



Rapport gemeentelijke ombudsman

inzake de klacht van
mevrouw P. en mevrouw M.
over het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Rotterdam
cluster Stadsontwikkeling, Projectmanagementbureau

Dossiernummer: 2015.230
Datum: 31 mei 2016

Samenvatting

In het voorjaar van 2011 presenteert de gemeente de plannen voor de bouw van een nieuwe Stads kantoor/Stadstimmerhuis. De gemeente stelt november 2012 een klankbordgroep samen, waar 2 omwonenden van het Timmerhuis lid van worden. Zij zijn onaangenaam verrast als blijkt dat in de uiteindelijke tekeningen bij de omgevingsvergunning aan het monumentale deel van het pand aanpassingen zijn aangebracht. Ze vinden dat de gemeente de omwonenden niet tijdig en niet volledig geïnformeerd heeft over de gevolgen van de renovatie en de verbouwing van het Timmerhuis en dat zij daarom tijdens de voorbereidingsfase onvoldoende invloed konden uitoefenen.

In dit specifieke geval is de gemeente opdrachtgever en vergunningverlener van een groot project, waarbij een monumentaal pand is betrokken. Dat betekent dat de gemeente, ook als goede buur, moeite moet doen om omwonenden te informeren en hen bij de ontwikkelingen te betrekken. De gemeente is goed begonnen door in 2010 een klankbordgroep sloop in te stellen. In de fase van de planontwikkeling is de informatievoorziening echter gestokt. Pas toen alle plannen definitief waren werd er in 2012 een klankbordgroep Stads kantoor gestart.

De ombudsman concludeert dat de bewoners uiteindelijk onvoldoende op de hoogte waren van wat zij van het hele proces mochten verwachten. Hoe, waar en wanneer konden zij invloed uitoefenen en hoe ver ging die invloed? De ombudsman besluit de gemeente daarom een aanbeveling te doen:

Stel voor grotere (infrastructurele) projecten, zeker als de gemeente opdrachtgever is, een duidelijk participatietraject vast en maak dit openbaar aan direct belanghebbenden en in een huis-aan-huisblad of op de website van de gemeente Rotterdam of die de gebiedscommissie.

Maak daarin duidelijk:

- *Welk onderwerp ter discussie staat en wat de gewenste uitkomst van het participatietraject is;*
- *Welke omwonenden/belanghebbenden direct bij dit traject worden betrokken en hoe de gemeente deze deelnemers selecteert (op huisadres, postcode etc.);*
- *Welke rol de deelnemers hebben (mogen zij bijvoorbeeld meebeslissen of alleen meepraten, adviseren of informeren en beslist uiteindelijk de gemeente?) en wat zij van hun deelname mogen verwachten;*
- *Op welke manier en wanneer de gemeente met de deelnemers en andere belanghebbenden zal communiceren;*
- *Wat de planning van het traject is, en*
- *Wanneer de gemeente zou willen beginnen met de uitvoering.*

Inleiding

Het architectenbureau O. wint op 21 oktober 2009 de ontwerpwedstrijd voor het Nieuwe Stads kantoor. In het voorjaar van 2011 presenteert de gemeente Rotterdam samen met de architect het Voorontwerp Stads kantoor aan de omwonenden van het beoogde Stads kantoor, direct achter het stadhuis. De gemeente en de bouwer zeggen toe dat zij de omwonenden actief zullen informeren en enthousiasmeren. Dat doet de gemeente onder meer door het instellen van een klankbordgroep. Mevrouw P. en mevrouw M. nemen zitting in de klankbordgroep. Zij zijn niet tevreden over de manier waarop de gemeente te werk gaat en klagen daarover eerst bij de gemeente en daarna bij de ombudsman.

Naar aanleiding van de klacht, de interne klachtbehandeling en de resultaten van het onderzoek heeft de ombudsman in dit rapport zijn definitieve bevindingen en oordeel vastgesteld. Bijlage en onderdeel van dit rapport is een overzicht van de interne en externe klachtbehandeling.

Klachten

- Klacht 1* De gemeente heeft de omwonenden niet tijdig en niet volledig geïnformeerd over de gevolgen van de renovatie en verbouwing van het Stads kantoor en dan voornamelijk over:
- a. de plaats van de doorbraak van de passage aan het Haagseveer in het verlengde van de Stadhuisstraat;
 - b. de montage van 9 roosters aan gevel van het gebouw aan de noordzijde van de doorbraak (kant van het Raamplein) in plaats van ramen; en
 - c. het gebruik van de technische ruimte in het gedeelte van het gebouw aan de noordzijde van de doorbraak, die achter de roosters is ingericht.
- Klacht 2* Omdat de gemeente de omwonenden niet tijdig en volledig heeft geïnformeerd, konden zij tijdens de voorbereidingsfase geen invloed uitoefenen op de 3 hierboven genoemde punten.

Bevindingen

De ombudsman gaat uit van de volgende relevante feiten en omstandigheden.

1. In 2009 schrijft de gemeente Rotterdam een ontwerpwedstrijd uit voor het Nieuwe Stadskantoor. De termijn sluit op 14 augustus 2009 en op dat moment dingen 5 schetsontwerpen mee. Op 21 oktober 2009 neemt het college van burgemeester en wethouders, op voordracht van een beoordelingscommissie, een besluit over het ontwerp. Het college kiest voor het ontwerp van architectenbureau OMA.
2. Het ontwerp van OMA heeft tot gevolg dat de aanbouw aan het gemeentelijk monument (het L-vormig gebouw aan de straten Haagseveer en Meent uit 1977) moet worden gesloopt. De sloop en de werkzaamheden die nodig zijn om de grond bouwrijp te maken, beginnen in maart 2010.
3. Voor de begeleiding van de sloop richt de gemeente een klankbordgroep 'sloop' op. In de klankbordgroep nemen bewoners zitting, waaronder mevrouw P. en mevrouw M. De laatste bijeenkomst van de klankbordgroep 'sloop' is op 22 september 2010.
4. De Commissie voor Welstand en Monumenten bespreekt in haar vergadering van 8 december 2010 het plan voor het Nieuwe Stadskantoor.
5. Op 16 december 2010 begint de architect van OMA met het tekenen van het voorontwerp voor het Nieuwe Stadskantoor. Dat doet hij in samenwerking met de gemeente.
6. Op 7 februari 2011 geeft de heer W. van het Projectmanagementbureau van het cluster Stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam samen met de architect van OMA een presentatie over het voorontwerp Stadskantoor. Tijdens deze avond liggen er schetsontwerpen ter inzage en staat er een maquette van het bouwplan in de zaal.
7. Op 16 december 2011 maakt het bouwbedrijf Heijmans bekend dat het de aanbesteding voor de realisatie van het Stadskantoor Rotterdam heeft gewonnen.

8. Op 29 maart 2012 vraagt de directeur van het cluster Stadsontwikkeling een omgevingsvergunning aan voor de activiteiten 'bouwen', 'uitrit', 'monumenten' en 'slopen', ten behoeve van de verbouwing van het Stadstimmerhuis aan de Meent 115 en voor het terrein tussen de Rodezand/Raamplein/Haagseveer te Rotterdam.
9. Op 20 juni 2012 organiseert de gemeente Rotterdam voor de bewoners een informatiebijeenkomst en geeft zij samen met bouwer Heijmans een presentatie over het nieuwe Stadskantoor Rotterdam. In het verslag van 5 juli 2012 staat: *"Omwonendenavonden. Wanneer er zeer belangrijke ontwikkelingen zijn die extra toelichting behoeven zullen wij u uitnodigen voor een omwonendenavond waar u tevens de gelegenheid heeft tot het stellen van vragen."* Op de vraag of er al een bouwvergunning is afgegeven, wordt op die avond geantwoord dat die nog in procedure is. De gemeente zal 2 separate vergunningen afgeven: voor de bouwkuip en voor het gebouw. Verder vraagt de gemeente aan Heijmans om een klankbordgroep in het leven te roepen om met een aantal bewoners de ontwikkeling/bouw te bespreken. Ook kunnen de bewoners in de klankbordgroep suggesties doen.
10. De Commissie Welstand en Monumenten bespreekt in haar vergadering van 10 oktober 2012 het voorontwerp van het Nieuwe Stadskantoor. De commissie vraagt om een heldere presentatie waarin duidelijk wordt gemaakt welke gevolgen het ontwerp heeft voor het Timmerhuis en inzichtelijk wordt gemaakt wat het nieuwe 'programma' is. De commissie stelt dat zij het bestuur niet kan adviseren over iets waarvan ze nog niet weet hoe het eruit komt te zien of hoe het in elkaar wordt gezet.
11. Op 1 november 2012 is het Definitief Ontwerp van het Nieuwe Stadskantoor klaar.
12. Op 8 november 2012 is de eerste vergadering van de opgerichte klankbordgroep Stadskantoor waarin verschillende bewoners, onder wie mevrouw P. en mevrouw M., zitting hebben. In het verslag van deze vergadering staat: *"de leden willen graag voordat een vergunning aangevraagd wordt op de hoogte gesteld worden van de aanvraag. Ze voelen zich benadeeld."*
13. De Commissie voor Welstand en Monumenten bespreekt in haar vergadering van 19 december 2012 het Definitief Ontwerp van het Nieuwe Stadskantoor. De

commissie wil onderzocht zien of het mogelijk is om de borstweringen ter plaatse van de traforuimte aan het Haagseveer te behouden. De commissie vraagt de architect nader onderzoek te doen naar de gevel als geheel, dus inclusief de roosters ten behoeve van de traforuimte en de opening van de passage.

14. Op 17 januari 2013 komt de Klankbordgroep Stads Kantoor weer bij elkaar. In de notulen van deze vergadering staat: *“De aanvraag voor de omgevingsvergunning (oude bouwvergunning) voor de nieuwbouw en de renovatie is 20 december 2012 ingediend bij de gemeente. De vergunning is nog niet verleend. Zodra deze verleend wordt en ter inzage komt te liggen zal Heijmans dit doorgeven aan de leden van de klankbordgroep.”*
15. De commissie voor Welstand en Monumenten bespreekt het Definitief Ontwerp van het Nieuwe Stads Kantoor in haar vergadering van 6 februari 2013. De architect deelt mee dat hij de installatieruimte anders heeft ingericht en deels heeft verplaatst. Daardoor komt de hoek van het ‘plein’ vrij voor een werkruimte van de technici en kunnen de huidige ramen gehandhaafd blijven. Ook is het gelukt om de borstweringen te laten zitten en dat daarboven roosters komen in plaats van de huidige ramen. De commissie is positief over de wijzigingen.
16. Op 14 februari 2013 verleent de gemeente de omgevingsvergunning en gaat de bezwaartermijn lopen. Op dat moment is het besluit al wel aan het cluster Stadsontwikkeling van de gemeente meegedeeld, maar is het nog niet breder bekend gemaakt.
17. Op 14 maart 2013 komt de klankbordgroep Stads Kantoor weer bij elkaar. In het verslag staat: *“De omgevingsvergunning is op 14 februari 2013 verleend. Er geldt een bezwaartermijn van 6 weken. De omgevingsvergunning is nog niet gepubliceerd maar ligt wel ter inzage. De stukken kunnen niet worden toegezonden, maar kunnen ingezien worden bij de bouwinspecteur.”* En *“M. vraagt zich af wat er met de ramen gebeurt. Het uiterlijk van het monument en de ramen wordt zoveel mogelijk behouden mits bouwfysische aspecten dit toelaten. Omdat het gebouw een gemeentelijk monument is, is dit een belangrijk uitgangspunt.”*
18. Op 22 maart 2013 neemt mevrouw M. bij de bouwinspecteur kennis van de verleende omgevingsvergunning.

19. Op 27 maart 2013 dienen mevrouw P. en M. een pro forma bezwaarschrift in tegen de omgevingsvergunning voor het Stadskantoor Rotterdam. In het bezwaarschrift staat: *“Pas in dat gesprek op 22 maart 2013 is duidelijk geworden dat de wijzigingen aan de buitenzijde van de gevel van het monumentale pand veel verder gaan dan het plaatsen van 4 glazen deuren, zoals ons door de gemeente tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep is verteld.”*
20. Op 18 april 2013 vullen mevrouw P. en mevrouw M. hun bezwaarschrift aan. De Vereniging van Eigenaren Haagseveer sluit zich bij dit bezwaarschrift aan. Volgens hen heeft de gemeente de klankbordgroep niet geïnformeerd over de wijzigingen in de plannen en daarnaast wordt het monumentale pand op een onaanvaardbare wijze aangetast door de plaats van de doorbraak, de roosters en de technische ruimte.
21. Op 22 mei 2013 vindt de hoorzitting plaats van de Algemene Bezwaarschriftencommissie (ABC). De bezwaarmakers horen tijdens de behandeling van het bezwaarschrift dat de roosters worden geplaatst ten behoeve van een noodstroomaggregaat dat af en toe zal aangaan.
22. Tijdens de hoorzitting besluit de commissie het bezwaarschrift 3 maanden aan te houden om de gemeente Rotterdam in de gelegenheid te stellen meer informatie of een aangepast ontwerp in te leveren en aan de Commissie voor Welstand en Monumenten voor te leggen.
23. Op 10 juli 2013 geeft de Commissie voor Welstand en Monumenten Rotterdam een positief advies over de ‘mock-up’, een schaalmodel. Dit doet zij na de bezichtiging in de fabriek van een proefstuk van de nieuwbouw op schaal 1:1.
24. Op 4 september 2013 geeft de Commissie voor Welstand en Monumenten Rotterdam een positief advies voor wat betreft het ontwerp van de doorbraak in de gevel aan de Haagseveer-zijde van het monument. Met het monument bedoelt de Commissie het Timmerhuis.
25. Op 27 september 2013 geeft mevrouw P. haar reactie op het advies van de Commissie voor Welstand en Monumenten Rotterdam. Zij vindt:
1. dat de gemeente met de plaatsbepaling van de technische ruimte en de roosters onvoldoende aandacht besteedt aan de gevolgen voor het straatbeeld;
 2. dat de plaats van de doorbraak niet logisch is;

3. dat de roosters het straatbeeld aantasten;
 4. dat de gemeente bewoners eerder in de gelegenheid had moeten stellen om bezwaar te maken tegen de voorgenomen wijzigingen.
26. Op 17 oktober 2013 neemt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam een beslissing op het bezwaar. Het college neemt het advies van de commissie over. Dat wil zeggen dat het college de bezwaren ongegrond verklaart met aanvulling van de motivering over de aanvullende welstandsadviezen van 10 juli 2013 en 4 september 2013. In het advies van de commissie staat onder andere: *“De beschikking (waarbij de omgevingsvergunning wordt verleend OMB) dateert van 14 februari 2013 en is op dezelfde datum verzonden.Wij willen wel opmerken dat het besluit pas op 28 maart 2013 gepubliceerd is, op de laatste dag van de bezwaartermijn. Dit verdient naar onze mening niet de schoonheidsprijs.”*
27. Op 22 november 2013 stuurt mevrouw P. een e-mail aan de heer W. van Stadsontwikkeling en vraagt wanneer de bewoners hun zegje hebben kunnen doen over de definitieve plannen voor de bouw en dan voornamelijk over het plaatsen van de roosters en de plek van de doorbraak. Zij schrijft: *“Maar waar oh waar hebben wij de gelegenheid gemist om eerder dan zoals wij nu gedaan hebben in de bezwaarprocedure ons zegje te doen over het aantasten van het monumentale pand en het plaatsen van die afschuwelijke roosters? “*
28. Op 8 december 2014 sturen mevrouw P. en mevrouw M. een e-mail aan de heer W. van Stadsontwikkeling. In deze e-mail stellen zij dat de gemeente - naast het achterhouden van informatie over de roosters - ook informatie heeft achtergehouden over de technische ruimte. De technische ruimte blijkt groter dan de bewoners op basis van de hen bekende stukken dachten. Daarnaast blijkt dat in de technische ruimte naast het noodstroomaggregaat ook 2 transformatoren permanent in bedrijf zullen zijn en dus voortdurend geluidsoverlast zullen opleveren. Verder vinden mevrouw P. en M. dat het uitzicht van de bewoners aan het Haagseveer wordt aangetast. Zij weten dat er een nieuwe aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt voorbereid voor de technische ruimte, maar hebben gelet op de eerdere ervaringen weinig vertrouwen in de goede afloop daarvan.
29. Op 11 december 2014 reageert de heer W. van Stadsontwikkeling. Hij gaat niet in op de bezwaren die al door de ABC zijn afgehandeld. *“Wel meld ik u dat van het*

achterhouden van informatie van mijn kant geen sprake is. In het verslag van de Commissie worden de trafo's inderdaad niet genoemd. Dit zal zijn omdat de Commissie de punten heeft behandeld die zij van belang heeft geacht voor haar afweging. Daarop heb ik geen invloed gehad. Wel waren de tekeningen van de omgevingsvergunning onderdeel van de documenten die bij het bezwaar hoorden. Op deze tekening staan de trafo's (tekening a.10.100)." Wat betreft het geluid van de transformatoren merkt hij op dat Heijmans onderzoek doet om de overlast te reduceren. De bewoners zullen van de ontwikkelingen op de hoogte gehouden worden. Wat betreft het uitzicht voor de bewoners, deelt de heer W. mee dat de ramen links van de roosters, zoals met de bewoners afgesproken, zullen worden ingericht als vitrines voor de gebruikers van de passage. De ramen rechts van de roosters blijven transparant. Verder zal de installatie achter een van de ramen nog worden geschilderd, zodat die minder opvalt. Ten slotte kunnen – als de bewoners dat willen – vitrages worden opgehangen bij de ramen waar de installaties staan.

30. Standpunt klagers.

Informatieverstrekking

- Gelet op de belangen van de bewoners van het Haagseveer bij het uitzicht op het monumentale pand, had het voor de hand gelegen als de gemeente of de architecten hen had betrokken bij of geïnformeerd had over de wijzigingen in het uiterlijk van het pand. In de cruciale periode tussen het Voorontwerp van 16 december 2010 en het Definitief Ontwerp van 1 november 2012 hebben de gemeente en de architect geen informatie gegeven over (de wijzigingen in) het uiterlijk van het pand en de inrichting van een technische ruimte. De tekeningen waarnaar de gemeente verwijst waarop deze zaken wel te zien zijn, zagen de bewoners pas voor het eerst op 10 september 2013; tijdens een zitting van de Commissie voor Welstand en Monumenten. Op dat moment konden de bewoners niet reageren, omdat zij alleen zitting konden nemen op de publieke tribune. Zij hadden geen inspreekmogelijkheden. De enige mogelijkheid om nog te reageren was via een reactie op het advies van de Commissie voor Welstand en Monumenten aan de ABC.

Aanvraag omgevingsvergunning

- De aanvraag om een omgevingsvergunning van 29 maart 2012 is niet bekend gemaakt. Zowel in de Stadskrant als in de e-mails via de e-mail service van Overheid.nl stonden geen berichten over de aanvraag van de omgevingsvergunning. De bewoners hebben tot aan het moment van vergunningverlening nooit de mogelijkheid gehad kennis te nemen van de bij de aanvraag ingediende tekeningen. In de informatiebijeenkomsten en

klankbordgroep vergaderingen is ook nooit gezegd dat de gemeente al een vergunning had aangevraagd, terwijl wel was toegezegd dat de gemeente en de bouwer de bewoners zouden uitnodigen voor een omwonendenavond als er zeer belangrijke ontwikkelingen zouden voordoen.

Doorbraak

- De gemeente presenteerde op 7 februari 2011 de maquette los van de omgeving, zodat de bewoners niet konden zien waar de doorbraak precies was gesitueerd. Het beeld dat de bewoners hadden over de positie van de doorbraak was gebaseerd op het op 7 februari 2011 getoonde schetsontwerp, namelijk tussen de gebouwen van het wooncomplex aan het Haagseveer.

Roosters en technische ruimte

- Zowel tijdens de presentatie op 7 februari 2011 als tijdens de presentatie op 20 juni 2012 waren op de maquette ter hoogte van de 1^e verdieping geen roosters te zien. De gemeente heeft altijd beweerd dat achter de roosters alleen een noodaggregaat zou komen. Nu blijkt dat er ook nog 2 transformatoren staan, die blijkens onderzoek van de DCMR teveel geluid produceren. Inmiddels zijn tijdelijke maatregelen genomen, maar een definitieve oplossing is er nog niet. Het argument dat de transformatoren op de tekeningen van het Definitief Ontwerp staan ingetekend, overtuigt klagers niet. Die tekeningen waren zo klein, dat de bewoners niet konden lezen dat er een technische ruimte zou komen met transformatoren.

31. Standpunt gemeente

Informatieverstrekking

- De gemeente vindt dat zij gedurende het gehele project vanaf voorbereiding tot en met de uitvoering actief informatie aan de omwonenden heeft verstrekt. Zowel via informatieavonden, exposities, klankbordgroep avonden en nieuwsbrieven is het schetsontwerp en het voorontwerp uitgebreid toegelicht. Ook toen de gemeente een fout maakte met de publicatie van omgevingsvergunning herstelde zij die fout door de bezwaartermijn te verlengen en de bewoners twee keer te informeren over de omgevingsvergunning: één keer door de bouwinspecteur en één keer door de bouwer Heijmans. Daarnaast was Mevrouw P. lid van de klankbordgroep en werd zij uit dien hoofde uitgebreid geïnformeerd. Tevens kon zij als lid van deze groep mede zelf de agenda bepalen. De klankbordbijeenkomsten volgden de ontwikkelingen en werden gedomineerd door onderwerpen die betrekking op de uitvoering hadden. De projectleiders waren in de veronderstelling dat zaken goed toegelicht en afgehandeld waren. Zij wisten dan ook niet dat de

bewoners een probleem hadden of zouden kunnen hebben met de doorbraak, de roosters en de technische ruimte. Daarnaast hangt de situering van de installaties en de technische ruimte samen met verschillende eisen. De gemeente heeft bij de locatiebepaling van de technische ruimte en de bekleding daarvan alle belangen zorgvuldig afgewogen.

Aanvraag omgevingsvergunning

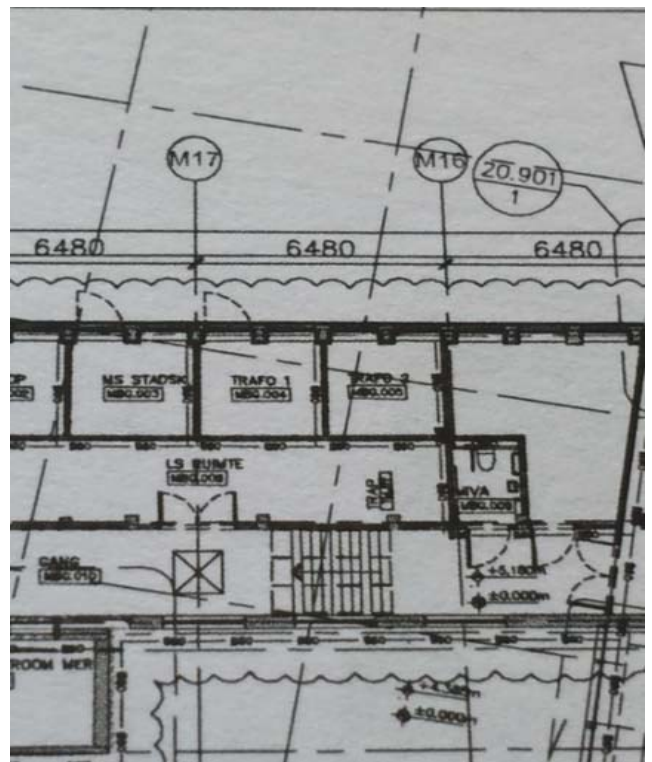
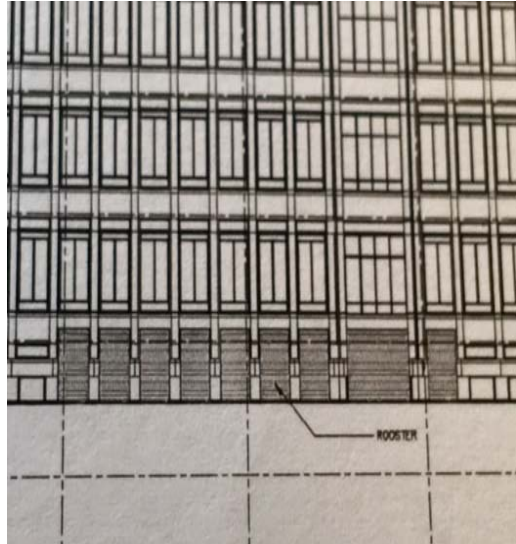
- De aanvraag om de omgevingsvergunning van 29 maart 2012 is gepubliceerd op 18 april 2012 op www.rotterdam.nl/rotterdambericht. Verder is de aanvraag van de omgevingsvergunning verschillende keren besproken in de commissie voor Welstand en Monumenten. Zowel de agenda en het verslag van deze commissie publiceert de gemeente op www.rotterdam.nl/welstand. De aanvraag zou ook gepubliceerd zijn in huis-aan-huisbladen van Wegener Media. De gemeente heeft echter geen exemplaren meer kunnen vinden waarin de aanvraag van 29 maart 2012 stond gepubliceerd. De gemeente wijst erop dat belanghebbenden geen bezwaar kunnen maken tegen de aanvraag van een omgevingsvergunning. Dat kan pas als de vergunning is verleend. In het proces van vergunningverlening moeten de bouwplannen worden uitgewerkt.

Doorbraak

- Nut en noodzaak van de doorbraak is niet ter discussie, omdat een passage door het gebouw waarmee voor voetgangers de Coolingsingel en het Laurenskwartier met elkaar wordt verbonden een onderdeel was van het Programma van Eisen. Dat is uitgewerkt door het winnende architectenbureau door middel van de huidige doorbraak, die door het college is goedgekeurd. De locatie van de doorbraak is op 1 september 2009 aan het publiek gepresenteerd en daarna niet meer gewijzigd. Dat is ook nog een keer tijdens een bewonersavond op 17 februari 2011 met een maquette aan de bewoners toegelicht.

Roosters en technische ruimte

- De exacte invulling van de roosters en de technische ruimten daarachter is bekend vanaf het moment dat het definitief ontwerp bij de aanvraag om een omgevingsvergunning van 29 maart 2012 ter inzage ligt. Een en ander is te zien op de tekeningen bij de aanvraag op de omgevingsvergunning. Gedurende de uitwerking van de technische ruimten zijn de bijbehorende roosters in overleg met de Commissie voor Welstand en Monumenten uitgewerkt. Bij het voorontwerp bevonden de roosters zich in de onderste strook van de gevel. Bij het definitief ontwerp liggen de roosters over de volle hoogte van de (verhoogde) begane grond. Vervolgens zijn tijdens de bezwaarfase de roosters verkleind tot de grootte van de bestaande sparingen voor de ramen. Op de tekeningen bij het Definitief Ontwerp is ook te zien waar de technische ruimten zich bevinden en dat daar naast een noodaggregaat ook 2 transformatoren komen.



Wet en regelgeving

32. - Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht waar de informatievoorziening en inspraak bij de voorbereiding van besluiten is geregeld.
- Bouwverordening Rotterdam voor wat betreft bodem en parkeereisen.
 - Bestemmingsplan voor wat betreft de bestemming van het gebied.
 - Bouwbesluit 2003 voor wat betreft de beperking van uitbreiding van brand.
 - Welstandseisen van de commissie voor Welstand en Monumenten.
 - Monumenteisen van het bureau Monumenten.

Toetsing aan behoorlijkheidsvereisten

33. De ombudsman toetst het optreden van de gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, Projectmanagementbureau aan de behoorlijkheidsvereisten:

Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

Bevoegdheid ombudsman

34. De gemeente schrijft in haar reactie op de klacht aan de ombudsman dat de klacht ook aan de orde is geweest tijdens de behandeling van het door mevrouw P. ingediende bezwaarschrift op de omgevingsvergunning. De uitspraak hierover is

gedaan op 17 oktober 2013, waarbij de bezwaren van mevrouw P. ongegrond zijn verklaard. Hiermee werpt de gemeente de vraag op of de ombudsman bevoegd is een onderzoek naar de klacht in te stellen.

35. De ombudsman benadrukt dat hij niet de rechtmatigheid van de omgevingsvergunning onderzoekt. Hij oordeelt wel of het bestuursorgaan de omwonenden overeenkomstig de behoorlijkheidsvereisten adequaat heeft geïnformeerd en of de gemeente de bewoners voldoende mogelijkheden heeft geboden om invloed op het proces uit te oefenen.

36. De ombudsman is bevoegd het onderzoek in te stellen.

Overwegingen

Klacht 1 De gemeente heeft de omwonenden niet tijdig en niet volledig geïnformeerd over de gevolgen van de renovatie en de verbouwing van het Stadskantoor.

37. Mevrouw P. en mevrouw M. vinden dat de gemeente en de architect hen in de fase van het schetsontwerp (14 augustus 2009) tot en met het Definitief Ontwerp (1 december 2012), inspraakmogelijkheden had moeten geven of in ieder geval had moeten informeren over de voorgenomen wijzigingen (doorbraak, locatie technische ruimte en de ventilatieroosters) aan het Timmerhuis aan de zijde van het Haagse Veer.

38. De ombudsman kan zich voorstellen dat de omwonenden/belanghebbenden die inspraakmogelijkheid zouden willen hebben. In het systeem van de wet is echter niet voorzien in een dergelijke mogelijkheid. Er is een vast toetsingskader. Als het ontwerp of de aanvraag voldoet aan deze criteria moet de omgevingsvergunning verleend worden ongeacht belangen van derden.

39. De wetgever gaat er vanuit dat omwonenden en derde-belanghebbenden een rol hebben bij de planvorming in de openbare ruimte. Vervolgens hebben zij rechtsbescherming als de plannen worden uitgevoerd en tot een besluit komen. Dat is ook de reden dat de wet een uitgebreide voorbereidingsprocedure eist bij de totstandkoming van een bestemmingsplan en als een bouwactiviteit afwijkt

van het bestemmingsplan. Uiteindelijk kunnen omwonenden bezwaar en beroep aantekenen tegen een besluit een omgevingsvergunning te verlenen.

40. In dit geval is de gemeente opdrachtgever en vergunningverlener van een groot infrastructureel project, waarbij een monumentaal pand is betrokken. Dat betekent dat de gemeente als goede buur extra moeite moet doen om omwonenden te informeren.
41. Daarnaast is gebleken dat de gemeente tot 2 keer toe een klankbordgroep heeft ingesteld en uitgesproken dat zij met een aantal bewoners de ontwikkelingen en de bouw wilde bespreken.
42. De ombudsman vindt dat het samenstellen van een klankbordgroep om zaken te bespreken niet vrijblijvend is. Dat betekent onder andere dat de gemeente actief informatie moet verstrekken over de ontwikkelingen van en rond zijn eigen bouwplan.
43. De conclusie van de ombudsman is dat de gemeente onvoldoende heeft gedaan om de bewoners gedurende het hele traject actief over de plannen te informeren. Tussen 22 september 2010, de laatste klankbordgroep sloopvergadering en 8 november 2012, de eerste vergadering van de klankbordgroep sloop, zijn er 2 presentaties: over het voorontwerp en het definitief ontwerp Stadskantoor. In die lange periode had de gemeente de bewoners/klankbordgroepen actiever en meer inhoudelijk moeten informeren.
44. Het had de gemeente duidelijk moeten zijn dat voor de bewoners het definitief ontwerp en het moment van aanvragen van de omgevingsvergunning belangrijk was. Daarover had de gemeente expliciet naar de bewoners moeten communiceren én bewoners de gelegenheid moeten geven op hun gemak de tekeningen van het definitief ontwerp te bekijken en niet pas bij gelegenheid van een al verleende bouwvergunning en op afspraak. Het feit dat tijdens de informatiebijeenkomsten en tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep is gezegd dat een omgevingsvergunning is aangevraagd, doet hier niet aan af.
45. De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling is gegrond. De gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling heeft gehandeld in strijd gehandeld met het behoorlijkheidsvereiste: 'Goede informatieverstrekking'.

Klacht 2 Omdat de gemeente de omwonenden niet tijdig en volledig heeft geïnformeerd, konden zij tijdens de voorbereidingsfase geen invloed uitoefenen.

46. Het gegeven dat de ombudsman vindt dat de gemeente de bewoners beter had moeten informeren over de planontwikkeling, betekent echter niet dat de gemeente de bewoners ook inspraak of invloed had moeten geven.
47. De gemeente was niet verplicht de bewoners zoveel invloed te geven, dat dit tot een aanpassing van de bouwplannen had kunnen leiden. Het is wel duidelijk dat de bewoners andere verwachtingen hadden van hun deelname aan een klankbordgroep.
48. De ombudsman vindt daarom dat de gemeente bij het samenstellen van een werkgroep of klankbordgroep, schriftelijk duidelijk moet maken wat de rol en reikwijdte van de invloed van de groep is; welke verwachtingen de leden van de werk- en klankbordgroepen mogen hebben.
49. De ombudsman kan zich voorstellen dat de gemeente de bewoners in de klankbordgroep actief had geïnformeerd over de discussie tussen de architect en de Commissie voor Welstand en Monumenten over de doorbraak, de technische ruimte en de roosters. Tegelijkertijd had de gemeente de bewoners moeten informeren dat uit het systeem van de wet volgt, dat de bewoners weinig mogelijkheden hadden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen.
50. In dit geval zijn de doorbraak, de technische ruimte en de roosters het gevolg van technische en welstandseisen. Het staat elke aanvrager, ook de gemeente, vrij om zelf te bepalen welke aanvraag hij indient. Als derde-belanghebbenden het daar niet mee eens zijn, is hun moment om invloed uit te oefenen bij wet geregeld. Zij kunnen een bezwaar- en/of beroepschrift daartegen indienen.
51. Weliswaar is de vergunningverlening te laat gepubliceerd, maar de bewoners zijn desondanks voldoende in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van de vergunning en zij hadden de tijd om een bezwaarschrift in te dienen. Dat is ook gebeurd. De ombudsman is van mening dat de bewoners voldoende mogelijkheden hebben gehad om hun procedurele kansen te benutten, ook met betrekking tot het uiterlijk van het gebouw.

52. De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling is niet gegrond. De gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling heeft gehandeld in overeenstemming met het behoorlijkheidsvereiste Fair play.

Oordelen

Klacht 1 De gemeente heeft de omwonenden niet tijdig en niet volledig geïnformeerd over de gevolgen van de renovatie en de verbouwing van het Stadskantoor.

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling is gegrond. De gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling heeft gehandeld in strijd gehandeld met het behoorlijkheidsvereiste: 'Goede informatieverstrekking'.

Klacht 2 Omdat de gemeente de omwonenden niet tijdig en volledig heeft geïnformeerd, konden zij tijdens de voorbereidingsfase geen invloed uitoefenen.

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling is niet gegrond. De gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling heeft gehandeld in overeenstemming met het behoorlijkheidsvereiste Fair play.

De ombudsman concludeert dat mevrouw P. en mevrouw M. meer hadden verwacht van hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen tijdens de voorbereiding en de ontwikkeling van het Nieuwe Stadskantoor. In de praktijk zijn die mogelijkheden maar heel beperkt. De ombudsman vindt dat het aan de gemeente is om in het kader van de Goede informatieverstrekking helder te communiceren welke verwachtingen betrokkenen mogen hebben. Daarom verbindt de ombudsman een aanbeveling aan zijn oordeel.

Algemene aanbeveling

De ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam in overweging de volgende aanbevelingen uit te (laten) voeren:

Stel voor grotere infrastructurele projecten, zeker als de gemeente opdrachtgever is, een duidelijk participatietraject vast en maak dit openbaar aan direct belanghebbenden en in een huis-aan-huisblad of op de website van de gemeente Rotterdam of de gebiedscommissie.

Maak daarin duidelijk:

- Welke omwonenden/belanghebbenden direct bij dit traject worden betrokken en hoe de gemeente deze deelnemers selecteert (op huisadres, postcode etc.);
- Welk onderwerp ter discussie staat en wat de gewenste uitkomst van het participatietraject is;
- Welke rol de deelnemers hebben (mogen zij bijvoorbeeld meebeslissen of meepraten, adviseren of informeren en beslist de gemeente?) en wat zij van hun deelname mogen verwachten;
- Op welke manier en wanneer de gemeente met de deelnemers en andere belanghebbenden zal communiceren;
- Wat de planning van het participatietraject zal zijn, en
- Wanneer de gemeente wil beginnen met de uitvoering van de bouw of herinrichting.

Bijlage bij Rapport 2015.230

Klachtbehandeling door de gemeente

1. Op 8 december 2014 stuurt mevrouw P. een e-mail aan de heer W. van het cluster Stadsontwikkeling, Projectmanagementbureau waarin zij een aantal problemen opsomt en vraagt of hier een oplossing voor gevonden kan worden.
2. De heer geeft op 11 december 2014 een reactie. Hij gaat niet in op de inhoud, omdat de ABC die al heeft afgehandeld. Wel reageert hij op de geluidsoverlast door de transformatoren en de bekleding van de ramen naast de roosters.
3. Mevrouw P. en mevrouw M. zijn ontevreden over de reactie van de heer W. en schrijven op 2 februari 2015 een brief aan de ombudsman.

Klachtbehandeling door de ombudsman

4. Op 5 februari 2015 ontvangt de ombudsman de klacht van mevrouw P. en mevrouw M.
5. Op 10 februari 2015 stuurt de ombudsman een ontvangstbevestiging en deelt mee tijd nodig te hebben om naar de klacht te kijken.
6. Op 27 februari 2015 vraagt de ombudsman om aanvullende informatie aan mevrouw P.
7. Op 15 maart 2015 sturen mevrouw P. en mevrouw M. aanvullende informatie aan de ombudsman toe.
8. Omdat zij geen ontvangstbevestiging hebben ontvangen, sturen mevrouw P. en mevrouw M. op 24 maart 2015 nogmaals de stukken toe.
9. Op 26 maart 2015 bevestigt de ombudsman de ontvangst van de e-mail en deelt mee dat de stukken zijn betrokken bij het opstellen van een brief die hij op 26 maart 2015 aan de gemeente stuurt. Met deze brief heeft de ombudsman zijn onderzoek naar de klachten van mevrouw P. en mevrouw M. ingesteld.
10. Op 19 mei 2015 reageert Directeur Inkoop a.i. op de brief van de ombudsman van 26 maart 2015.



11. Op 27 mei 2015 stelt de ombudsman mevrouw P. en mevrouw M. om op de reactie van de gemeente van 19 mei 2015 te reageren.
12. Op 18 juni 2015 reageren mevrouw P. en mevrouw M.
13. Op 24 augustus 2015 stuurt de ombudsman zijn bevindingen en voorlopige oordeel aan mevrouw P., mevrouw M., de directeur van het cluster Stadsontwikkeling en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam. Hij geeft hen de gelegenheid op de bevindingen en de voorlopige oordelen te reageren.
14. Op 30 september 2015 ontvangt de ombudsman de gezamenlijke reactie van mevrouw P. en mevrouw M.
15. Omdat in de reactie van mevrouw P. en mevrouw M. nieuwe feiten en omstandigheden staan waarmee in de bevindingen en de voorlopige oordelen geen rekening was gehouden, vraagt de ombudsman op 2 oktober 2015 aan het college en het cluster Stadsontwikkeling in hun reactie op de bevindingen tevens te reageren op de brief van klagers van 30 september 2015.
16. Op 12 oktober 2015 deelt de heer W. van Stadsontwikkeling mee dat de gemeente in haar reactie van 19 mei 2015 al reageerde op het onderwerp dat mevrouw P. en M. in hun brief van 30 september 2015 aan de orde stelden.
17. De ombudsman deelt op 13 oktober 2015 aan de heer W. mee dat de reactie van mevrouw O. en M. betrekking heeft op de aanvraag om de omgevingsvergunning en dat de reactie van de gemeente van 19 mei 2015 van de gemeente betrekking heeft op de verleende omgevingsvergunning.
18. Op 8 januari 2016 geeft Stadsontwikkeling een toelichting op het publiceren van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Verder zal Stadsontwikkeling nog onderzoek doen naar de publicatie van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een huis-aan-huisblad.
19. Stadsontwikkeling deelt op 4 februari 2016 mee dat geen fysieke exemplaren van de publicatie in een huis-aan-huis blad te vinden zijn.



20. Op 12 februari 2016 stuurt de ombudsman de reactie met bijbehorende bijlagen naar mevrouw P. en M.
21. Mevrouw P. en mevrouw M. reageren per e-mail op 23 februari 2016.
22. Op 23 mei 2016 stuurt mevrouw P. een aanvullende reactie met betrekking tot de publicatie van aanvragen voor een omgevingsvergunning voor veranderingen aan het Timmerhuis.