

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Plan klimpark Amsterdamse Bos mislukt

Gemeente Amsterdam

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

19 oktober 2010
RAI057521

Samenvatting

Twee ondernemers hebben het plan om een klimpark te realiseren in het Amsterdamse Bos. Zij voeren twee jaar gesprekken met de leiding van het Amsterdamse Bos. Het plan wordt eind 2003 afgewezen. Eind 2008 vragen ze nog een keer aandacht voor hun plan bij de wethouder, maar op deze e-mail wordt niet gereageerd. In februari 2009 vernemen zij dat een vergelijkbaar initiatief als dat van hen wel wordt toegestaan in het Amsterdamse Bos. Zij vinden dat de gemeente met hen contact had moeten opnemen toen bleek dat een aanvraag kans van slagen had en dat aan hen dergelijke toezeggingen zijn gedaan.

Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat de afwijzing van de aanvraag in 2003 voldoende gemotiveerd is. De op dat moment gedane toezegging is te algemeen en voorwaardelijk geformuleerd om de gemeente te binden. Hierdoor komt het niet opnieuw contact opnemen niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De e-mail van september 2008 had wel in behandeling moeten worden genomen.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn:

- voor wat betreft de motivering van de afwijzing van de aanvraag van verzoekers: niet in strijd met het motiveringsvereiste;
- voor wat betreft de nakoming van toezeggingen om contact op te nemen: niet in strijd met het vertrouwensbeginsel;
- voor wat betreft de behandeling van de e-mail: in strijd met het beginsel van voortvarendheid.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 10 maart 2009 schriftelijk ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling*¹.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekers hebben in 2001 plannen voor het realiseren van een klimpark. Dit houdt in dat een gedeelte van een bos ingericht wordt als klim- en klauterplek, met toestellen in de bomen, waar bezoekers zich kunnen vermaken. Verzoekers ontwikkelen een business plan en wenden zich in januari 2002 tot het Amsterdamse Bos. Dit vinden zij de beste plek voor hun initiatief.

De medewerkers van het Amsterdamse Bos reageren tegenover verzoekers zeer positief op het plan; wel maken zij enige kritische opmerkingen. Het Amsterdamse Bos is in de periode januari / maart 2002 toch niet bereid de gevraagde ruimte beschikbaar te stellen. De redenen hiervoor zijn dat de ruimte onttrokken zou worden aan de openbare ruimte; er geen ruimte is voor horeca exploitatie zoals verzoekers willen en het Amsterdamse Bos wil ook geen winkel waar klimspullen verkocht zouden worden.

Verzoekers zijn bereid om hun plannen aan te passen. Bij brief van 4 maart 2002 laat het Amsterdamse Bos weten dat het bereid is in de toekomst nogmaals naar het plan te kijken indien de exploitatie zonder horeca en zonder winkel gerealiseerd zou kunnen worden. Ook zou een nieuw beleidsplan wellicht meer mogelijkheden bieden om voor kinderen speelruimte in het bos te creëren. In juni 2003 herhaalt de wethouder dit standpunt schriftelijk.

Verzoekers zoeken hierop samenwerking met reeds bestaande horeca in het bos. In september 2003 en november 2003 dienen verzoekers hernieuwde plannen in. Het Amsterdamse Bos wijst de plannen in december 2003 af. De redenen hiervoor zijn dat:

- het Amsterdamse Bos vreest dat de ruimte die door verzoekers gebruikt zou worden, niet meer door de andere bezoekers van het bos gebruikt kan worden (geconditioneerde ruimte);
- er geen nieuwe bebouwing neergezet mag worden;
- er kans is op schade en verstoring van de bosfauna;
- de verkeersaantrekkende werking groot zou kunnen zijn.

Voorts heeft het Amsterdamse Bos heeft het idee dat de ambitie van verzoekers groter is dan past bij de bescheidenheid die het Amsterdamse Bos nastreeft.

Op 4 februari 2004 sturen verzoekers een e-mail naar de wethouder waarin zij hun ongenoegen en verbazing uitspreken. Verzoekers vragen de wethouder haar mening te geven over de gang van zaken. Er komt geen reactie op deze e-mail.

In september 2008 sturen verzoekers een e-mail naar de nieuwe wethouder, waarin zij opnieuw aandacht vragen voor hun project. Wederom volgt geen reactie.

¹ Het Amsterdamse Bos is eigendom van de gemeente Amsterdam en ligt op het grondgebied van de gemeenten Amsterdam, Amstelveen en Aalsmeer. De afdeling Amsterdamse Bos van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling is verantwoordelijk voor het beheer, beleidsvoorbereiding en onderhoud van het gebied. De dienst vervult deze taak sinds 1 januari 2008; tot die tijd viel de afdeling onder de Dienst Advies Beheer (DAB).

In februari 2009 vernemen verzoekers uit de krant dat een andere partij een klimpark aan het realiseren is in het Amsterdamse Bos. Zij snappen niet waarom dit nu wel mogelijk is en dienen op 24 februari 2009 een klacht in bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Hierbij vragen zij met name:

- waarom hun aanvraag afgewezen en de huidige aanvraag toegekend is, gezien de overeenkomsten in de projecten;
- waarom er geen contact is opgenomen met verzoekers. Zij menen dat aan hen toegezegd is dat er met hen contact zou worden opgenomen indien er alsnog een mogelijkheid was voor realisering van hun plannen.

Tevens wenden zij zich tot de ombudsman.

voorliggende klachtenvoorziening

Volgens de Algemene wet bestuursrecht dient de ombudsman het bestuursorgaan waarover geklaagd wordt, in de gelegenheid te stellen de klacht zelf te behandelen, alvorens de ombudsman een onderzoek start. De ombudsman vraagt de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling daarom om een afschrift van de klachtbehandeling. Wanneer de ombudsman eind juni 2009 aan de dienst vraagt waarom behandeling van de klacht uitblijft, blijkt dat de betrokken personen op vakantie zijn dan wel gaan. De dienst handelt de klacht op 26 augustus 2009 af.

De dienst biedt bij de afhandeling excuses aan voor de vertraagde behandeling van de klacht. De dienst wijt dit aan de tijd die verstreken is sinds 2003 en het zomerreces.

Volgens de dienst blijkt uit het dossier niet dat toezeggingen zijn gedaan aan verzoekers dat er opnieuw contact gelegd zou worden met hen. Evenmin is dit te concluderen uit de afwijzingsbrief die in december 2003 verstuurd is.

De behandeling van de e-mail van september 2008 is onzorgvuldig, volgens de dienst. De wethouder had de e-mail doorgestuurd aan het Amsterdamse Bos. Het telefoonnummer van verzoekers was niet te traceren door de dienst; hierdoor konden verzoekers niet bereikt worden. Evenwel had de dienst de e-mail kunnen beantwoorden. Hiervoor biedt de dienst excuses aan.

Verzoekers kunnen zich niet vinden in de uitkomst van de klachtbehandeling door de dienst. Zij hebben geen antwoord op de vraag waarom hun initiatief is afgewezen en waarom er een vergelijkbaar initiatief is gehonoreerd. De afhandeling van de klacht is onvolledig en heeft te lang geduurd. Zij verzoeken de ombudsman een onderzoek te beginnen.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de motivering van de afwijzing van de aanvraag van verzoekers;
- de nakoming van toezeggingen om contact op te nemen;
- de klachtbehandeling.

hoorzitting

De ombudsman ziet aanleiding om een hoorzitting te beleggen. Deze hoorzitting vindt plaats op 11 maart 2010. Verzoekers en hun advocaat zijn hierbij aanwezig. De dienst wordt vertegenwoordigd door de directie en tevens zijn de meeste leidinggevendenden van het Amsterdamse Bos van destijds aanwezig.

de afwijzing

Verzoekers laten weten dat de contacten met de medewerkers van het Amsterdamse Bos zeer positief verliepen en zij de indruk hadden gekregen dat het zou gaan lukken. Wanneer er problemen waren, dan waren zij bereid om de plannen aan te passen en dit hebben zij ook enkele malen op verzoek van het Amsterdamse Bos gedaan. De afwijzing kwam daarom onverwacht. In een telefoongesprek dat een verzoeker hierna met het Hoofd van het Amsterdamse Bos heeft gehad, zou zij gezegd hebben dat als het beleid zou veranderen in het bos, zij verzoekers hierover zou informeren. Een dergelijke toezegging zou ook gedaan zijn door een beleidsmedewerker. Verzoekers hebben een verklaring van een andere uitbaatster in het bos. Zij verklaart dat zij verschillende gesprekken heeft gevoerd met verzoekers over het delen van horeca gelegenheid. Zij schrijft dat haar verteld was dat indien zij en verzoekers eruit zouden komen, verzoekers van start konden gaan.

De medewerkers van het bos stellen dat de plannen van verzoekers te grootschalig en te commercieel voor het Amsterdamse Bos waren. Bij de besprekingen heeft het Amsterdamse Bos geenszins de hakken in het zand willen zetten. Men wilde echter absoluut geen nieuwe bebouwing, geen nieuwe horeca en alleen recreatie in ongeconditioneerde ruimtes, dus niet speciaal ingerichte.

De ombudsman stelt dat de basisgedachte dat er een klimpark zou komen dus niet onmogelijk was. De afwijzing van 2003 lijkt echter fundamenteel van toon. Het Amsterdamse Bos stelt dat er een afweging gemaakt is, op basis waarvan deze beslissing genomen is. De ombudsman vraagt kopieën op bij de dienst van de Management Team verslagen uit deze tijd.

de toezeggingen

Het Hoofd van het Amsterdamse Bos laat hierover weten dat zij nooit concrete toezeggingen gedaan kan hebben. Zij kan hooguit in algemene bewoordingen gezegd hebben dat als zij nog bij het bos zou werken als het beleid gewijzigd zou worden, zij een poging zou doen contact te hebben met verzoekers. De beleidsmedewerker stelt dat hij evenmin een toezegging gedaan kan hebben, omdat hij daartoe de bevoegdheid niet heeft.

DMO stelt dat de Dienst Amsterdam Beheer, waar het Amsterdamse Bos een afdeling van was, werd opgeheven. Het Hoofd van het Bos verliet haar positie in maart 2007. Het was lange tijd onduidelijk waar de afdeling organisatorisch ondergebracht zou worden. Uiteindelijk is dit de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling geworden.

Vanaf september 2006 was de aanvraag van de nieuwe ondernemer bekend. Deze was professioneel en had al ervaring opgedaan in het buitenland. De aanvraag werd enthousiast ontvangen. Ook de wethouder was positief. In redelijk korte tijd is de aanvraag gehonoreerd. De aanvraag is behandeld door een andere medewerker dan degene die de aanvraag van verzoekers behandeld heeft.

Verzoekers geven aan het verbazingwekkend te vinden dat hun initiatief geblokkeerd is. Zij waren ten volste bereid om hun plannen aan te passen, omdat zij een klimpark wilden realiseren; de rest was bijzaak.

de klachtbehandeling

De dienst stelt dat de klachtbehandeling te lang geduurd heeft. De dienst heeft met name zijn eigen handelen beoordeeld en niet dat van het Amsterdamse Bos, dit ook in verband met de verstreken termijn sinds 2003.

nadere reactie van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

De dienst sluit niet uit dat verzoekers door het tijdsverloop een en ander niet in het juiste perspectief plaatsen. Om deze reden stelt de Algemene wet bestuursrecht vast dat er geen klacht behandeld hoeft te worden langer dan een jaar nadat de gedraging heeft plaatsgevonden. Ook in dit dossier lijkt de reconstructie vanwege de tijdspanne een bottleneck te zijn bij de beoordeling. De dienst vindt dat de afwijzing van het plan van verzoekers en de toewijzing van de tweede aanvraag geen onderdeel zou moeten uitmaken van een klachtenprocedure. Omdat de ombudsman toch hiernaar vroeg tijdens de hoorzitting, is de dienst hierop ingegaan. Het vergelijken van beide plannen, ingediend met een tijdsverschil van drie jaar, betreft een beleidsmatige afweging. Binnen de dienst is het voorstel of businessplan van verzoekers niet traceerbaar. De dienst kan daarom de aanvragen niet inhoudelijk vergelijken.

De dienst overlegt tevens een verklaring van een medewerker van de afdeling Ontwikkeling van het Amsterdamse Bos die daar deze periode werkzaam was. Deze schrijft het volgende: "Wanneer er voorstellen werden gedaan voor de vestiging van bedrijven in het Amsterdamse Bos, werden deze van geval tot geval beoordeeld en getoetst aan het beleidsplan van het Bos. De voorstellen werden restrictief behandeld. De opheffing van de Dienst Amsterdam Beheer per januari 2008 impliceerde tevens een bezuiniging. Hierdoor ging het genereren van inkomsten een bescheiden rol spelen bij de beoordeling van initiatieven. Wat betreft het voorstel van verzoekers is vrij uitvoerig overlegd. Er waren met name bedenkingen tegen de manier waarop de plannen werden uitgewerkt. Het afgrenzen van een stuk bos voor exclusief gebruik was het grootste en meest principiële struikelblok. De werkwijze was dat er ruimte geboden werd om initiatiefnemers met andere plannen te laten komen. Verzoekers hebben na de afwijzing van hun aanvraag geen contact meer gehad met het Amsterdamse Bos of aangepaste plannen voorgelegd, totdat er een nieuw, vergelijkbaar initiatief ingediend werd. Met de nieuwe initiatiefnemer is het overleg op dezelfde wijze ingegaan. In de plannen van deze partij waren belangrijke bezwaren ondervangen. De dienst heeft getoetst of er voor deze activiteit een aanbestedingsprocedure noodzakelijk was; dit was niet het geval."

Wat betreft de klacht dat er contact zou worden opgenomen met verzoekers bij wijziging van beleid, is naar aanleiding van de hoorzitting gezocht in de persoonlijke archieven van de medewerkers. De dienst heeft een e-mail aangetroffen van april 2003, waarin het toenmalig hoofd aan de beleidsmedewerker laat weten dat "mocht er in de toekomst een opening zijn, wij verzoekers weten te vinden." Hierna is er ook nog vaak om de tafel gezeten voordat de afwijzing in december 2003 definitief werd. Hierna zijn geen aanwijzingen van toezeggingen gevonden.

Wat de nieuwe aanvraag betreft laat de dienst laten weten dat uit de e-mailuitwisseling vanaf september blijkt dat het bedrijf met succes vanaf 2002 klimparken in het buitenland heeft gebouwd en de markt goed kent. De aanvrager is professioneel, heeft een breed netwerk en ook oog voor andere beleidsdoelen van de gemeente. De houding van het bedrijf is daarmee -achteraf gezien- fundamenteel anders dan die van verzoekers. De aanvraag is in alle openheid behandeld en besloten en verzoekers hebben geen gebruikgemaakt van de hen ter beschikking staande rechtsmiddelen.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers en naar de dienst gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. De dienst heeft laten weten geen aanvullingen te hebben. De reactie van verzoekers is in het bovenstaande verwerkt.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen².

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden³. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van motivering, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van voortvarendheid.

Overwegingen

de motivering van de afwijzing van de aanvraag van verzoekers

Overheidshandelen moet feitelijk en logisch worden gedragen door een voor belanghebbenden kenbare motivering. Bij een besluit op een verzoek moet de overheid haar handelen volledig motiveren en ingaan op alle argumenten die bij het besluit een rol kunnen spelen.

Vast is komen te staan dat verzoekers en gemeente langdurig (bijna twee jaar) in contact met elkaar zijn geweest en gesproken hebben over de realisering van een boomklimpark. Gedurende deze tijd hebben het Amsterdamse Bos (in maart 2002) en de toenmalige wethouder (in juni 2003) laten weten geen mogelijkheid te zien voor het initiatief van verzoekers. Omdat verzoekers bereid waren de plannen aan te passen, zijn de besprekingen weer hervat. Per december 2003 volgt de 'definitieve' afwijzing van verzoekers voorstel.

In deze afwijzing geeft het Amsterdamse Bos een aantal redenen waarom het initiatief geen doorgang kan vinden. Een aantal hiervan is beleidsmatig (bijvoorbeeld de wens van de gemeente om geen afgesloten bosvak in te richten, en geen nieuwe bebouwing te realiseren); een aantal redenen is objectief (vrees voor de flora en fauna). Tot slot bevat de afwijzing nog een subjectief onderdeel, namelijk dat het Amsterdamse Bos het gevoel had dat de ambitie van verzoekers niet overeenkwamen met de bescheidenheid van de voorzieningen in het bos. Al met al is deze afwijzing voldoende gemotiveerd en toegesneden op de situatie.

de nakoming van toezeggingen om contact op te nemen

Uit oogpunt van behoorlijkheid valt onder het rechtszekerheidsbeginsel het vereiste dat bestuursorganen gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid behoren te honoreren.

Aan de orde is de vraag of verzoekers erop mochten vertrouwen dat de gemeente bij het in behandeling nemen van een nieuwe aanvraag van een ondernemer voor een klimpark met hen contact zou opnemen.

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Dit behoeft van de gemeente niet zonder meer verwacht te worden. De afwijzing met betrekking tot verzoekers was voldoende onderbouwd en had een definitief karakter. De mondelinge mededeling van het toenmalige hoofd van het Amsterdamse Bos is in zodanig algemene termen en voorwaardelijk geformuleerd dat deze onvoldoende basis biedt om als een de gemeente bindende toezegging te kunnen worden aangemerkt. De ombudsman kwalificeert deze uitlating als welwillend maar halfslachtig. Deze is waarschijnlijk bedoeld als een 'doekje voor het bloeden' na de in de ogen van verzoekers harde afwijzing van hun plannen, maar getuigt niet van professionaliteit. Het vereiste is dan ook niet geschonden.

De behandeling van de e-mail van september 2008

Het beginsel van voortvarendheid houdt in dat een bestuursorgaan slagvaardig en met voldoende snelheid dient op te treden. Dit houdt onder meer in dat verzoeken van burgers behandeld worden.

Vast is komen te staan dat de e-mail van verzoekers waarin zij opnieuw aandacht vragen voor hun initiatief van september 2008 niet beantwoord is. Zoals de dienst zelf al heeft aangegeven, is dit onzorgvuldig. Tevens levert het handelen strijd met genoemd beginsel op.

Terzijde merkt de ombudsman op dat de klachtbehandeling door de dienst veel te lang heeft geduurd, terwijl de hiervoor gegeven verklaring geenszins een geldig excuus is.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn:

- voor wat betreft de motivering van de afwijzing van de aanvraag van verzoekers: niet in strijd met het motiveringsvereiste;
- voor wat betreft de nakoming van toezeggingen om contact op te nemen: niet in strijd met het vertrouwensbeginsel;
- voor wat betreft de behandeling van de e-mail: in strijd met het beginsel van voortvarendheid.