -naar verwachting in maart 2020- een nieuwe bijeenkomst, aldus de brief.

Aankondiging besluit
Op 29 april 2020 stuurt het stadsdeel alle betrokkenen een mail waarin staat dat de afgesproken informatieavond in maart 2020 vanwege Corona niet is doorgegaan. Het stadsdeel laat weten dat het bestuur voldoende informatie heeft om een besluit te kunnen nemen in de maand mei. Tot slot schrijft het stadsdeel dat het betrokkenen in juni verder informeert.
Het bestuur informeert de initiatiefnemers van de twee petities telefonisch op 14 mei 2020 dat het een besluit zal gaan nemen.

Besluit
Het bestuur neemt op 26 mei 2020 het besluit en kiest voor de fietsverbinding *door* het bos.[13] Een toelichting op het besluit, de precieze afwegingen, de juridische status ervan en over het vervolg van het proces wordt op dat moment niet gegeven.

Onduidelijkheid over het besluit, de totstandkoming en de juridische status
Verzoekers vragen zich in de dagen na het besluit met verschillende andere omwonenden af op welke grondslag het besluit is genomen, hoe hun inbreng is meegenomen en wat zij nog kunnen doen tegen deze beslissing. Door de tijd die gemoeid is geweest bij het maken van de plannen in het bos, het asfalteren van de paden in een vroeg stadium, de onduidelijkheid over de besluitvorming en het verloop van het participatietraject, krijgen verzoekers de indruk dat het plan om fietsers toe te laten op het voetpad, van tevoren al vastlag.
Via allerlei wegen proberen verzoekers en andere betrokkenen duidelijkheid te verkrijgen over het verloop van dit traject of om aandacht te krijgen voor hun ongenoegen over de gang van zaken. Zij tasten ook in het duister over de juridische status van het besluit. Zij schrijven het bestuur hierover aan, veel omwonenden maken bezwaar (ongeveer 125), een aantal spreekt in bij stadsdeelcommissie en gemeenteraad en er worden drie voorlopige voorzieningen aangevraagd bij de rechtbank.

Op 4 juni 2020 informeert het stadsdeel de betrokkenen per mail over het genomen besluit. In deze mail is de op 2 juni 2020 verstuurde bewonersbrief bijgesloten. In deze brief geeft het bestuur een toelichting op het besluit 'Fietsverbinding Vliegenbos'. Hierin staat het volgende.

---

[12] Verslag van de bewonersavond van 2 juli 2019 op: https://www.amsterdam.nl/noord-gebiedspaginas/fietsroute-vliegenbos/
[13] https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsdelen/stadsdeel-noord/db-noord/besluiten-db-noord-2020/besluiten-26-mei-2020/

Vorig jaar organiseerde het stadsdeel twee bijeenkomsten over het gebruik van het Vliegenbos. Er werden veel vragen gesteld en suggesties voor verbeteringen gedaan. De bijeenkomsten gaven ook inzicht in het gebruik van ons mooie bos. In deze brief komen we terug op de fietspaden.

We blijven fietsen door het bos via enkele bestaande paden

Over de fietsverbinding verschilden de meningen. Diverse groepen gebruikers pleiten voor verschillende oplossingen. De conclusie was dat eerst meer onderzoek nodig is naar de natuurwaarden. Dat onderzoek is afgerond. Ook is gekeken naar de groei van stad en fietsverkeer. Op basis van al deze informatie zijn vier mogelijke fietsverbindingen ontwikkeld. En alle vier zijn ze op voor- en nadelen getoetst. Met dit inzicht heeft het Dagelijks Bestuur besloten dat fietsers via drie bestaande paden door het bos kunnen gaan fietsen. Twee zijn er al ingericht als voetgangerspad waar de fietser te gast is. Hier wil het Dagelijks Bestuur een derde al bestaand pad aan toevoegen, namelijk variant 1b (zie achterzijde).

De vier beoordeelde fietspaden zijn:

VARIANT 1 (A en B)	VARIANT 2	VARIANT 3	VARIANT 4
			
Via bestaande paden door het Bos	Via bestaande paden én nieuw pad door het Bos	Om het bos met nieuwe brug over Zijkanaal K	Via herstelde Boulevard

- **Het dagelijks bestuur koos voor variant 1 b**
- **Kaartjes uit onderzoek november 2019 R&D Fietsverbindingen W.H.Vliegenbos**

Waarom deze keuze?

Bij de afweging hebben de volgende argumenten de doorslag gegeven.

Het bos is van iedereen. Het is een groengebied voor wie dichtbij én verder weg woont, voor wandelaars én voor fietsers. Dat was vroeger al zo en dat moet zo blijven.

De natuurwaarden zijn belangrijk, want daar genieten we allemaal van. Daarom kiezen we voor een oplossing via bestaande paden en leggen we geen nieuwe route aan.

Het is belangrijk dat iedereen *weet wat je kunt verwachten*. De fietser is te gast in het bos. Op dit moment is fietsen beperkt toegestaan. Variant 1b betekent een toevoeging van een pad waar fietsers als gast van gebruik kunnen maken. De overige paden blijven voetpaden.

Toekomstbestendigheid; met deze aanpak kunnen we een aantal jaren vooruit.

In het laatste deel van de brief geeft het stadsdeel uitleg over het verdere verloop van het project en laat het weten dat er opnieuw een informatieavond zal komen, waarin bewoners worden meegenomen in de stand van zaken, het aanvullend natuuronderzoek en de concrete inrichting van het fietspad. Ook verwijst het stadsdeel naar de gemeentelijke website voor meer informatie over onder meer het natuuronderzoek.[14]

[14] Https://www.amsterdam.nl/noord-gebiedspaginas/fietsroute-vliegenbos/

Bij brief van 11 augustus (aangevuld op 3 september) 2020 vragen omwonenden inzage in de achterliggende stukken en dienen zij een officieel verzoek in om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Derde bewonersavond
Op 25 augustus 2020 vindt de derde bewonersavond alsnog plaats. Betrokkenen zijn hiervoor uitgenodigd bij brief van 4 augustus, waarin staat dat burgers mogen meedenken over de inrichting van het pad 'fietser te gast' door het Vliegenbos en dat zij zich kunnen laten informeren over het besluit dat ziet op fietsen door het Vliegenbos. Tijdens deze bewonersavond zijn er verschillende kramen, waar informatie wordt gegeven en burgers terecht kunnen met vragen over het verloop van het project. Het stadsdeel geeft tijdens deze avond ook informatie over de wijze waarop bewoners bezwaar kunnen maken.
Daarnaast maakt het stadsdeel gebruik van de gelegenheid om vragen aan de aanwezige burgers te stellen. Het stadsdeel probeert daarmee een antwoord te krijgen op de meer algemene vraag wat bewoners vinden van de plannen voor een fietsroute van Noord naar Zuid door het Vliegenbos. Het stadsdeel laat tot slot weten dat het bestuur in oktober 2020 verder zal praten over de plannen 'fietser te gast' in het Vliegenbos met de stadsdeelcommissie.[15]

<u>Betrokkenheid stadsdeelcommissie</u>

Inmiddels heeft de zaak de aandacht van de stadsdeelcommissie. Tijdens vergaderingen worden kritische vragen gesteld. Onder zowel commissieleden als bewoners zwelt het protest tegen de beslissing aan. De stadsdeelcommissie brengt in oktober 2020 ongevraagd advies uit. Omdat zij van mening is dat het bestuur de noodzaak voor de nieuwe fietsverbinding onvoldoende heeft onderbouwd, adviseert zij het bestuur het besluit te heroverwegen, op zoek te gaan naar andere fietsverbindingsmogelijkheden *om* het bos, de route *om* het bos te verbeteren en aantrekkelijker te maken voor fietsers en voortaan te zorgen voor een goed en transparant participatietraject.

<u>Informatieverstrekking</u>

Het stadsdeel verstrekt de via het Wob-verzoek gevraagde informatie medio oktober 2020. Die informatie betreft onder meer:

- een verslag van een gesprek tussen het stadsdeel en stedelijke afdelingen op 20 juni 2019. Daaruit volgt dat de gemeente (het stadsdeel met stedelijke afdelingen) medio 2019 het planproces wil bepalen om in ieder geval ook een fietsverbinding dóór het bos te realiseren.
- een onderzoek 'Het Vliegenbos Onderzoek fietsverbinding' van november 2019, waaruit blijkt dat toen het advies is uitgebracht om een fietsroute *door* het bos te realiseren. Dit is een ambtelijk advies.
- een voordracht voor de staf van 4 november 2019. Hierin wordt het voorstel gedaan dat het stadsdeel op basis van de beschikbare informatie zelf de keuze maakt voor fietsen *door* het bos en dat deze keuze bekend wordt gemaakt aan stakeholders en belangstellenden tijdens de derde en laatste bewonersavond. Het betreft ook hier een ambtelijk advies.
- een voordracht voor de staf met de concept Natuurtoets, waaruit blijkt dat de resultaten van de Natuurtoets eind februari 2020 bekend waren.
- het verslag van de tweede bewonersavond.

[15] Verslag van de bewonersavond van 25 augustus 2020 op: https://www.amsterdam.nl/noord-gebiedspaginas/fietsroute-vliegenbos/

Tot zover een beschrijving van wat er is gebeurd.

Reactie stadsdeel

Zoals hierboven uitgelegd, heeft het stadsdeel het participatietraject zelf geëvalueerd. De ombudsman heeft het stadsdeel ook gevraagd om een reactie. Hieronder volgt de reactie van het stadsdeel.

Met deze memo reageert het stadsdeel op het voorlopig beeld van de ombudsman en worden de conclusies van het evaluatieverslag gedeeld. Voorafgaand wil het stadsdeel in algemene zin opmerken dat het beeld van de ombudsman, op meerdere onderdelen, duidelijk maakt dat bij bewoners/betrokkenen het idee leefde dat het besluit over de route door het bos al vaststond. Het stadsdeel ziet dat er enige spanning kan zitten tussen kaders en participatie. Het stadsdeel wilde juist open blijven staan voor alle argumenten en niet op voorhand al oplossingen de pas afsnijden.

Reactie op voorlopig beeld ombudsman

<u>Algemeen</u>
Het stadsdeel acht bij alle projecten in Noord participatie van groot belang. Of het nu gaat over grootstedelijke ontwikkelingen of over een project met alleen lokale impact. Bij beiden is de inbreng van bewoners en stakeholders belangrijk. De ombudsman schetst dat er in de praktijk spanning kan bestaan tussen stedelijke kaders en lokale belangen. Het stadsdeel onderschrijft dat dit de participatie er niet makkelijker op maakt.
Mogelijke financiering vanuit het Meerjarenplan Fiets heeft geen rol gespeeld in de besluitvorming. Het stadsdeel heeft een inhoudelijke afweging gemaakt. Voor alle opties waren middelen beschikbaar.

<u>Langdurig traject</u>
Ten aanzien van dit planproces is het stadsdeel het ermee eens dat de voorbereiding erg veel tijd in beslag heeft genomen. De reden daarvoor was voor verzoekers en belangstellenden niet inzichtelijk.

<u>Heldere participatieruimte</u>
Het planproces van het project Vliegenbos begon als een klein verbeterproject, maar ontwikkelde zich gaandeweg tot een project omgeven met grote maatschappelijke onrust. Het project begon ermee om samen met bewoners en stakeholders het probleem en de betrokken belangen te verkennen, om op basis daarvan een richting te bepalen. Bij de tweede avond is er in zekere zin een nieuwe fase van het project aangebroken. Achteraf bezien waren er voor deze fase een nieuw participatiekader en projectopdracht nodig. Het is belangrijk om daar voorafgaand aan het participatietraject een plan voor te maken en daarin voor iedere fase te benoemen wat de ruimte is voor de inbreng van de deelnemers.
Het stadsdeel is het ermee eens dat het, zowel intern maar ook naar burgers toe, bij aanvang volstrekt helder moet zijn waar de participatieruimte ligt. Toen tijdens het planproces de opdracht wijzigde, had ook de participatieruimte opnieuw bepaald moeten worden.

<u>Transparantie</u>
Tijdens de eerste twee bewonersavonden is er ruim aandacht besteed aan het ophalen van pijnpunten, zoals verkenning van oorzaak, gevolg en diverse tegengestelde belangen. Tevens is bij

elk gesprek met stakeholders, en bij elke bewonersavond, duidelijk naar voren gebracht dat er kaders zijn waarbinnen de oplossing moet passen. Deze zijn de stedelijke ontwikkeling, mobiliteitsopgave, Meerjarenplan Fiets en ecologie/natuurtoets.
Het stadsdeel betreurt het dat bewoners hebben ervaren dat gedurende het proces de informatieverstrekking onduidelijk was. Met name in die periode dat er geen inhoudelijk nieuwe ontwikkelingen waren. Het stadsdeel beseft dat ook gecommuniceerd had kunnen worden dat er geen nieuws was en waar er ondertussen aan gewerkt werd.
De inzet is voortdurend geweest om transparant te zijn. Het stadsdeel trekt lering uit de constatering dat van een deel van de via het Wob-verzoek verstrekte documenten, niet duidelijk is waarom deze niet zijn gedeeld. Het stadsdeel wil zich bij trajecten meer inspannen om te voorkomen dat bewoners een informatieachterstand oplopen.

Het besluit
De ombudsman constateert dat bij verzoekers het beeld is ontstaan dat het stadsdeel al tijdens het participatietraject wist welke kant het op zou gaan. Het stadsdeel betreurt het dat dit beeld is ontstaan en heeft altijd alle opties opengehouden en onderzocht.
De derde bewonersavond stond gepland op 1 april 2020. Twee weken daarvoor ontstond de Coronacrisis, waarvan het onduidelijk was hoe lang deze zou duren. Zodoende heeft het bestuur, met gebruikmaking van de opbrengst van de twee participatieavonden en de uitkomsten van het natuuronderzoek, besloten om een voorkeursvariant uit te werken.

Constructieve houding
Het stadsdeel constateert dat het ambtelijk apparaat snel geneigd was in de verdediging te schieten en te blijven uitleggen dat formeel alles op de juiste manier werd gedaan. Dit werd mede ingegeven door het feit dat de tegenspraak zich verhardde en er niet meer constructief werd overlegd.
Van de twee opgezette petities, een voor *door* het bos en een voor *om* het bos, heeft de petitie voor *om* het bos de meeste aandacht gekregen in de media. De indieners van deze petitie waren breed georganiseerd. De petitie voor *door* het bos heeft geen media-aandacht gekregen en de indieners waren niet zo breed georganiseerd. Het is aan het bestuur om alle belangen af te wegen. Ook de belangen die minder media-aandacht krijgen.
Gezien de vele bezwaarschriften tegen het voorgenomen besluit blijkt dat er onvoldoende uitleg is gegeven over de (juridische) status van het besluit. Het beeld dat het stadsdeel niet uit eigen beweging informatie heeft verstrekt over mogelijkheden om dit soort bestuurlijke keuzes aan te vechten, herkent het stadsdeel niet. Op de bewonersavond op Camping Vliegenbos is uitgebreid uitgelegd hoe en wanneer bezwaar kan worden ingediend tegen het uiteindelijke definitieve besluit. Op de kraam lagen ook folders die hierover uitleg gaven.

Conclusie

Algemeen
Het stadsdeel staat positief tegenover het feit dat de ombudsman zijn blik wil werpen op het participatie- en besluitvormingsproces rond het Vliegenbos. Het staat open voor verbeteringen en zal de adviezen ter harte nemen.

Het planproces
De sfeer in het proces is gaandeweg verhard. Op de eerste twee participatieavonden gingen 'voor' en 'tegen' gezamenlijk in gesprek. Uiteindelijk was alleen het extreme geluid van tegenstanders nog hoorbaar. De voorstanders of genuanceerde tegenstanders werden niet meer gehoord. Deze

ontwikkeling betreurt het stadsdeel. Het stadsdeel wil alles afwegen (argumenten voor, argumenten tegen, onderzoeksrapporten, opgaven uit het Coalitieakkoord). Hiervoor is het belangrijk om van tevoren een goed participatieplan op te stellen met duidelijkheid over ruimte voor de inbreng van de deelnemers in iedere fase.

Inhoudelijk
De evaluatie van het eigen handelen aan de hand van de spelregels en randvoorwaarden opgesteld door de Nationale ombudsman is besproken in het Management Team (MT) van stadsdeel Noord. Het MT heeft naar aanleiding hiervan de volgende vier hoofdpunten geconstateerd en daarover een besluit genomen.

1. Gebrek aan participatie capaciteit
- Geconstateerd is een rode draad in het planproces en wel het ontbreken van deskundigheid op het domein participatie. De burger wil niet meer alleen geïnformeerd worden, ze wil meedoen in het proces. Dit dient een plek te krijgen binnen de ambtelijke organisatie. De rol van het Team Democratisering wordt hierbij versterkt, dit zal nader worden uitgewerkt.
- Een lid van het MT is aangewezen als aanjager participatie en heeft de taak om participatie binnen het stadsdeel te borgen.

2. Mate van participatie
- Geconstateerd is dat vooraf duidelijk moet zijn in welke mate participatie mogelijk is en welke rol de burger kan krijgen. Hierbij gaat het dan over de volgende keuze qua participatie:
. meebeslissen;
. coproduceren;
. adviseren;
. raadplegen;
. informeren.
- Besloten is om dit bij de aanvang van een project met een participatieplan duidelijk aan te geven en deze keuze bestuurlijk te laten vaststellen.

3. Informatievoorziening
- Geconstateerd is dat tijdige informatievoorziening cruciaal is voor het draagvlak bij omwonenden, stakeholders, gebruikers en dergelijke. Het stadsdeel moet zich altijd inspannen om bewoners zo goed mogelijk te informeren.
- Besloten is dat alle projecten vermeld moeten worden op de projectensite van Amsterdam (https://www.amsterdam.nl/projecten/bouw-verkeersprojecten-noord/) en dat hierop alle relevantie informatie te vinden moet zijn.

4. Communicatie
- Geconstateerd is dat als een project door omstandigheden stilligt, communicatie hieromtrent van belang is.
- Besloten is dat ook als een project stilligt hierover gecommuniceerd dient te worden.

Verder heeft het MT het volgende besloten.
- Instemmen met de verbeterpunten zoals verwoord in de evaluatie.[16]
- Een project, opgave of programma wordt altijd opgezet op basis van de 10 spelregels van de Nationale ombudsman.
- Het evalueren van een project, opgave en of programma wordt een vastgestelde werkwijze.

[16] Zie de bijlage voor de verbeterpunten voortgekomen uit de ambtelijke evaluatie.

- Elke evaluatie wordt besproken om hiervan te leren.

Beoordeling

Inleiding

Er is heel veel gebeurd sinds verzoekers voor het eerst aan de bel trokken bij het stadsdeel over het toegenomen fietsverkeer in het Vliegenbos. Er zijn de afgelopen jaren vele gesprekken gevoerd, brieven uitgewisseld, maar ook is er actie gevoerd en er zijn bezwaren ingediend. Verzoekers hebben mensen aan zich weten te binden, die hun klacht onderschrijven. Er is daarnaast een actiegroep opgericht. Tijdens al deze contacten tussen bewoners en stadsdeel is veel aan de orde gekomen, meer dan is beschreven in dit rapport. Het voert te ver om hier op al deze gebeurtenissen in te gaan. De ombudsman gaat bij de beoordeling in op de meest in het oog springende en goed verifieerbare momenten uit het participatietraject en hoopt daarmee inzicht te verschaffen in wat hier is gebeurd en welke lessen eruit zijn te halen.

Participatietraject

Het gebruik van aanwezige kennis en richtlijnen
Er is veel onderzoek verricht naar burgerparticipatie. Wereldwijd en landelijk is hierover kennis vergaard. Ook in de gemeente Amsterdam is gedurende de afgelopen jaren ruime ervaring opgedaan met burgerparticipatie, waaruit lering is getrokken. Daaruit zijn intern richtlijnen ontwikkeld voor het funderen van dit soort trajecten. Daarvan wordt onvoldoende gebruik gemaakt, zo blijkt uit dit dossier. Dat lijkt ook te gelden voor de kennis die er overal -ook binnen de gemeente- is op dit terrein. Hierdoor zijn en worden er kansen gemist op behoorlijke burgerparticipatie. Stadsdeel Noord concludeert ook zelf dat er binnen het stadsdeel onvoldoende deskundigheid is op het gebied van burgerparticipatie en stelt in de reactie voor om hiervan werk te maken door onder meer het versterken van het Team Democratisering en iemand aan te wijzen om participatie te borgen.

Heldere keuzen vooraf[17]
Vanaf het begin lijkt het stadsdeel zich ervan bewust dat het goed is om burgers te betrekken bij de plannen voor dit bos. Al in 2014 schrijft het stadsdeel aan verzoekers dat het voor de langere termijn, en als er meer duidelijkheid is over het voortbestaan van het Oostveer, een nieuwe visie wil ontwikkelen over het gebruik door fietsers en wandelaars van het Vliegenbos. En dat een fietsroute van en naar het Oostveer hierin, op welke wijze dan ook, nadrukkelijk wordt betrokken. Ook schrijft het stadsdeel dat de belangen tussen groen, wandelaars, fietsers en beschikbare financiële middelen dan zorgvuldig worden afgewogen. Dus in deze fase wordt het belang van een zorgvuldig uit te werken plan, waarbij met de verschillende gebruikers rekening moet worden gehouden, al onderstreept. Dat plan wordt pas ongeveer vier jaar later, eigenlijk wanneer er reuring ontstaat, gemaakt. Het heeft te lang geduurd voor er iets gebeurde. Dit was voor verzoekers bovendien niet inzichtelijk en dus onbegrijpelijk. Uiteindelijk besluit het stadsdeel terecht, zoals aangekondigd, om burgers bij de herinrichting te betrekken en zijn er voorbereidende gesprekken gevoerd met verschillende belanghebbenden.

[17] Zie voor meer uitleg hoofdstuk 5.2 van het rapport van de Nationale ombudsman op p. 44 e.v.

Meer algemeen lijkt er vaak onduidelijkheid te bestaan over de samenhang tussen stedelijke kaders en plannen/besluiten op stadsdeelniveau. Dit bemoeilijkt participatieprocessen. Wanneer stedelijke kaders vastliggen, kan een inspraaktraject daarin geen verandering meer brengen. Om die reden benadrukt de Nationale ombudsman in zijn rapport het belang van tijdige duidelijkheid over wat er al vaststaat en welke andere beperkingen gelden, zodat de participatie zich richt op die onderdelen waarop bewoners (op dat moment) nog daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Onduidelijkheid hierover is meer algemeen een obstakel voor het welslagen van participatietrajecten in de stad.

Het stadsdeel blijkt bij aanvang van het participatietraject onvoldoende duidelijk voor ogen te hebben welke ruimte burgers hebben om mee te denken, welke rol betrokken burgers vervullen, hoe hun inbreng zal worden gewogen en welke informatie zij moeten krijgen. Helderheid hierover is er niet, er is geen plan.
Bewoners krijgen tijdens de bewonersavonden veel ruimte om uiteenlopende onderwerpen aan te kaarten en hun zorgen over allerlei ontwikkelingen in en om het bos te uiten. Het gesprek gaat over de inhoud, de situatie in het bos, het probleem, de zorgen van de bewoners en mogelijke oplossingen. Aan het proces en de uitvoering van het participatietraject wordt onvoldoende aandacht besteed. Er wordt aangegeven met welke beleidskaders en ruimtelijke ontwikkelingen in Noord rekening moet worden gehouden, maar dat is te weinig concreet voor burgers om te kunnen bepalen welke invloed hun inbreng heeft en wat zij op dat vlak van het participatietraject mogen verwachten.
Er heeft conform de wens van het stadsdeel, inderdaad een gezamenlijk gesprek plaatsgevonden tijdens de bewonersavonden en uiteindelijk zijn er ook twee oplossingsrichtingen tot stand gekomen. Maar het is niet duidelijk wat 'een gezamenlijk gesprek' betekent voor de invloed die burgers kunnen uitoefenen. Wat *samen* betekent, wordt vooraf niet voldoende uitgelegd. Dat geldt ook voor de opmerking tijdens de tweede bewonersavond over het 'samen met bewoners een gedegen afweging maken'. Zoals het stadsdeel zelf in de reactie hierboven aangeeft, moet bij aanvang van het traject -zowel intern als voor burgers- volstrekt helder zijn waar de participatieruimte ligt. Die helderheid was er in dit geval niet.

Informatieverstrekking[18]
Als je besluit om burgers bij plannen te betrekken, dan is tijdige en zorgvuldige informatieverstrekking over onder meer de ruimte voor participatie, de rol en inbreng van burgers van belang. Om voldoende informatie aan burgers te kunnen verstrekken over de uitvoering van het participatietraject, moet hierover bij het stadsdeel zelf ook voldoende duidelijkheid zijn. Zoals hiervoor uiteengezet, blijkt dat niet het geval te zijn geweest. Dan wordt het lastig om ook burgers vervolgens goed te informeren. Al dan niet daardoor heeft het stadsdeel burgers bij aanvang van het participatietraject onvoldoende geïnformeerd over de ruimte die zij hebben om mee te denken, de rol die betrokken burgers precies vervullen en hoe hun inbreng zal worden gewogen.

Na het lezen van de documenten uit het Wob-verzoek blijkt dat het stadsdeel ook op verschillende cruciale momenten tijdens het participatieproces niet volledig is of lijkt te zijn geweest in het verstrekken van relevante informatie. Zo had het verslag van de tweede bewonersavond eerder dan na het Wob-verzoek verstrekt moeten worden. Verder is voor de betrokken burgers niet duidelijk waarom informatie over de fietsverbinding in het Vliegenbos zoals aan de orde gekomen in de bijeenkomst op 20 juni 2019, niet eerder is gedeeld dan na honorering van het Wob-verzoek. Tot slot roepen documenten als het 'Onderzoek fietsverbinding' van november 2019 en de concept Natuurtoets vragen op over de informatieverstrekking aan burgers. Voor burgers is het

[18] Zie voor meer uitleg hoofdstuk 5.4 van het rapport van de Nationale ombudsman op p. 48 e.v.

niet duidelijk wat er achter de schermen gebeurt en hoe een beslissing tot stand komt. Om burgers goed te kunnen laten participeren en hun deelname serieus te nemen, zal de overheid tijdig en zorgvuldig moeten afwegen welke informatie met burgers gedeeld moet worden. Als besloten wordt informatie te delen, dan zal dat moeten gebeuren op het moment dat die er nog toe doet. Als voor burgers mogelijk relevante informatie pas na een Wob-verzoek wordt verstrekt, kan dat bovendien ondermijnend zijn voor het vertrouwen in de overheid.

Constructieve houding[19]
Noemenswaardig is hier allereerst dat het stadsdeel -in strijd met de toezegging- niet meer met bewoners in gesprek gaat, niet terugkomt op de tijdens de bewonersavonden uitgewerkte scenario's en bedachte onderzoeksvragen en besluit om zelf de keuze te maken voor fietsen *door* het bos. Welke reden hiervoor ook wordt genoemd, het blijft in tegenspraak met wat het stadsdeel heeft toegezegd. Daarnaast zou het gesprek hierover al plaatsvinden na de zomer van 2019. Dan volgt er half december 2019 slechts een bericht over dat er meer tijd nodig is, waarna het stadsdeel eind april 2020 aankondigt dat de informatieavond in maart 2020 vanwege Corona niet is doorgegaan en het besluit zal worden genomen. Dat valt dan rauw op het dak van vele betrokken bewoners, die nog wachtten op het vervolggesprek. Door de vertraging die al was opgelopen, wordt het argument 'Corona' door verzoekers terecht als niet houdbaar gezien. Natuurlijk was het in het begin van de Coronatijd zoeken naar de juiste middelen om met bewoners in gesprek te blijven. Evenwel had het stadsdeel open kunnen zijn over eventuele dilemma's op dit gebied en kunnen proberen om in samenspraak met betrokkenen een passende oplossing te vinden.

Vervolgens is niet duidelijk hoe de keuze van het stadsdeel precies tot stand is gekomen en welke invloed de inbreng van burgers heeft gehad. Het bestuur legt uiteindelijk met name uit waarom zij kiest voor een fietspad *door* het bos. Niet inzichtelijk is welke plek de argumenten voor een fietspad *om* het bos hebben gekregen of de argumenten tégen een fietspad door het bos.
Het stadsdeel geeft zelf in de evaluatie aan dat er na de tweede avond werd 'getrechterd' naar een voorgenomen besluit. Dat is een vaker gehoorde term, die geen helderheid biedt. Hoe lastig dat in de praktijk ook kan zijn, het gaat erom dat burgers inzicht willen hebben in wat er is gebeurd met hun inbreng. Dat is op deze manier niet duidelijk geworden.

Conclusie
Op basis van het verrichte onderzoek oordeelt de Ombudsman Metropool Amsterdam dat Stadsdeel Noord onvoldoende zorgvuldig te werk is gegaan bij de voorbereiding en uitvoering van het participatietraject voor herinrichting van de paden in het Vliegenbos. In lijn met de stedelijke ambities heeft het stadsdeel terecht besloten om burgers bij deze herinrichting te betrekken. Ook heeft het stadsdeel het gesprek met diverse betrokkenen over hun verschillende belangen niet geschuwd.
Wat hier niet goed is gegaan, zijn veelgehoorde procedurele gebreken die zich ook voor hebben gedaan in andere doorlopen participatietrajecten. Een helder kader over de ruimte voor participerende burgers ontbrak. Het stadsdeel had voorafgaand aan het participatietraject onvoldoende duidelijk voor ogen waar precies die ruimte zat voor participatie, wat de rol was van de betrokken burgers en hoe hun inbreng zou worden gewogen. Betrokken burgers hebben hierover dan ook onvoldoende informatie gekregen. Achteraf, bij de motivering van het besluit, is evenmin zichtbaar gemaakt welke invloed de inbreng van burgers heeft gehad. Tot slot was ook de informatieverstrekking gedurende het participatietraject op momenten gebrekkig.
Vanzelfsprekend kan niet ieder participatietraject vlekkeloos verlopen en fouten worden gemaakt.

[19] Zie voor meer uitleg hoofdstuk 5.3 van het rapport van de Nationale ombudsman op p.47 e.v.

Het risico op fouten kan wel worden beperkt door dit soort trajecten zorgvuldig voor te bereiden, in te richten en hierover helder te communiceren. Door dit na te laten heeft het stadsdeel de kans gemist op een behoorlijk verloop van het participatietraject en op een groep burgers die zich behoorlijk voelt behandeld door de gemeente.

Hoe nu verder?
Hierboven is beoordeeld wat er tot nu toe is gebeurd. De vervolgvraag is: 'Hoe nu verder?'
Zoals de Nationale ombudsman al heeft opgemerkt in het hier veel aangehaalde onderzoek, kan ook een rapport van de ombudsman houding en gedrag niet wijzigen. Het stadsdeel zal de geleerde lessen nu zelf in de praktijk moeten brengen, en vooral moeten blijven leren. Deze zaak is een stap in die richting. Er heeft een uitvoerige ambtelijke evaluatie plaatsgevonden, waarin kritisch naar het eigen handelen is gekeken, inzichten zijn opgedaan en het stadsdeel heeft de hierboven genoemde goede voornemens geuit. Ook los van deze zaak worden in het stadsdeel de laatste tijd gesprekken gevoerd over burgerparticipatie en hoe dat op een juiste manier vorm te geven en uit te voeren.
De uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, waar houding en gedrag onderdeel van uitmaken, moeten uiteindelijk doordringen tot in de haarvaten van de betrokken bestuurders en ambtenaren. Dit kan door samen terug te kijken, van elkaar te leren, door elkaar te bevragen, open te zijn over de knelpunten in de gemeentelijke organisatie en -waar nodig- de moed te hebben om elkaar bij te sturen. Of geconstateerde gebreken in participatietrajecten in voorkomende gevallen ook tot een wijziging van inhoudelijke beslissingen moet leiden, is niet aan de ombudsman.

Het stadsdeel heeft laten weten dat het de adviezen van de ombudsman over hoe participatietrajecten behoorlijk uit te voeren ter harte wil nemen en ook dat het voortaan met de spelregels van de Nationale ombudsman wil werken.
De basis voor een meer algemeen advies aan het stadsdeel ligt al besloten in het genoemde rapport van de Nationale ombudsman met de bijbehorende spelregels. Opgemerkt wordt dat vergelijkbare uitgangspunten ook gebruikt kunnen worden. Gedurende de jaren zijn er op vele plekken immers nieuwe inzichten opgedaan en normen ontwikkeld, die aan genoemde spelregels kunnen worden toegevoegd dan wel in deze plaats kunnen treden. Zie het recent ontwikkelde beleid van de gemeente Amsterdam, maar ook het toegankelijke door inwoners van stadsdeel Noord opgestelde participatieprotocol. Als deze uitgangspunten de lading maar dekken en daarover overeenstemming bestaat.

<u>Aanbeveling</u>
Om de daad meteen bij het woord te voegen, doet de ombudsman de volgende aanbeveling:

- *Bepaal op zorgvuldige wijze en aan de hand van de spelregels van de Nationale ombudsman (of vergelijkbare uitgangspunten) of het stadsdeel bij participatietrajecten in andere lopende projecten op het goede spoor zit of dat er -zo mogelijk- moet worden bijgestuurd.*

OMBUDSMAN
METROPOOL AMSTERDAM

BIJLAGE

Verbeterpunten voortgekomen uit ambtelijke evaluatie participatietraject Vliegenbos

Inhoudelijk

Randvoorwaarde 1 - Heldere keuzen vooraf

- Zorg voor een gedegen projectopdracht vooraf, waarbij heldere keuzes/kaders besloten worden en met een eenduidige opdrachtgever/eigenaar.
- Inventariseer vooraf of er samenhang bestaat tussen stedelijke kaders, beleidsvoornemens en/of projecten en plannen/besluiten op stadsdeelniveau. Doe dit bij langlopende projecten meerdere keren, omdat dit ook in de loop van de tijd kan veranderen, bijvoorbeeld door nieuw beleid.
- Geef aan dat indien er stedelijke kaders vastliggen een inspraaktraject daarin geen verandering meer kan brengen.
- Organiseer de inspraak op onderdelen waarop bewoners (op dat moment) nog werkelijk invloed kunnen uitoefenen en geef aan waar geen invloed meer op mogelijk is.
- Besluit voorafgaand aan een participatietraject welke rol de burger krijgt:
  – meebeslissen;
  – coproduceren;
  – adviseren;
  – raadplegen;
  – informeren.
- Geef aan dat stedelijke financiering vaak is verbonden aan één specifieke uitkomst, zoals in dit geval financiering vanuit het Meerjarenplan Fiets alleen mogelijk lijkt als gekozen wordt voor een nieuwe route. Een dergelijke financiële prikkel legt gewicht in de schaal, terwijl burgers er geen invloed op kunnen uitoefenen.
- Indien blijkt dat tijdens het proces de gegeven opdracht niet meer passend is maakt dan een nieuwe projectopdracht en laat deze, via de opgavetafel, vaststellen. Hiermee vervalt dan de eerste opdracht.
- Participatie is formeel onderdeel van de voorbereiding van een bestuurlijk besluit; wees vooraf precies en expliciet over hoe dit wordt ingericht.

Randvoorwaarde 2 - Constructieve houding

- Laat in woord en daad zien geïnteresseerd te zijn in dat wat burgers naar voren brengen
- Ga niet continu uitleggen dat wat we doen formeel juist is. Dat komt verdedigend over.
- Sta open voor nieuwe inzichten, beelden en werkwijze. "Out of the box"
- Besef dat er lokaal verschillende belangen kunnen zijn maar dat er ook stedelijk – lokaal verschillende belangen kunnen zijn.
- Bekijk het grotere plaatje en niet alleen het projectbelang.
- Als het ambtelijk apparaat een open en constructieve houding uitstraalt mogen we dat ook van de burgers verwachten.
- Besef dat bewoners meer een lokaal belang hebben en veelal niet geïnteresseerd zijn in het stedelijk belang (in dit geval beschouwen ze het bos als hun tuin).
- Organiseer juiste en tijdige adviseringen naar het bestuur.

Randvoorwaarde 3 - Informatieverstrekking

- Spreek vooraf af hoe te communiceren, bv is het een inspraakavond, participatieavond of raadgevende bijeenkomst.
- Vermijd semantische discussie, over hoe je een bewonersbijeenkomst noemt. Vermijd vage termen als 'open gesprek', tenzij je nader aanduidt wat zulk een gesprek precies beoogt/hoeveel ruimte er is. Geef bij een bewonersavond ook aan of het informerend/ participerend is en waarover dan precies.
- Bepaal een duidelijke projectnaam (werknaam) en gebruik deze constant.
- Geef met regelmaat informatie af. Ook als het project door omstandigheden stil is komen te liggen, communiceer daar dan over.
- Organiseer de inspraak op onderdelen waarop bewoners (op dat moment) nog werkelijk invloed kunnen uitoefenen en geef aan waar geen invloed meer op mogelijk is.
- Besluit vooraf welke rol bewoners krijgen in het een participatietraject:
  – meebeslissen;
  – coproduceren;
  – adviseren;
  – raadplegen;
  – informeren.
- Bewoners zijn meer en meer sterk georganiseerd en laten zich professioneel ondersteunen. Binnen Noord wordt dit o.a. gevoed door algeheel ongenoegen over de snelle stedelijke ontwikkeling van Noord en eerdere ervaringen.
- Maak zichtbaar wat met de inbreng van de burgers is gedaan en geeft dit een plek in de besluitvorming.

Vervolg

Deze ambtelijke evaluatie bieden we aan als tussenstap ter bespreking aan het Management Team SDN.

- Met als voorstel om deze evaluatie in samenwerking met het bestuur uit te bouwen tot een evaluatie door Stadsdeel Noord, met leerpunten voor alle geledingen.