

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Verloedering vergroot overlast

Gemeente Almere

Programmabureau Stad Almere

22 december 2011
RA111719

Samenvatting

Een bewoner van het Botplein in Almere wendt zich tot de ombudsman. Hij en andere bewoners vinden dat het onderhoud op het plein te wensen overlaat. Verder ervaren de omwonenden al jarenlang overlast van de daar aanwezige horeca, de bezoekers van de horeca en hangjongeren. De gemeente houdt bij de verlening van de vergunningen geen rekening met de overlast, is de klacht.

Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat de gemeente regulier onderhoud aan het plein uitgesteld heeft, omdat er groot onderhoud en een herinrichting gepland stonden. Verder werkten de ondernemers op het plein in het verleden niet mee. De gemeente heeft inmiddels de herinrichting en groot onderhoud opgepakt, zoals de ombudsman heeft geconstateerd. Er is een convenant gesloten met de ondernemers en nieuwe aanvragen van vergunningen worden strikt getoetst en gemonitord. Voorts heeft de gemeente straatcoaches en handhavers ingezet bij de bestrijding van de overlast.

De ombudsman constateert dat het niet goed is om regulier onderhoud al te lang uit te stellen. Het is nu eenmaal zo dat een behoorlijk onderhouden omgeving minder snel tot overlastgevend gedrag uitnodigt. Ten aanzien van het verlenen van de vergunningen heeft de ombudsman de indruk dat de gemeente in het verleden onvoldoende gewicht rekening gehouden heeft met de overlast die bewoners ondervinden. De ombudsman adviseert de gemeente de gang van zaken op het plein in samenwerking met de politie nauwlettend te volgen en de ervaringen van de bewoners mee te laten wegen bij de beoordeling van de vergunningen.

Oordeel

De onderzochte gedraging is

- ten aanzien van het onderhoud en inrichting van de openbare ruimte: in strijd met het beginsel van voortvarendheid;
- ten aanzien van het reageren op meldingen over overlast: hiervan is geen strijd gebleken met de behoorlijkheid;
- ten aanzien van het verlenen van vergunningen: (op dit moment) niet in strijd met de redelijkheid.

Amsterdam, 22 december 2011

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'U. van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 20 mei 2010 schriftelijk ingediend en betreft *de gemeente Almere, Programmabureau Stad*.

Bevindingen

aanleiding

Bewoners van de omgeving van het Botplein in Almere ondervinden jarenlang overlast. De overlast hangt samen met het onderhoud en de inrichting van de openbare ruimte en de daar aanwezige horeca. Verzoekers wendden zich in 2005 hiermee tot de ombudsman. Op dat moment stelt de gemeente dat er sprake is van tijdelijke vergunningen, en dat de zaak de aandacht heeft. In 2010 wendden verzoekers zich opnieuw tot de ombudsman omdat de overlast aanhoudt.

Foto's genomen op 23 september 2010:



klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- het aanpakken van diverse vormen van overlast door de gemeente, toegespitst op:
 1. De inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte;
 2. De verlening van vergunningen en daarbij behorende voorwaarden (openingstijden);
 3. Overlast van bezoekers en jongeren.

onderzoek

De ombudsman organiseert een schouw op 23 september 2010. Hierna krijgt de ombudsman nadere informatie van de gemeente en verzoeker. Om de ontwikkelingen te kunnen beoordelen, vindt er op 8 juni 2011 een tweede schouw plaats.

1. De inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte

Klacht

Het plein wordt nauwelijks schoongehouden. Er is veel rommel, er zitten gaten in het wegdek en de parkeerplaatsen. De gemeente stelt dat zij geen regulier onderhoud meer doet, in afwachting van 'groot' onderhoud. De inrichting van het plein zorgt voor donkere plekken en maakt het plein onoverzichtelijk.

Schouw - september 2010

Bij de schouw zijn gaten in het wegdek geconstateerd, rommel waaronder wietzakjes, resultaten van vernieling, graffiti, ijzeren hekwerken bij een afzetting, zandbergen, stenen en betonblokken.

Reactie van de gemeente

De indeling van het plein is volgens huidige inzichten achterhaald als het gaat om leefbaarheid en veiligheid. In de Waterwijk (waar het Botplein in ligt) is de gemeente bezig met de uitvoering van groot onderhoud. Met de huidige eigenaren van winkels zijn enkele jaren geleden pogingen ondernomen om te komen tot herontwikkeling van en op het plein. Het is op dat moment niet gelukt om de verschillende partijen inhoudelijk en financieel op een lijn te krijgen. Omdat het Botplein al jarenlang te kampen heeft met een achteruithollend imago en tal van leefbaarheids- en veiligheidsincidenten (hangjongeren, dealen, geluidsoverlast, rommel) is er voor gekozen het budget voor het groot onderhoud te verhogen. Het extra budget wordt besteed aan vervanging van de straatstenen, meer verlichting, ander meubilair en meer groen. Met deze relatief beperkte herinrichting heeft de gemeente ervoor gekozen een meer ingrijpende herstructurering van het plein uit te stellen. Met het extra budget voor het groot onderhoud wordt de veiligheid en aantrekkelijkheid van het plein voor de komende jaren verbeterd.

De extra investeringen worden door de zittende ondernemers op het plein toegejuicht. In enkele sessies met ondernemers bleek dat de onvrede over de huidige situatie groot is, en dat een meerderheid verwacht dat vervanging en herinrichting een impuls kan opleveren voor het Botplein. Op kleinschalig niveau zijn met ondernemers afspraken gemaakt over eigen investeringen. Zo zijn bepaalde rolluiken vervangen en heeft de eigenaar van de horecastrip extra verlichting aangebracht.

In maart 2011 hebben de ondernemers zich verenigd in de Stichting Ondernemers Winkelcentrum Waterwijk/Botplein. Medio maart 2011 zal naar verwachting een convenant worden ondertekend tussen gemeente, verenigde ondernemers, de eigenaren op het Botplein en het Bewonersplatform Waterwijk. De kern daarvan is dat alle genoemde partijen zich verplichten

zich in te zetten voor de aantrekkelijkheid, levendigheid en sociale veiligheid op het Botplein, door fysieke ingrepen, schoonhouden en het organiseren van – feestelijke – activiteiten.

De extra investeringen zullen weliswaar iets geringer zijn dan in het verleden voorgenomen (op vele fronten gelden er taakstellingen voor de gemeentelijke uitgaven), maar ze behelzen een wezenlijke impuls voor zowel veiligheid en attractiviteit van het plein. Per saldo gaat het om nieuwe bestrating en nieuw meubilair, fors meer groen en bloembakken, en een trappartij.

Op specifieke vragen van bewoners laat de gemeente weten dat er geen normen zijn voor de afmetingen van verkeersdrempels. Het Kenniscentrum voor Verkeer, Vervoer en Infrastructuur geeft richtlijnen voor de weginrichting in Nederland. Wat verkeersdrempels betreft bestaat er een publicatie 'Richtlijn Verkeersdrempels'. De verkeersdrempels zijn beoordeeld door de projectmanager en een verkeerskundige van de gemeente. De drempels zijn correct aangebracht over de benodigde lengte en het benodigde hoogteverschil en voldoen aan de norm. De paaltjes voor de bloemenkiosk blijken geen functie te hebben en worden weggehaald. De gemeente komt niet tegemoet aan het voorstel van bewoners om de parkeerplaatsen haaks op de woningen te plaatsen omdat het niet wenselijk is deze plekken exclusief voor bewoners te maken en daarmee aan de openbare ruimte te onttrekken. De ruimte achter het hek bij de horeca is voornamelijk bedoeld als veilige laad- en losplek voor de horeca en niet als parkeerplek. Via de ondernemersvereniging Botplein spreekt de gemeente de ondernemers aan op het zoveel mogelijk parkeren achter het hek en het zo weinig mogelijk gebruik maken van de parkeerplekken die bedoeld zijn voor de bewoners van het Botplein.

Schouw – 8 juni 2011

In deze week zijn de werkzaamheden in het kader van groot onderhoud begonnen. Het plein is geheel opgebroken. De gaten in de wegen zullen hersteld worden. Tussen het plein en het water is een trap aangelegd, waardoor een plek die aantrekkelijk was voor jongeren om te verpozen, verdwenen is. De bewoners zijn in redelijke mate tevreden met de wijzigingen.

2. De verlening van vergunningen en daarbij behorende voorwaarden (openingstijden)

Klacht

Er worden vergunningen verstrekt aan ondernemingen die overlast veroorzaken. Negatieve adviezen van de wijkagent over vergunningverlening worden genegeerd. Er is te veel horeca in dit woongebied; de horeca heeft zelfs de mogelijkheid van een verlengingsvergunning.

Reactie gemeente

De huidige ondernemers van de horecagelegenheden zijn coöperatiever dan sommige ondernemers in het verleden. Het bestemmingsplan is leidend voor het afgeven van vergunningen. Volgens de bestemming is er een verschil tussen het blok waar de Albert Heijn is gevestigd en de 'horeca-strip': in de laatste is zwaardere horeca toegestaan. Dit betekent onder meer dat deze ondernemingen langer open mogen zijn en zware alcoholische dranken mogen schenken. Er wordt in nauwe samenwerking met de politie regelmatig gecontroleerd of de ondernemingen zich hieraan houden. Met name overtredingen van de sluitingstijden en geluidsoverlast worden secuur bijgehouden, en hebben al geleid tot boetes en vertrek van exploitanten. Indien overlast op het plein gekoppeld kan worden aan een bepaalde gelegenheid, zal dat gevolgen hebben voor de vergunningen.

Er is in dit gebied van Almere geen beleid ontwikkeld ten aanzien van de sluitingstijden voor horeca. Gezien de situatie op het Botplein zijn er vergunningen afgegeven met beperkte sluitingstijd gedurende een proeftijd van een half jaar. De proeftijd liep tot augustus 2011. De gemeente overweegt om in een nieuwe vergunning een later tijdstip op te nemen waarop de café's gesloten dienen te zijn.

Aanvragen worden steeds op hun eigen merites beoordeeld. Het toetsingskader dat hierbij van toepassing is, is het belang van de openbare orde en veiligheid. De politie en de toezichthouders horeca zijn daarbij de belangrijkste adviseurs. De ontheffing die verleend wordt, is persoonsgebonden en wordt onder voorschriften verleend. Een nieuwe ondernemer moet dus telkens weer een nieuwe aanvraag indienen. De betreffende ontheffingen voor het Botplein zijn tijdelijk (voor zes maanden) verleend. Dit wijkt dus af van de reguliere procedure. In die tijd is rekening gehouden met de situatie van het Botplein. Na de periode van zes maanden is door een vergunninghouder een nieuwe aanvraag ingediend. Deze is opnieuw getoetst. Uit het dossier is gebleken dat er geen weigeringsgronden waren en is de ontheffing voor onbepaalde periode verleend.

Eén inrichting heeft een boete ontvangen voor het overtreden van de sluitingstijd. Omdat de openbare orde en de veiligheid hierbij niet in het geding waren, was er onvoldoende grond de aangevraagde ontheffing te weigeren. Als de voorwaarden uit de onlangs verstrekte vergunning worden overtreden, dan wordt de ontheffing alsnog ingetrokken.

Wanneer bewoners overlast ondervinden, kunnen zij de Meldkamer van de politie bellen. Wanneer de politie geen andere prioriteiten heeft, zal zij langs komen. De melding van de politie wordt aan de gemeente doorgegeven, zodat de overlast geregistreerd wordt.

3. Overlast van bezoekers en jongeren

De bewoners ondervinden een variëteit aan overlast. De meeste overlast komt van bezoekers van de horeca: parkeeroverlast en geschreeuw. Verder zijn er soms hangjongeren op het plein die voor een bedreigende sfeer zorgen. Er worden vernielingen aangericht, de pinautomaat is gekraakt; een hangcontainer voor jongeren is in brand gestoken. Van auto's zijn spiegels omgebogen; soms worden er met auto's straatraces gehouden. Verder is de zeer zware vrachtwagen die aan Albert Heijn levert, vaak al om half zes in de ochtend aan de slag met veel lawaai.

Schouw - 23 september 2010

De bewoners laten weten het plein zelf vaak op te ruimen en geen meldingen van overlast meer te doen. Een bewoonster deelt mee dat de gemeente vaak niet komt opdagen wanneer zij meldt dat de prullenbakken vol zijn, hoewel het wel goed gaat bij meldingen over glas op de weg.

Reactie van de gemeente

De fysieke ingrepen op het Botplein staan niet op zichzelf. Met diverse partners als politie en jongerenwerk van de Schoor wordt actief samengewerkt om de negatieve spiraal van het plein te keren.

Dagelijks zijn er toezichthouders, straatcoaches of handhavers van de gemeente die het Botplein bezoeken. Zij rapporteren onregelmatigheden en pakken deze aan. Wanneer bewoners klachten hebben, kunnen zij deze melden aan het Klant Contact Centrum. De klacht wordt dan opgepikt. Daarnaast hebben de medewerkers van het stadsdeelkantoor directe contacten met de

ondernemersvereniging en het bewonersplatform over de situatie in de wijk en op het Botplein. De politie blijft verantwoordelijk voor het optreden tegen overtredingen.

De geluidsoverlast die veroorzaakt wordt door het vroege laden en lossen van Albert Heijn, is gestopt sinds gebruik gemaakt wordt van zogenaamde stille vrachtauto's. Het maximale toegestane geluidsniveau is geregeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen en milieubeheer. Gewoonlijk mag een vrachtauto niet meer dan 65dB produceren. Vorig jaar is een keer een lichte overschrijding gemeten; hierna niet meer. Als het personeel stil is voldoet Albert Heijn aan de regelgeving. Mochten er alsnog klachten komen, kunnen deze gemeld worden aan het Klant Contact Centrum van de gemeente.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar de gemeente gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. De reacties en ontwikkelingen zijn in het bovenstaande verwerkt.

Foto's genomen op 8 juni 2011:



Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ¹.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden². In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan de vereisten van voortvarendheid en redelijkheid.

Overwegingen

De inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat een bestuursorgaan slagvaardig en met voldoende snelheid dient op te treden.

In dit dossier is vast is komen te staan dat de inrichting van het Botplein verouderd was en dat het onderhoud te wensen overliet. De gemeente geeft aan dat zij jarenlang tevergeefs besprekingen gevoerd heeft met de ondernemers van het plein om de situatie te verbeteren, en dat (pas) in maart 2011 overeenstemming is gekomen over een gezamenlijke aanpak. Vervolgens is een beperkte herinrichting gerealiseerd en is het plein opgeknapt. Deze inhaalslag was zonder meer noodzakelijk. Inmiddels is, zo heeft de ombudsman kunnen waarnemen, een aanzienlijke verbetering van de openbare ruimte gerealiseerd.

Ondanks het onlangs afgesloten convenant en de genomen maatregelen is eveneens vast komen te staan dat er jarenlang weinig aan het onderhoud is gebeurd hoewel daar vanuit bewoners en ondernemers wel behoefte aan bestond. Het uitstellen van “klein onderhoud” op korte termijn voor groot onderhoud op lange termijn is slechts aanvaardbaar wanneer het groot onderhoud daadwerkelijk voortvarend gerealiseerd wordt. In de situatie dat het groot onderhoud langer uitgesteld wordt, dient het reguliere onderhoud alsnog plaats te vinden. Dit is in deze situatie niet gebeurd en daarmee heeft de gemeente in strijd met het vereiste van voortvarendheid gehandeld.

Overlast van bezoekers en jongeren

De strijd met het vereiste van voortvarendheid knelt des te meer, nu uit het dossier blijkt dat zowel omwonenden als ondernemers overlast ondervonden van het gedrag van bezoekers en jongeren. Een behoorlijk onderhouden omgeving nodigt nu eenmaal minder snel uit tot overlastgevend gedrag, en maakt de handhaving en het toezicht effectiever.

Of de gemeente in concrete situaties tekort is geschoten in het reageren op overlastmeldingen is niet meer goed vast te stellen. Wel is het zaak om zorg te dragen, in samenwerking met de politie inclusief de buurtregisseur voor een goede registratie en opvolging van meldingen.

¹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

² artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

De verlening van vergunningen en daarbij behorende voorwaarden (openingstijden)

Het redelijkheidsbeginsel eist dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen (rechtshandelingen en feitelijke handelingen) het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van de burgers. De uitkomst van deze belangenafweging mag niet onredelijk zijn. Dit betekent dat de gemeente bij de behandeling van de vergunningaanvragen moet beoordelen of aan alle voorwaarden voor de vergunning wordt voldaan, onder meer of de vergunde locatie geen ontoelaatbare overlast veroorzaakt.

Vast is komen te staan dat de gemeente de afgelopen periode een aangepaste vergunningverlening gehanteerd heeft: een proeftermijn van zes maanden met aangepaste sluitingstijden. Nu er zich geen ernstige incidenten hebben afgespeeld is deze proefperiode is deze ontheffing definitief geworden.

Uit de voorgeschiedenis en de door verzoeker ondervonden overlast in dit dossier krijgt de ombudsman de indruk dat de gemeente deze belangenafweging in het verleden niet zorgvuldig gehanteerd heeft. Gezien de ingezette verbeteringen en nieuwe afspraken is de huidige belangenafweging evenwel niet onbehoorlijk. De ombudsman adviseert de gemeente evenwel de gang van zaken op het plein in samenwerking met de politie nauwlettend te volgen en de ervaringen van de bewoners mee te laten wegen bij de beoordeling van de vergunningen.

Oordeel

De onderzochte gedraging is

- ten aanzien van het onderhoud en inrichting van de openbare ruimte: in strijd met het beginsel van voortvarendheid;
- ten aanzien van het reageren op meldingen over overlast: hiervan is geen strijd gebleken met de behoorlijkheid;
- ten aanzien van het verlenen van vergunningen: (op dit moment) niet in strijd met de redelijkheid.