

BURGERPARTICIPATIE IN ZEIST

Stichting Beter Zeist – verslag/conclusies studiebijeenkomst 14 juni 2010

1 - Inleiding

In zijn inleiding kijkt Wil Nuijen terug op een soortgelijke bijeenkomst, ongeveer 4 jaar geleden. Toen heerste er grote onvrede over de wijze waarop de gemeente Zeist met haar burgers om ging. Nu, vier jaar later, kunnen we constateren dat er tekenen zijn van verbetering, ook al blijft er nog veel te verbeteren. Als voorbeelden voert hij aan:

- Interactieve planvorming Huis ter Heide West
- Het proces om te komen tot een Structuurvisie (ook al hebben we daar inhoudelijk nog gegronde bezwaren tegen)
- De voorbereiding van de reconstructie van de Krakelingweg.

Ook het coalitieakkoord van de nieuw gevormde coalitie biedt openingen om verder te werken aan verbeterde burgerparticipatie: “De samenleving krijgt een grote rol in de beleidsvormingsprocessen”. Deze bijeenkomst biedt ruimte om daarop in te spelen.

Als doelen voor deze studiebijeenkomst geeft hij aan:

Van burgers uit Zeist duidelijk krijgen

- Welk niveau van burgerparticipatie zij als gewenst zien
- Welke vorm(en) daaraan gegeven dient (dienen) te worden
- Aan welke voorwaarden daartoe voldaan dient te zijn
- Hoe zij zelf daaraan willen bijdragen

Vervolgens geeft Hans van der Kamp kort aan hoe vanuit de bewoners van Huis ter Heide het proces van Interactieve Planvorming in Huis ter Heide is beleefd.

2 - Case “Interactieve Planvorming Huis ter Heide-West”

Hans van der Kamp heeft als voorzitter van de Kopgroep Interactieve Planvorming HtH het proces van nabij meegemaakt.

Hij bevestigt veel van de punten die ook tijdens de later uitgevoerde evaluatie boven tafel kwamen. Zo was bij de aanvang de representativiteit van de kopgroep beperkt. Doordat de kopgroep zich onafhankelijk opstelde en vooral ook door intensieve voorlichtings- en overlegsessies met de inwoners, groeide de steun bij de inwoners. Toen uiteindelijk de omvang van het project aanzienlijk werd teruggebracht en ook de “belasting” van de omgeving beperkt bleef, kon uiteindelijk de meerderheid van de inwoners zich vinden in het geformuleerde Plan van Aanpak.

Bij een vraag of dat ook het geval zou zijn geweest wanneer niet de omvang van het project zou zijn terugschroefd (om milieutechnische, en niet om principiële redenen), betwijfelde Hans of in dat geval voldoende draagvlak verkregen zou zijn.

Een positief punt is dat uiteindelijk de gemeenteraad accepteerde dat het aantal woningen tot ca. 80 woningen werd teruggebracht van het aantal dat als randvoorwaarde was meegegeven (namelijk richtinggevend 200 woningen).

Verder geeft Hans aan dat de interactieve planvorming veel inzet en tijd vergde van de deelnemende inwoners.

Terugkijkend oordeelt Hans van der Kamp toch positief over de goede ondersteuning van de gemeente en over het interactieve proces als geheel.

3 - Discussie over burgerparticipatie

Onder leiding van Egbert Visscher discussiëren de aanwezigen vervolgens over een aantal vragen over burgerparticipatie. Hierbij worden enkele vooraf geformuleerde vragen als uitgangspunt genomen. Hieronder worden per discussiepunt de belangrijkste punten van de discussie samengevat.

(A) Is burgerparticipatie méér dan Interactief Werken, Interactieve Planvorming of Interactieve Beleidsvorming? Met andere woorden “welk ambitieniveau (zie participatieladder) streven we na?”

- Huidige vormen van participatie betreffen meestal het “hoe” en niet het “wat”. Eerst zou het “wat” aan de orde moeten worden gesteld (niveau 4 van de ladder).
- Als burgers redelijk unaniem zijn is burgerparticipatie kansrijk, maar hoe geef je burgerparticipatie vorm wanneer burgers van mening verschillen?
- Afhankelijk van de fase van beleidsvorming waarin je burgers laat participeren kan/zal de groep van samenstelling verschillen.
- Probleem is toch vaak de beleidsuitgangspunten (bijvoorbeeld bouwambitie). Kunnen burgers alleen via de formele democratie daarop invloed uitoefenen, of ook nog op andere manieren (bijvoorbeeld enquêtes)?
- Unanimiteit bestaat dat participatie op “hoger niveau” nodig is dan op het niveau van zaken die nu onder Wijkgericht Werken vallen.
- Onderscheid dient te worden gemaakt tussen ‘kleine’ burgerparticipatie via bijvoorbeeld wijkgericht werken (buurtactiviteiten e.a.) en ‘grote’ burgerparticipatie, over ingrijpende zaken die burgers aangaan.

De ambitie van de aanwezigen ligt dus op niveau 4 en 5 van de participatieladder, al onderkent men dat dit afhankelijk zal zijn van het onderwerp en de fase van de beleidscyclus.

Niet alles leent zich voor interactieve planvorming. De beste mogelijkheden voor deze vorm van burgerparticipatie liggen vooral bij beleidszaken met grotere, aantoonbare belangen voor burgers waarvoor een ‘sense of urgency’ bestaat.

Burgerparticipatie beperkt zich overigens bepaald niet tot (woning)bouw en Ruimtelijke Ordening.

(B) Welke vaardigheden moeten betrokken ambtenaren hebben?

- Niet iedere ambtenaar heeft het “talent” om met meedenkende burgers om te gaan (ook ervaring van Kopgroep HtH). Selecteer die ambtenaren die dit talent wel hebben en verder weten te ontwikkelen.
- Daarnaast dienen ze ook de juiste incentives te krijgen van hun meerderen voor het van hun gewenste gedrag.
- Ambtenaren dienen te erkennen dat burgers vaak méér weten van hun eigen woonomgeving en dat ze ook deskundigheid (kunnen) mobiliseren.
- Burgerparticipatie vraagt véél van betrokken ambtenaren, maar ook van deelnemende burgers.

Erken dat niet iedere ambtenaar in de wieg is gelegd om processen van burgerparticipatie te ondersteunen.

Erken de kennis en ervaring van burgers op de punten die hen na aan het hart liggen. Investeer in het proces door adequate (onafhankelijke) ondersteuning.

(C) Hoe en wanneer en onder welke voorwaarden start je het proces?

- Burgers voelen zich te vaak geconfronteerd met zaken die al in hoge mate zijn uitgewerkt (zo niet beklonken) en waarin nog weinig speelruimte zit. Betrek ze in een stadium waarin er nog speelruimte is. Daarbij mag niet de formele democratie (gemeenteraad) buiten spel komen te staan.
- Wettelijke bepalingen moeten worden geëerbiedigd, maar er is veel meer ruimte dan in de wet is vastgelegd. Afspraken kunnen verder gaan dan wat de wet eist
- Suggestie: spreek intentie uit en ga daarover (tijdig dus) met betrokkenen praten.
- De “Wet Openbaarheid van Bestuur” (WOB) eist een open houding en helderheid van het bestuur. Er is dus geen ruimte voor “geheime afspraken” of “vertrouwelijke informatie”. Burgers moeten geen beroep op de WOB hoeven te doen (met overigens te vaak teleurstellend resultaat).
- Probleem is dat in een vroeg stadium financiële consequenties soms lastig zijn in te schatten.
- De werkelijke financiële balans van beleidsbeslissingen en projecten is vaak niet goed te achterhalen, terwijl burgers daar toch inzage in moeten hebben om beslissingen te kunnen beoordelen.
- Planvorming wordt nu (te) vaak bepaald door de ontwikkelaar(s).
- De gemeente lijkt zich vaak te laten sturen door ontwikkelaars en woningcorporaties. Dat is toch de “omgekeerde wereld”?
- De gemeente dient volstrekt open te zijn over reeds gemaakte afspraken en aangegane verplichtingen. Daar staat tegenover dat men terughoudend dient te zijn in het maken van dergelijke afspraken en ruimte moet houden voor bijstellingen, volgend op participatieve trajecten.

Burgers dienen in een vroeg stadium in het proces te worden betrokken, waarin er nog “speelruimte” is. Die speelruimte dient ook nadrukkelijk te worden gegeven, zonder dat daarmee de formele democratie (gemeenteraad) buiten spel wordt gezet.

(D) Hoe schakel je externe (contra) expertise in?

- Doe niet te vaak een beroep op steeds weer dezelfde adviseurs.
- Reserveer middelen om externe expertise in te schakelen en onderschat die niet. Aan de andere kant moeten deze middelen zorgvuldig worden aangewend en moet men niet te lichtvaardig externe expertise inschakelen.
- Het is van groot belang dat gemeente en burgers in gezamenlijkheid opdrachten formuleren en de uitvoering daarvan begeleiden.
- Maak goed onderscheid tussen twee soorten rapporten:
 - technisch
 - beleidsondersteunendDe tweede soort weegt in processen van burger participatie veel zwaarder.

Externe expertise speelt een belangrijke rol, maar die moet onafhankelijk zijn en gemeente en burgers moeten in gezamenlijkheid de opdracht of onderzoeksvraag formuleren, de uitvoerder kiezen en de uitvoering begeleiden.

(E) Moet iedere wijk een eigen wijkbudget krijgen, en zo ja, van welke omvang?

- De vraag is “vast budget” of “wat is er nodig”?
- I.h.k.v. Wijkgericht werken worden al (beperkte) budgetten aan wijken toegekend.
- Grotere projecten komen ten laste van de gemeentebegroting.

- Ander punt is “aan wie wordt een eventueel wijkbudget ter beschikking gesteld?”
- Belangenvereniging Den Dolder heeft bijvoorbeeld geen behoefte om beheer over een wijkbudget te krijgen. Goed overleg acht zij afdoende.

Wijkbudgetten voor wijken lijken mooi maar stuiten in de praktijk ook op bezwaren. Er is geen unanimititeit over het inzetten van vaste wijkbudgetten. Vanuit de gemeente Zeist wordt eerder gedacht aan een totaal budget waaruit individuele budgetten (bij goedkeuring aanvraag) kunnen worden toegekend.

4 - Discussie over voorwaarden voor effectieve burgerparticipatie

Na een korte pauze volgt een discussie over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om burgerparticipatie op verschillende niveaus vorm te geven. Leidraad hierbij is een aantal vooraf geformuleerde voorwaarden die worden becommentarieerd en aangevuld.

De vooraf geformuleerde voorwaarden luiden:

- a) Procedures dienen transparant te zijn.
- b) Beleidsdocumenten beperkt in aantal
- c) Beleidsdocumenten kort en helder (geen jargon en ambtelijke taal).
- d) Geen onwrikbaar coalitieakkoord, maar akkoord op hoofdlijnen.
- e) Advisering onafhankelijk (niet “wie betaalt, bepaalt”).
- f) Openheid over samenwerkingsverbanden en daaruit volgende afspraken.

De aanwezigen benadrukken unaniem het grote belang van voorwaarde (a). Nu hebben burgers vaak het gevoel “in het bos te verdwalen” en de gemeente blijkt in het “bos” vaak een slechte richtingwijzer.

Daarnaast wil men ook duidelijkheid over intenties. Nu ontstaat regelmatig het gevoel dat er “verborgen agenda’s” zijn.

Te vaak moeten burgers een beroep doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur” (WOB). De WOB wordt ook wel gebruikt om zaken juist buiten het publieke domein te houden. Dat zien burgers als “verkeerd gebruik”.

De nadruk op punt (a) betekent overigens niet dat de andere punten niet worden onderschreven, integendeel. Voor een deel is dat al tijdens de eerste discussieronde benadrukt.

Voorgesteld wordt om nog een punt toe te voegen:

- g) De ambtelijke staf dient burgers aan te spreken op hun deskundigheid. Zij zijn niet alleen direct belanghebbend, maar hebben ook kennis en ervaring vanuit hun specifieke inwonerssituatie.

Enkele punten die uit de tweede ronde naar voren komen:

- Burgerparticipatie (niveau 4 of 5) kan besluitvorming over belangrijke zaken aanzienlijk versnellen.
- Burgerpanels worden nu te vaak als “eenzijdig” ervaren. Zoek het meer in klankbordgroepen, met de nadruk op tweewegverkeer.
- Schakel niet steeds dezelfde groep(en) burgers is. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden (tijd en concentratie) van burgers. Zij moeten het doen in hun vrije tijd. Daarnaast is het goed om ook “andere stemmen” te horen.
- Vraag die blijft hangen is “hoe krijg je meer mensen betrokken?”; het blijkt lastig om mensen nu bereid te vinden tot deelname aan intensieve trajecten:
 - Ze hebben niet het vertrouwen dat het iets uithaalt.
 - Ze hebben het druk met gezin, werk en hobby’s.

- Kleine successen zijn nodig ter stimulering. Onderschat dat niet, en draag ze uit.
- We kunnen/moeten leren van de ervaringen in andere gemeenten:
 - Hoogeveen
 - Nijmegen
 - Deventer
 - Eemsmond

Burgerparticipatie is geen oplossing voor alle problemen, maar kan voorkomen dat veel energie (en tijd) wordt gestoken in processen van bezwaar en beroep.

Het is zaak om per geval de juiste vorm te kiezen, soms zal dat een klankbordgroep zijn, een andere keer Interactieve Planvorming.

Daarbij moet wel zijn voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Die zijn hierboven geïdentificeerd.

Verder is het goed om lering te trekken uit ervaringen hiermee in andere gemeenten.

5 - (Voorlopige) conclusies

Er bestaat in Zeist een basis voor verdergaande Burgerparticipatie. Enkele stappen die de afgelopen periode in die richting zijn gezet worden zowel vanuit de burgers als vanuit de gemeente gezien als stimulansen om op de ingezette weg voor te gaan.

Gestimuleerd door de inzet en de resultaten van deze studieavond werpt Stichting Beter Zeist zich op als partner om verder mee te werken aan de invulling van het Plan van Aanpak Burgerparticipatie, zoals vastgelegd in het coalitieakkoord.

Daarbij moet beseft worden dat burgerparticipatie tijd en geld kost, maar na afloop ook tijd en geld oplevert door een groter draagvlak voor de besluiten en minder juridische procedures.

Neem voor het opstellen van het plan ook kennis van ervaringen van andere gemeenten zoals Hoogeveen, Deventer, Eemsmond etc. en leer daarvan.

7 - Slotwoord van burgemeester Janssen

In zijn slotwoord benadrukt burgemeester Koos Janssen het positieve gevoel dat hij heeft over de sfeer en de resultaten van de bijeenkomst. Hij ziet de democratie zowel materieel als immaterieel in een crisis verkeren. Burgerparticipatie kan daarbij een oplossing kan zijn, in het bijzonder voor de grotere beleidsvraagstukken.

Hij ziet politiek gezien in Zeist de urgentie en motivatie om burgerparticipatie verder te ontwikkelen, opdat elke burger en alle partijen daaraan kunnen deelnemen. Het is volgens hem een leerproces, een zoektocht voor iedereen, de gemeente, de burgers en de belangengroepen om op basis van wederzijds respect en vertrouwen daarmee verder te gaan. "Gun elkaar daarbij de kans en de tijd om het gezamenlijk te oefenen en te realiseren", zo besluit hij.

BIJLAGE 1 – LIJST VAN DEELNEMERS

DEELNEMERS SBZ STUDIE-AVOND "BURGERPARTICIPATIE" (14 juni 2010)

		<u>Wijk / Dorp / Achtergrond</u>
Leo van	Egeraat	SBZ, Bosch en Duin
Eric	Engelbracht	Zeist Centrum
Herbert	Fontijn	Zeist Oost
Patric	Greeven	Stichting Milieuzorg Zeist eo (verhinderd)
Marga	Jacobs	Ver. Leefmilieu (Nijmegen)/ ervaringsdeskundige
Hans van de	Kamp	Huis ter Heide
Pierre van	Kempen	SBZ Penningmeester / Zeist Oost
Juliëtte	Kubbinga	Zeist-centrum
Leonard van	Loon	Zeist-West
Rob	Meijer	Bosch en Duin (verhinderd)
Marc	Nieuwenhuis	Den Dolder
Wil	Nuijen	SBZ Voorz. / Huis ter Heide
Inge	Peeze	Zeist-West
Kay	Runne	Den Dolder
Ernest	Schuler	Werkgroep Natuurlijk Zeist West
Greet	Sluyters-Rehbach	Zeist Oost
Ben	Vermeulen	Austerlitz
Egbert	Visscher	SBZ secretaris / Zeist Noord
Joost	Volker	Zeist Noord
Hans	Voorberg	Bosch en Duin
Rob	Zee	Den Dolder
Koos	Janssen	burgemeester Zeist
Johan	Varkevisser	wethouder Zeist
Caroline van	Lankveld	Bestuursadviseur duurzaam samenleven, Zeist
Lydia	Jansz	Procesmanager wijkgericht werken, Zeist
Willem	De Bruin	Directeur woningcorporatie "De Combinatie"

BIJLAGE 2 – PARTICIPATIELADDER VOLGENS SHERRY ARNSTEIN

Burgerparticipatie vindt plaats op diverse niveaus van de participatieladder van Sherry Arnstein. Deze loopt van

1. informeren en
2. raadplegen via
3. adviseren tot
4. coproduceren en
5. meebeslissen

Participatieladder

NRC: 20100227

