

RAPPORTAGE

EVALUATIE KLANKBORDGROEP VERNIEUWING NOORDWEST ZIEKENHUIS

Aan: gemeente Alkmaar

Van: mr. F. van der Hoek

D.d.: 23 maart 2018

1. Inleiding

De Noordwest Ziekenhuisgroep (nader: NWZ) heeft plannen ontwikkeld om het ziekenhuis ingrijpend te vernieuwen. De gemeente Alkmaar wilde NZW graag binnen haar grenzen houden. De gemeente en NZW hebben een op 8 juli 2016 gedateerde vaststellingsovereenkomst gesloten, waarin wederzijdse verplichtingen ten aanzien van de vernieuwbouw zijn opgenomen. Onderdeel van de verplichtingen van de gemeente vormt de wijziging van het bestaande bestemmingsplan.

Eind 2016 is een zg. Klankbordgroep (nader: de KBG) ingesteld, waarin de wijziging van het bestemmingsplan en de bouwplannen van NWZ zijn besproken. De KBG heeft van eind 2016 tot eind 2017 overlegd en heeft een eindvisie neergelegd in de brief van 13 november 2017. De wethouder, de heer P.F. Dijkman, heeft in de raadscommissie Ruimte d.d. 30 november 2017 toegezegd een evaluatie van de KBG te laten uitvoeren. De onderzoeksopdracht van de evaluatie d.d. 22 februari 2018 is als bijlage 1 bij deze notitie gevoegd. In de opdracht zijn de volgende vragen geformuleerd:

De te beantwoorden vragen zijn de volgende, naast de eigen bevindingen van de onderzoeker:

- 5.1. Beschrijf in grote lijnen de werkwijze van de KBG;*
- 5.2. Was het wenselijk om een onafhankelijke voorzitter in te zetten?*
- 5.3. Was de instelling van de KBG in overeenstemming met de door de gemeente in de verordening geregelde participatie?*
- 5.4. Heeft het ontbreken van een bestuurlijk besluit over het niveau van participatie invloed gehad op de werkwijze van de KBG?*
- 5.5. Wie is bevoegd om de trede van invloed op de Alkmaarse inspraakladder te bepalen?*
- 5.6. Welke betekenis heeft de instelling van de KBG en haar advisering op de besluitvorming gehad, naast de wettelijke inspraakprocedures?*
- 5.7. Is de participatievorm van de KBG passend voor een project van deze omvang? Zo niet, welke vorm zou dat wel zijn?*
- 5.8. Kunnen de ervaringen van de KBG m.b.t. de participatie van nut zijn in het vervolgtraject van de verbouwing van het ziekenhuis?*

In deze notitie worden eerst de onderzoeksmethode en het onderzoeksveld beschreven. Vervolgens worden de vragen beantwoord en een samenvatting geformuleerd.

2. De onderzoeker

Mr. F. van der Hoek is oud-advocaat en oud-rechter, nu onder meer juridisch adviseur en (vice-)voorzitter van advies- en geschilleninstanties in de gezondheidszorg. Het onderzoek is in onafhankelijkheid uitgevoerd. Er is geen concept van de rapportage naar betrokkenen

verstuurd. Omissies ten aanzien van feiten komen voor rekening van de onderzoeker.

3. Onderzoeksmethode

In het kader van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd en stukken bestudeerd.

De gesprekken:

3.1 Op 14 februari 2018 met de ambtelijk opdrachtgever en de assistent wethouder Dijkman ter voorbereiding van de opdracht

3.2 Op 1 maart 2018 met wethouder Dijkman en de assistent wethouder Dijkman

3.3 Op 6 maart 2018 met de voorzitter van de KBG.

De bestudeerde stukken:

3.4 De vaststellingsovereenkomst d.d. 8 juli 2016

3.5 De Nota Participatie, vastgesteld op 6 oktober 2016

3.6 Het amendement van 6 oktober 2016

3.7 De motie van 10 november 2016

3.8 De verslagen van de KBG met onderliggende stukken

3.9 Het ontwerp bestemmingsplan d.d. 6 juli 2017

3.10 De sheets van de gemeenteraadsinformatie d.d. 17 oktober 2017 van NZW

3.11 De brief d.d. 13 november 2017 van de KBG

3.12 Het bestemmingsplan d.d. 14 december 2017

3.13 De verslagen van de raadscommissie Ruimte met onderliggende stukken d.d. 29 september 2016, 4 oktober 2016, 6 juli 2017 en 30 november 2017.

4. Onderzoeksveld

Van belang is om het onderzoeksveld af te bakenen. Volgens de opdracht en de vragen heeft het onderzoek geen betrekking op de *inhoud* van de vernieuwbouwplannen en de wijziging van het bestemmingsplan. De instelling van de KBG was onderdeel van de inspraak in het besluitvormingsproces en de evaluatie heeft alleen betrekking op dat procesonderdeel. Inhoudelijke beoordeling zou bovendien niet stroken met de wettelijk geregelde inspraak rondom de planvorming. Nu beroepsprocedures zijn ingesteld hoort die beoordeling thuis in het rechterlijk domein.

Het onderzoek is zoveel mogelijk gebaseerd op relevante feiten en omstandigheden. Als die onvoldoende vastgesteld konden worden, is dat in de rapportage vermeld.

5. Beantwoording van de vragen

Ad 5.1: Beschrijf in grote lijnen de werkwijze van de KBG

Antwoord

De uitnodiging voor de eerste bijeenkomst van de KBG op 15 november 2016 was gericht aan vertegenwoordigers van de gemeente Alkmaar, NZW, Stichting Animo, Historische Vereniging Alkmaar, Bewonersvereniging Emmakwartier, Bewonersvereniging Nassaukwartier en een afvaardiging van bewoners van de Wilhelminalaan en de Metiusgracht.

De gemeenteraad van Alkmaar heeft op 10 november 2016 de motie behandeld waarin het College van B&W werd opgeroepen om een delegatie van de belangengroep Red de Hout uit te nodigen voor deelname aan de KBG. De motie is verworpen. Het College heeft nadien

toch besloten om Red de Hout aan de KBG te laten deelnemen.

De KBG werd voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter en niet in Alkmaar wonend.

De frequentie van de bijeenkomsten van de KBG was betrekkelijk hoog: omstreeks eenmaal per 2-4 weken. Anders dan in de opdracht genoemd is de KBG niet twintig maal bijeengekomen, maar dertien keer. De laatste bijeenkomst vond plaats op 30 oktober 2017. Tussendoor vond tussen de leden van de KBG ook bilateraal en multilateraal overleg plaats, in hun rol als lid van de KBG of vanuit andere posities.

Van de bijeenkomsten van de KBG zijn verslagen gemaakt. In de kop van de verslagen werd steeds vermeld dat het verslag geen formele status had, niet formeel was goedgekeurd en slechts diende als beschrijving van het proces voor de deelnemers. In dit onderzoek is terughoudend gebruik gemaakt van de verslagen.

Uit de verslagen blijkt dat uiteenlopende aspecten van de bouwplannen van NZW, van de impact daarvan op de omgeving en van de relevante regelgeving aan de orde zijn geweest. NZW, de gemeente en leden van de KBG hebben stukken ingediend en presentaties gehouden.

Na de laatste bijeenkomst op 30 oktober 2017 heeft de KBG een op 13 november 2017 gedateerde brief aan de gemeenteraad, NZW en de pers gezonden. De KBG is rondom het definitief worden van het bestemmingsplan opgeheven.

Opmerking 1

Een instellingsbesluit van de KBG is niet gevonden. Ook is niet duidelijk beschreven wie de leden van de KBG waren. Op grond van de uitnodiging lijkt het alsof NZW en de gemeente deel uitmaakten van de KBG. De KBG zou dan het karakter hebben van een consensusmodel, waarin samen werd overlegd over problemen en oplossingen rondom de vernieuwbouw. In de loop van de tijd zijn er echter tegenstellingen aan het licht gekomen, vooral tussen NZW enerzijds en andere leden anderzijds. Daarmee is het consensusmodel niet veranderd in een conflictmodel, maar de KBG heeft wel een andere aard gekregen. Als eerste voorbeeld: NZW heeft op 17 oktober 2017 een presentatie van haar bijgestelde plannen aan gemeenteraadsleden gegeven. Dat was een eigen presentatie, niet een van de KBG. Volgens de voorzitter van de KBG was de KBG daarin niet gekend. Als tweede voorbeeld: de KBG heeft de brief van 13 november 2017 geschreven, die volgens de tekst namens de voltallige KBG was opgesteld. NZW en de gemeente hebben die brief echter niet onderschreven. In dit onderzoek is dus niet duidelijk geworden welke positie NZW en de gemeente in de KBG hebben gehad: als volwaardige deelnemer of meer als informant.

Opmerking 2

De KBG heeft geen eindrapport opgesteld. Gelet op de inhoud en de timing is de brief van 13 november 2017 als eindvisie op te vatten.

Advies

Het verdient aanbeveling om in vergelijkbare gevallen een instellingsbesluit te nemen waarin opgenomen de samenstelling van de groep en een globale taakstelling.

Ad 5.2. Was het wenselijk om een onafhankelijke voorzitter in te zetten?

De KBG was met ca. 20 leden een groot gezelschap. De leden hadden deels uiteenlopende standpunten en belangen, al waren zij het op sommige punten ook met elkaar eens. De bouwplannen van NZW brachten beroering en verontrusting bij de leden van de KBG en hun achterbannen met zich mee. Verder blijkt uit de verslagen van de KBG en de bijbehorende stukken dat er op verschillende momenten spanningen en vertrouwensvragen bestonden tussen de gemeente, NZW en de KBG.

Antwoord

Om al die redenen was het een verstandige keus om op voordracht van het bestuur een onafhankelijke voorzitter aan te stellen.

Opmerking

De voorzitter van de KBG heeft geen (schriftelijke) taakomschrijving meegekregen, zodat ervan uit wordt gegaan dat het bestuur hem een vrije rol heeft gegeven. Als voorzitter kon hij een faciliterende rol voeren, de dialoog bevorderen en voor of achter de schermen bemiddelen om het proces gaande te houden. Dat heeft de voorzitter in dit lastige proces met grote inzet gedaan. Daarnaast heeft hij ook een sterke inhoudelijke stem in de discussies gehad. Zo heeft hij gesteld dat het voor een goede participatie van de KBG noodzakelijk was dat NZW begin 2017 een uitgewerkt bouwplan en een programma van eisen verstrekke. Ook heeft hij gepleit voor uitstel van de wijziging van het bestemmingsplan.

Gelet op zijn vrije rol mocht de voorzitter zich inhoudelijk in de discussie mengen. Dat kon echter wel botsen met een meer afstandelijke, faciliterende rol.

Advies

Het verdient aanbeveling om in vergelijkbare gevallen een taakomschrijving van de voorzitter te formuleren of om de voor- en nadelen van een faciliterende en een inhoudelijk opiniërende stem te bespreken.

Ad 5.3. Was de instelling van de KBG in overeenstemming met de door de gemeente in de verordening geregelde participatie?

De Nota Participatie is in de raadsvergadering van 6 oktober 2016 vastgesteld. Van de Nota zijn de volgende onderdelen voor deze vraag relevant:

- a) Participatie vindt plaats in het kader van de voorbereiding van gemeentelijke besluitvorming;
- b) De gemeente acht participatie van burgers relevant voor haar besluitvorming, om de kwaliteit van projecten te verbeteren, om draagvlak te creëren en de relatie tussen burgers en bestuur te verbeteren;
- c) Participatie komt niet in de plaats van wettelijk verplichte inspraak;
- d) De rol van externe partijen in een proces is afhankelijk van de casuïstiek. De mate van hun invloed is geregeld in de zg. participatieladder, die 6 treden kent: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen en zelf organiseren;
- e) De bij een besluit betrokken ambtenaar geeft de bestuurder een advies over het niveau en de vorm van de participatie. Het bestuur neemt vervolgens een besluit. In het startdocument van een project wordt een participatieparagraaf opgenomen.

De onder e) beschreven formele aspecten zijn bij de instelling van de KBG onvoldoende aan de orde gekomen. In de verslagen van de vergaderingen van de raadscommissie Ruimte van 29 september 2016 en 4 oktober 2016 is daarover weinig terug te vinden. De instelling van de KBG is wel genoemd, maar de reden daarvoor is niet duidelijk onderbouwd. Ook is geen voorbereidend advies, een besluit van het bestuur en een participatieparagraaf gevonden.

In de gemeenteraadsvergadering van 6 oktober 2016 is een amendement van de raadsleden Verbruggen, Epskamp, Bolte en Bijl op het raadsvoorstel over de vernieuwbouw van NZW behandeld. Volgens het amendement is de participatie slechts beperkt omschreven. Voorgesteld wordt om een adviesgroep in te stellen “*op trede 3 van de participatieladder (Adviseren)*”. Het amendement is verworpen. Een (andere) formele participatiegraad is echter niet vastgesteld.

Antwoord

Ten aanzien van de onder e) genoemde punten is niet voldaan aan de Nota Participatie.

Ad 5.4. Heeft het ontbreken van een bestuurlijk besluit over het niveau van participatie invloed gehad op de werkwijze van de KBG?

Uit de verslagen van de KBG blijkt dat al kort na de start de vraag is gerezen naar haar juridische status. In het verslag van de vierde vergadering d.d. 4 januari 2017 staat vermeld dat volgens de gemeente de KBG geen juridische status heeft en in het leven is geroepen om belanghebbenden te betrekken bij de planvoorbereiding en uitvoering. In de KBG worden plannen getoetst en kunnen alternatieven worden besproken. De KBG is niet besluitvormend maar begeleidend in het proces.

Relevant is verder het memo van 5 januari 2017 van de toenmalige opdrachtgever, voor zover hier van belang:

Juridisch gezien heeft de klankbordgroep geen status. Daarover is reeds terugkoppeling gegeven door de onafhankelijk voorzitter tijdens de bijeenkomst op 4 januari jl. Echter, in het kader van de Harmonisatie, in verband met het samengaan van de gemeente Alkmaar met Graft-De Rijk en Schermer, is het burgerparticipatiebeleid nader bekeken. In bijgevoegde notitie is de uitwerking hiervan te lezen.

Kijkend naar de specifieke situatie van de klankbordgroep, verwijs ik naar pagina 3 en 4 alwaar de participatieladder is weergegeven. Deze ladder kent zes treden, uiteenlopend van informeren tot en met zelf organiseren. Voor trajecten zoals de vernieuwbouw van het ziekenhuis in Alkmaar komen de eerste drie treden van de ladders in aanmerking. Gekozen is voor de hoogste van deze drie treden waarbij sprake is van de adviesfunctie. Gezien vele, soms tegengestelde, belangen is sprake van een klankbordgroep en wordt geen gebruik gemaakt van bijvoorbeeld e-participatie. Dit heeft tevens te maken met de complexiteit van de materie.

In dit onderzoek heeft de voorzitter van de KBG gezegd dat de vraag naar de status van de KBG nadien niet meer aan de orde is gekomen en geen rol in de discussies heeft gespeeld. Wethouder Dijkman heeft gezegd dat het memo van 5 januari 2017 niet met het bestuur is besproken en voor hem bij het debat van 30 november 2017 in de raadscommissie als een verrassing kwam. Volgens Dijkman zijn de argumenten van de KBG door de gemeente als advies beschouwd en zijn ze bij de totstandkoming van het definitieve bestemmingsplan meegewogen.

Antwoord

Volgens de notulen van 4 januari 2017 meende de KBG dat zij “besluitvormend” was. Volgens het memo van 5 januari 2017 was zij “adviserend”, anders dan het verworpen amendement van 6 oktober 2016. Die uiteenlopende definiëring is misschien verwarrend geweest, maar niet is gebleken dat de KBG zich door een van de omschrijvingen heeft laten leiden of beperken. Uit de verslagen van de KBG en de bijbehorende stukken blijkt voldoende dat veel aspecten van de vernieuwbouw en de wijziging van het bestemmingsplan daar grondig zijn besproken. Geconcludeerd wordt dat het ontbreken van een bestuurlijk besluit geen invloed heeft gehad op de werkwijze van de KBG.

Ad 5.5 Wie is bevoegd om de trede van invloed op de Alkmaarse inspraakladder te bepalen?

Antwoord

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 5.3. Volgens de Nota Participatie wordt over de trede op de Participatieladder van de participatie in een bepaald project besloten door het bestuur, na een voorafgaand advies van de betrokken ambtenaar.

Ad 5.6 Welke betekenis heeft de instelling van de KBG en haar advisering op de

besluitvorming gehad, naast de wettelijke inspraakprocedures?

De KBG heeft in haar brief van 13 november 2017 een groot aantal kritiekpunten geformuleerd. NZW heeft in haar presentatie van 17 oktober 2017 gesteld dat zij tenminste 20 - toen al bekende - punten van de KBG heeft overgenomen in de herziene versie van haar bouwplannen. De gemeente heeft erop gewezen dat de argumenten van (leden van) de KBG als zienswijze na het ontwerp bestemmingsplan zijn verwoord. Zij heeft een groot deel van die zienswijzen gehonoreerd en in het definitieve bestemmingsplan verwerkt.

Volgens de voorzitter van de KBG daarentegen is wel een aantal argumenten van de KBG overgenomen, maar niet de belangrijkste. De voorzitter stelt dat NZW tekort is geschoten in de informatieverstrekking, reden waarom de discussies binnen de KBG onvolledig zijn geweest. De vaststellingsovereenkomst was teveel leidend.

Antwoord

De meningen van de betrokkenen lopen uit elkaar. Vast staat echter wel dat binnen de KBG diepgaande discussies over de plannen van NZW zijn gevoerd. Verder is gebleken dat het definitieve bestemmingsplan verschillen vertoont ten opzicht van het ontwerp bestemmingsplan. Die verschillen komen deels overeen met de argumenten in de discussie binnen de KBG en met de aanpassingen door NZW. Geconcludeerd wordt daarom dat de advisering door de KBG van invloed op de besluitvorming is geweest. De vragen of de aanpassingen inhoudelijk voldeden en of de invloed van de KBG groter had kunnen en moeten zijn, moeten hier buiten beschouwing blijven, zoals vermeld in onderdeel 4 van deze rapportage.

Ad 5.7 Is de participatievorm van de KBG passend voor een project van deze omvang? Zo niet, welke vorm zou dat wel zijn?

Wethouder Dijkman stelt in het onderzoek dat het model van de KBG voldeed. In de KBG waren zijns inziens vooral tegenstanders van het vernieuwingsplan vertegenwoordigd. Het was beter geweest als ook het woord van voorstanders was gehoord.

De voorzitter van de KBG betwist tijdens het onderzoek dat de participatievorm van de KBG passend was. De KBG heeft er steeds bij NZW op aangedrongen om onderleggers van de plannen, zoals een programma van eisen en een bouwplan, te presenteren. Toen dat achterwege bleef, kon binnen de KBG geen volwaardige discussie plaatsvinden.

Antwoord

De opgave van de vernieuwingsbouw was zeer complex. NZW moest grote investeringen doen en rekening houden met ontwikkelingen in de zorg in de komende decennia. De gemeente had grote inspanningen verricht om NZW binnen de grenzen van Alkmaar te houden. De gemeenteraad had daarmee ingestemd. In het licht van die belangen is begrijpelijk dat NZW en de gemeente de wederzijdse verplichtingen, waaronder belangrijke termijnen, in de vaststellingsovereenkomst d.d. 8 juli 2016 hadden neergelegd. Ook begrijpelijk is dat de plannen van NZW in die fase nog in een ontwikkelstadium verkeerden en later zijn aangepast aan voortschrijdende inzichten, zowel binnen als buiten NZW.

Anderzijds hebben de bouwplannen een stevige invloed op de directe omgeving van NZW en hadden diverse belanghebbenden van zich laten horen. Het was verstandig om zoveel mogelijk draagvlak voor de plannen te vinden en veel partijen aan tafel te krijgen. Effect was wel dat de participatie in de KBG een lastige opgave was en dat consensus tussen de KBG enerzijds en NZW en de gemeente anderzijds moeilijk te bereiken was.

Ook al hebben NZW en de gemeente niet alle kritiekpunten van de KBG overgenomen, de betrokken partijen zijn wel geïnformeerd en geraadpleegd en hebben geadviseerd overeenkomstig de Participatieladder. Geconcludeerd wordt daarom dat de participatievorm van de KBG voldoende passend is geweest.

Ad 5.8. Kunnen de ervaringen van de KBG m.b.t. de participatie van nut zijn in het vervolgtraject van de verbouwing van het ziekenhuis?

Antwoord

De vraag is nu niet goed te beantwoorden. In de beroepsprocedure bij de Raad van State zal nog inhoudelijke discussie worden gevoerd. De gemeente heeft na de vaststelling van het bestemmingsplan geen grote en actieve rol, tot vergunningsaanvragen van NZW beoordeeld moeten worden. Daarvoor gelden de wettelijke inspraakrechten en het is hier niet goed te beoordelen of daarnaast participatie zinvol is. NZW kan bij de verdere uitwerking van de plannen belang houden bij het creëren van draagvlak, maar zal zelf moeten bepalen welke vorm zij daarvoor kiest.

6. Samenvatting

De rapportage bevat naast deze samenvatting 5 hoofdstukken: de inleiding (H1), de onderzoeker (H2), de onderzoeksopdracht (H3), het onderzoeksveld (H4) en de antwoorden op de onderzoeksvragen (H5).

In *hoofdstuk 4* wordt benadrukt dat het onderzoek geen betrekking heeft op de *inhoud* van de vernieuwbouw van NZW en de wijziging van het bestemmingsplan door de gemeente. Het onderzoek betreft de evaluatie van de KBG als onderdeel van de participatie in dat proces.

In *5.1* wordt de werkwijze van de KBG beschreven. Niet is gebleken dat een expliciet bestuursbesluit is genomen over de instelling en de samenstelling van de KBG. Daarmee is onduidelijk gebleven of NZW en de gemeente bij de start lid waren van de KBG of alleen informant of toehoorder. In de loop van het overleg zijn de onderlinge verhoudingen verschoven en werd duidelijk dat standpunten van de KBG niet namens NZW en de gemeente werden verwoord.

In *5.2* wordt geconcludeerd dat het verstandig was om een externe voorzitter in te zetten. Bij gebrek aan een duidelijke opdracht kreeg de voorzitter een vrije rol. Beter was geweest om zijn taken tevoren met hem te bespreken en een keuze te maken of hij (vooral) een faciliterende rol had of dat van hem (vooral) een inhoudelijke bijdrage aan de discussie werd verwacht.

Het antwoord op vraag *5.3* luidt dat het bestuur geen expliciet besluit over de plaats van de KBG op de participatieladder heeft genomen. Volgens de Nota Participatie was dat wel vereist. Dat besluit viel onder de bevoegdheid van het bestuur, na advisering door de betrokken ambtenaar (vraag *5.5*).

In *5.4* is geconcludeerd dat de status van de KBG niet geheel duidelijk was, maar dat niet is gebleken dat zij zich daardoor heeft laten beperken in haar werkwijze en standpunten.

Als antwoord op vraag *5.6* geldt dat de inhoudelijke betekenis van de advisering door de KBG achterwege moet blijven: de uitleg daarvan hoort thuis in de lopende beroepsprocedures en dus in het rechterlijk domein. Wel is gebleken dat de KBG diepgaande discussies over de plannen van NZW heeft gevoerd, dat NZW naar aanleiding daarvan haar plannen op meerdere onderdelen heeft gewijzigd en dat ook het ontwerp

bestemmingsplan is aangepast. De KBG heeft dus invloed op de besluitvorming gehad. De aard en mate van die invloed blijven hier buiten beschouwing.

In antwoord op vraag 5.7 wordt geconcludeerd dat de participatievorm van de KBG passend is geweest. De planvorming was complex en de belangen van NZW en de gemeente waren groot. Anderzijds was ook van groot belang dat maatschappelijk draagvlak werd gezocht en dat de belangen van bewoners en instellingen werden gehoord en gewogen. De discussies binnen de KBG waren lastig en hebben niet tot consensus geleid, maar de KBG vormde wel een breed forum voor de argumenten van belanghebbenden.

Het antwoord op vraag 5.8 is nu niet goed te geven. Er lopen inhoudelijke juridische procedures bij de Raad van State. De gemeente zal beslissen over vergunningaanvragen van NZW, waarvoor de wettelijke inspraakrechten gelden. Het is op dit moment vooral aan NZW om te bepalen welke vorm van overleg zij passend vindt.

Mr. F. van der Hoek