



Secretariaat:  
Griffensteijnseplein 22  
3703 BG Zeist  
T: 06-46082657  
KvKnr.:30250364  
Gironr.: 5803512  
E: [beterzeist@gmail.com](mailto:beterzeist@gmail.com)  
W: [www.beterzeist.nl](http://www.beterzeist.nl)  
Zeist, 9 maart 2015

12 maart 2015

**Betreft:** Gespreksbijdrage GONS  
GebiedsOntwikkeling Nieuwe Stijl

### **Inleiding over GONS**

In de uitnodiging van de gemeente Zeist staat het volgende over GONS. *“Een bepaalde manier van ruimtelijke ontwikkeling in Zeist waar inwoners en/of projectleiders met een idee leidend zijn, zogeheten de ‘initiatiefnemer(s)’, en niet wij als gemeente, het bestemmingsplan of het beleid van de gemeente. Waar we sámen ruimtelijk ontwikkelen en niet middels kant en klare voorstellen. Waar draagvlak voor een ontwikkeling meer telt, dan gestelde kaders en hokjes. Waar rollen en verantwoordelijkheden zoals die tot nog toe zijn belegd verschuiven en waar samenwerking, transparantie en creativiteit voorop staan. Deze gezamenlijke aanpak voor ruimtelijke ontwikkelingen klinkt misschien niet nieuw, of wel, maar meer ongeloofwaardig, toch is het zo. Zo willen we sámen onze gemeente voortaan ruimtelijk inrichten, tenminste, voor zover dat altijd kan (regels en richtlijnen van hogere hand kunnen nu eenmaal niet genegeerd worden). Er zit alleen wel een groot vraagteken in dit verhaal, HOE?”*

*“Enkele voorbeelden van vragen die bij ons leven:*

- *Hoe om te gaan met nieuwe verwachtingen en rollen door een verschuiving in huidige rollen en werkwijze?*
- *En hoe zit het met de projectontwikkelaar of ieder ander die als initiatiefnemer verantwoordelijk is in deze nieuwe werkwijze om zelf steun/draagvlak te creëren?*
- *Wat is draagvlak creëren eigenlijk en wat is daarin juist en wat is not done?*
- *En zijn er nog richtlijnen die altijd meegegeven moeten worden aan potentiële initiatiefnemers bij het bedenken en realiseren van een ruimtelijk initiatief?”*

### **Opmerkingen over de inleiding over GONS**

In het kader van de bezuinigingsvoorstellen heeft Zeist een paar jaar terug aangegeven de kosten voor planontwikkeling van ruimtelijke projecten zoveel mogelijk ten laste te laten komen van de initiatiefnemers, in geval meestal private partijen. Die zouden moeten zorgen voor het geven van informatie over voorgenomen plannen en ook voor voldoende draagvlak. Je ziet deze aanpak terugkomen bij projectplannen van ontwikkelaars zoals Zeister Warande en projecten van woningbouwcorporaties. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid voor een verantwoorde planning overgelaten aan één soort belanghebbende partij: de ontwikkelaar. Wat in de praktijk blijkt is dat deze vooral oog heeft voor het private belang en niet voor het algemeen belang of de belangen van burgers en andere maatschappelijke groeperingen. Dat

zie je ook bij de activiteiten voor het creëren van draagvlak. Zo wordt in het algemeen pas in een laat stadium van planontwikkeling informatie gegeven en gaat het meer om een PR-verhaal tijdens inloopavonden dan om onafhankelijke voorlichting. Verder wordt weinig rekening gehouden met de vastgestelde beleidskaders van de overheid.

Wat ontbreekt aan de bovengenoemde GONS-aanpak is een helder zicht op en rekening houden met de belangen en verantwoordelijkheden van de hierna genoemde betrokkenen bij planontwikkeling.

- **Burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven.** Burgers hebben vooral belang bij een passende woonruimte en een aantrekkelijke woonomgeving met voldoende faciliteiten.
- **Overheden.** Zij worden door de burgers gekozen en zijn hoeders van het algemeen belang door middel van een evenwichtige belangenafweging. Zij kunnen hun verantwoordelijkheid niet afschuiven aan marktpartijen.
- **Initiatiefnemers voor de ontwikkeling.** in het algemeen bedrijven maar het kunnen ook collectieven, particulieren en overheden zijn. Veelal gaat het om zakelijke belangen en winstmaximalisatie; bij woningbouwcorporaties betreft het vooral de uitvoering van een publieke taakopdracht op het gebied van huisvesting.

Het door de overheid overlaten van planontwikkeling aan initiatiefnemers kan financieel aantrekkelijk zijn. In de praktijk leidt het echter tot het terugtreden van de overheid bij haar eigen beleidsontwikkeling. Dat gebeurt in Zeist nu al sluipenderwijs bij bijna elk plan. In de strijd om de ruimte worden dan ten behoeve van private ontwikkelingen groen en cultuurhistorie gemakkelijk ingeruild voor rood en grijs. Om reden van het financiële profijt worden burgerbelangen en het algemeen belang al snel opgeofferd aan belangen van ontwikkelaars. Deze laatsten zijn namelijk goed georganiseerd en kunnen langdurig als professionals opereren en als zodanig contact onderhouden met politici en ambtenaren. De rol voor burger(groeperingen) blijft bij een planontwikkeling door initiatiefnemers marginaal, tenzij de bevolking luid en langdurig protesteert.

Wanneer de overheid vooral ruimte geeft private partijen komt al gauw haar verantwoordelijkheid voor het hoeden van het algemeen belang in gevaar. Dit ondanks de beleidskaders van de overheden die met de gekozen vertegenwoordiging van de burgers zijn afgesproken. In de inleiding over GONS wordt afstandelijk en met enige weerstand gesproken over “regels en richtlijnen van hogere hand kunnen nu eenmaal niet genegeerd worden.” Alsof burgers en ook de gemeente met een niet beïnvloedbaar natuurverschijnsel te maken hebben. Niet genoemd wordt het *beleid* dat wordt ontwikkeld door de overheid als werktuig van en uit naam van de burgers. Dat beleid vormt het (wettelijk) kader waarbinnen de planontwikkeling plaatsvindt. Het beleid is erop gericht te komen tot een samenhang in de plannen en het biedt burgers en belanghebbenden rechtszekerheid voor de toekomst. Dat zijn geen geringe zaken.

### **Planontwikkeling en regeling Burgerparticipatie**

Ruimtelijke planontwikkeling is te belangrijk om vooral te worden overgelaten aan private ontwikkelaars. De gemeente zou daarom haar eigen rol en die van de burgers en ontwikkelaars moeten vastleggen in een algemeen kader voor planontwikkeling. Dat is meer dan wat voortvloeit uit het wettelijk kader van de Wro en uit de formele inspraakprocedure van de Raad. Daarbij zouden procesgaranties moeten worden opgenomen voor burgerparticipatie. In dat geval zal ook serieus werk moeten worden gemaakt van het goed

gemotiveerd toetsten van nieuwe ruimtelijke voornemens via een nota van uitgangspunten<sup>1</sup> aan de Structuurvisie en andere relevante beleidskaders, zie bijlage 3.

In de bijdrage van Stichting Beter Zeist voor 24 uur Zeist hebben wij op pagina 2 aangegeven dat er ons inziens een raamwerk voor burgerparticipatie nodig is zodat:

- Vroegtijdig (uitgangspunten voor) plannen kunnen worden besproken;
- Idem voor (grotere) plannen van particuliere initiatiefnemers;
- Burgers en hun organisaties hun deskundigheid kunnen inbrengen;
- Per thema helder is op welk niveau van invloed de participatie (inclusief medezeggenschap, bemoeirecht en toezicht) plaatsvindt, zie de participatieladder<sup>2</sup>;
- (Aanvullende) Beleidskaders eventueel (gemotiveerd) ter discussie kunnen staan;
- Objectieve informatie (ook over toezicht) wordt verstrekt.

Op 1 april 2010 heeft Stichting Beter Zeist in overleg met wethouder Varkevisser een Voorstel aangeboden voor een **Raamwerk Burgerparticipatie**, zie: [http://beterzeist.nl/?page\\_id=362](http://beterzeist.nl/?page_id=362). Daarin staat o.a. een procesvoorstel voor het beleidsveld Ruimte. **Bijlage 1** biedt **Informatie over Burgerparticipatie Zeist** en over de reactie van de gemeente op het voorstel van Stichting Beter Zeist.

In de **bijlage 2** is een **checklist uit het Raamwerk Burgerparticipatie** opgenomen voor het gemeentebestuur ten behoeve van burgerparticipatie zodat bij planontwikkeling draagvlak kan ontstaan.

### **Raamwerk Gebiedsontwikkeling**

Bij nieuwe ontwikkelingen kan het verstandig zijn eerst gebiedsvisies of gebiedsontwikkelingsplannen op te stellen. Deze kunnen zorgen voor een samenhangende planning en bijdragen aan voldoende draagvlak voor de ontwikkeling. Stichting Beter Zeist doet in een aparte bijdrage een voorstel voor een Raamwerk voor een (gezamenlijke) Gebiedsontwikkeling

### **BIJLAGE 1 Informatie over Burgerparticipatie Zeist**

Stichting Beter Zeist / 20-01-2012

*Informatie opgesteld ten behoeve van contact met fracties*

### **Voorgeschiedenis**

- Rapport bemiddelaar Verstand 1-04-2008.
- Coalitieakkoord 22-04-2010: voor 1 november 2010 Plan van Aanpak.
- Brief Wethouder Varkevisser 21-12-2010 aan Beter Zeist: minder behoefte aan plan; liever actieprogramma.
- Beter Zeist 1-04-2011: Voorstel Raamwerk burgerparticipatie op basis van studiebijeenkomst met wethouder en burgemeester op 4-06-2010.
- Werkbijeenkomst Beter Zeist 30-05-2011: met raadsleden over voorstel.
- Brief B&W 25-10-2011 aan Beter Zeist: voorstel niet integraal overnemen, keuze voor maatwerk per ontwikkeling.

---

<sup>1</sup> Zie pagina 227 van de Structuurvisie Zeist 2020

<sup>2</sup> 1 Informeren, 2 Raadplegen, 3 Adviseren, 4 Coproduceren en 5 (Mee)beslissen

## **Waarom burgerparticipatie**

- Kwaliteit van het beleid; gebruik van beschikbare materie- en omgevingsdeskundigheid van burgers en hun groeperingen.
- Acceptatie en effect van het beleid en minder frustratie; geringere kloof burger – bestuur en een beter begrip voor elkaars positie.
- Snel en efficiënt natraject compenseert ruimschoots soms langer voortraject.
- In totaal kostenbeperking.
- Leertraject biedt kansen voor ontwikkeling van burgers en gemeentefunctionarissen en zorgt voor meer kennis van de omgeving.

## **Waarom een Raamwerk Burgerparticipatie**

- Het is in overeenstemming met het afgesproken beleid van het coalitieakkoord.
- Een helder raamwerk biedt betrokkenen een toetsingskader voor burgerparticipatie.
- Het vermijdt permanente discussie in raad over opzet en maatwerk per ontwikkeling.
- Het voorkomt het steeds opnieuw uitvinden van het 'wiel'.
- Het zorgt voor invloed van burgers op hun manier van participeren.
- Het zorgt ook voor duidelijkheid wie wanneer waarbij wordt betrokken.
- Het voorkomt een verdeel en heersaanpak en een ad hoc benadering.
- Kortom: een raamwerk geeft burgers en anderen duidelijkheid, maakt toetsing en evaluatie mogelijk en biedt daardoor leereffecten en mogelijkheden voor optimalisering van de burgerparticipatie.

## **Voorwaarden voor burgerparticipatie**

- Beleid is ruimer dan voorbereiding; ook gericht op uitvoering, controle en evaluatie.
- Overleg over opzet en proces met burgers en hun groeperingen; geen langdurige processen waarbij mensen afhaken.
- Een helder onderscheid in het proces tussen enerzijds burgergroeperingen en anderzijds zakelijke belanghebbenden; mogelijke uitvoerenden en deskundigen kunnen daarbij specialistische informatie geven.
- Deelnemers brengen hun omgevings- en vakdeskundigheid in; zakelijke en politieke belangen worden niet bepleit of worden expliciet gemaakt.
- Beschikbaarheid van toegankelijke, relevante, betrouwbare en objectieve informatie.
- Verbeteren en aanpassen beleidsproces gemeente: vreemde ogen dwingen (zie onderdeel Voorstel Raamwerk).
- Proces- en productevaluatie zorgen voor verbetering.

## **Voorstel eerste opzet burgerparticipatie: beleidsveld Ruimte**

- Oprichten van een platform Ruimte dat als sparringpartner en adviesgroep voor de gemeente en projectontwikkelaars fungeert.
- De groep stelt per onderwerp van het beleidsveld het volgende voor: het haalbare ambitieniveau, de voorkeursinstrumenten van participatie, de groepen deelnemers, de werkwijze en noodzakelijke randvoorwaarden.
- Het is zeker niet de bedoeling voor elk onderwerp een ingewikkeld, langdurig, kostbaar en bureaucratisch proces op te tuigen.

- Zitting daarin hebben representanten van de gemeente, buurt-organisaties, huurderskoepels, ondernemersorganisaties en natuur- en milieuorganisaties; corporaties nemen als potentiële uitvoerenden deel aan het beraad.
- Per traject van burgerparticipatie (onderwerp, nota of groep nota's) fungeert een tijdelijke werkgroep van omgevings- en vakdeskundigen, die in een kort tijdsbestek een concept opstelt en dit bespreekt en aanpast in overleg met het platform. Daarbij wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande documenten en beleidsevaluaties (o.a. van de bestaande stukken en het verloop van processen); dus geen onnodig werk verrichten.
- De werkgroep krijgt - zoals eerder gezegd - bij voorkeur vooraf de beschikking over toegankelijke, relevante, betrouwbare en objectieve informatie.

## **BIJLAGE 2: Checklist gemeentebestuur ten behoeve van burgerparticipatie**

*Deze bijlage was bijlage 3 van het Voorstel Raamwerk Burgerparticipatie gemeente Zeist / Strichting Beter Zeist / 1 april 2011*

Op 14 juni 2010 vond in de raadszaal van Zeist een studiebijeenkomst plaats van de Stichting Beter Zeist, een samenwerkingsverband van buurtorganisaties en burgers.

Aan de bijeenkomst namen op persoonlijke titel ervaringsdeskundigen deel op het gebied van burgerparticipatie in Zeist. Daarnaast waren aanwezig burgemeester K. Janssen, de verantwoordelijke wethouder J. Varkevisser en twee gemeentelijke ambtenaren, W. de Bruin van de woningbouwvereniging 'de Combinatie' en M. Jacobs van de landelijk opererende 'Vereniging stedelijk leefmilieu'.

De geanimeerde discussie verliep in een positieve sfeer, waarbij gezamenlijk werd nagedacht over de toekomst van de burgerparticipatie in Zeist.

Om burgerparticipatie voldoende mogelijkheden te bieden zal ook het algemeen beleid van de gemeente daarop moeten aansluiten en moeten worden aangepast. Bijgaande stellingen zijn opgesteld op basis van de voorbereidende stukken en de discussies die daarover tijdens de bijeenkomst zijn gevoerd. Uiteraard kan de checklist in de loop der tijd nog worden aangepast.

Behalve uit deze lijst bestaat de volledige checklist ook uit aanbevelingen die gericht zijn op de burgerparticipatie zelf. De meeste van deze punten zijn - zij het globaal - in dit voorstel verwerkt.

Van de bijlagen en de stellingen is een powerpoint-presentatie beschikbaar, die is te gebruiken voor informatie en scholing van burgergroepen en de gemeente-functionarissen.

### **Checklist gemeentebestuur**

#### **A Heldere, transparante procedures**

De gemeentelijke procedures moeten transparanter en openbaar worden. Onduidelijk is tot nu toe wanneer welke procedures en/of (bestaande) afspraken van toepassing zijn en wat het vervolg op bepaalde acties zal zijn.

#### **B Beperkt aantal beleidsdocumenten**

Nodig is een grotere eenheid van beleid door beperking van het aantal beleidsdocumenten tot het wettelijk verplichte. Van veel documenten en nota's is

de beleidsstatus thans onduidelijk. Vervangen ze (deels) een oud plan, welke versie geldt (Bouwvisie), wat is de aard van het stuk (ontwikkelperspectief of beleidsdocument), voor welke beleidsfase is het bedoeld (voorbereiding, uitvoering e.d.), (wat is de (hiërarchische) relatie met andere plannen, in hoeverre kan de raad nog afwijken, etc.

### **C Beleidsdocumenten kort en helder**

De beleidsstukken moeten kort en helder zijn en operationeel geformuleerd; dus geen ontwerp structuurvisies van 270 pagina's, waarin bijvoorbeeld aan de vorige stelling geen recht wordt gedaan

### **D Een coalitieakkoord op hoofdlijnen**

- Een globaal akkoord op hoofdlijnen is voldoende; het kan zelfs alleen het karakter hebben van een verklaring van geen bezwaar tegen deelname van partijgenoten aan een coalitie.
- De dualiteit in de raad zal groter moeten worden. Niet alles hoeft voor vier jaren vast te liggen in een onwrikbaar coalitieakkoord, waar burgergroeperingen en/of raadsleden nog weinig aan kunnen veranderen.
- Ook een coalitieakkoord, bouwplannen en plannen voor bezuinigingen en investeringen zouden onderwerp van burgerparticipatie moeten zijn.

### **E Onafhankelijke advisering**

- Er zijn heldere waarborgen nodig voor de integriteit van bestuurders en ambtenaren.
- Idem voor de onafhankelijkheid van de advisering ten opzichte van de uitvoerende instanties.
- Dit geldt ook voor de gemeente zelf in haar dubbelrol van regisseur en (hoofd)uitvoerder. Als een gemeente zakelijk meedoet, kan zij zich ook niet in redelijkheid verweren tegen het verwijt van het spelen van een dubbelrol of dubbelspel.

### **F Burgers en hun vertegenwoordigers moeten inzicht hebben in bestaande samenwerkingsverbanden**

Het inzicht in en de mogelijkheden voor beïnvloeding door samenwerkingsverbanden van de gemeente met andere instanties moet worden verbeterd voor raadsleden en de burgers.

### **G Adequate informatie en voorlichting**

- De gemeente stelt zich in het kader van haar voorlichting vaak weinig kritisch op achter woningbouwverenigingen en projectontwikkelaars.
- De werkelijke financiële balans van beleidsbeslissingen en projecten is veelal niet goed te achterhalen, terwijl die wel bij burgers bekend moet zijn om ze te kunnen beoordelen.

- De Wet Openbaarheid van Bestuur moet naar de geest worden nageleefd ook bij afspraken en overeenkomsten met bestuursorganen en derden zoals 'Hart van de Heuvelrug' en projectontwikkelaars. Het komt herhaaldelijk voor dat burgers die zich beroepen op de WOB toch niet worden geïnformeerd over voor hen relevante afspraken van de gemeente met derden. Het zou voorkomen moeten worden dat de lokale overheid, die grotendeels werkt met openbare middelen, dergelijke voor burgers 'geheime' afspraken maakt. Dit met in achtneming van de beperkingen die concurrentie tussen marktpartijen met zich meebrengt.
- Een open houding en helderheid over de wederzijdse belangen zou er toe kunnen leiden dat een beroep op de WOB niet of nauwelijks meer nodig is.
- Het door burgers laten betalen van openbare informatie moet zo veel mogelijk worden voorkomen door het tijdig digitaal beschikbaar stellen van die informatie.
- Nodig is een objectieve voorlichting gebaseerd op een tweezijdige open communicatie. Dit kan gebeuren door een niet-gecensureerde burgerrubriek op de site van de gemeente en een burgerrubriek in de Nieuwsbode.
- Ook het zorgen voor publiciteit over successen op het gebied van burgerparticipatie stimuleert de bereidheid van burgers om door te gaan, anders haken zij eerder af.

## **H Het inzetten van de gewenste vaardigheden voor burgerparticipatie**

- Gemeentefunctionarissen kunnen burgerparticipatie zien als een aantasting van hun autonomie en verantwoordelijkheden of als hindermacht voor eigen plannen. Van belang is een omslag in houding en denken naar het geïnspireerd worden door andere ideeën, voortkomend uit het contact met burgers. Het gaat om de bewustwording van bestuurders, ambtenaren en raadsleden dat de kennis, vaardigheden, ervaringen en meningen van burgers productiever gebruikt kunnen worden voor het beleid. Bovendien wordt de daarvoor benodigde inspanning en tijd ruimschoots terugverdiend in het vervolgtraject.
- De gemeente dient open te staan voor herziening van eerder ingenomen standpunten, indien daarvoor goede argumenten bestaan. Anders is inspraak slechts een rituele dans ter voorbereiding van een beroep bij de Raad van State of de Rechtbank.
- Niet iedere ambtenaar heeft het 'talent', of is in staat, om een deskundige interface-taak te vervullen in het contact met meedenkende burgers.  
  
Dat is ook de ervaring van de 'kopgroep' Huis ter Heide. Selecteer de ambtenaren voor die taak en 'beloon' (incentives) en ondersteun het interactief gedrag van ambtenaren en bestuurders.
- Dit geldt overigens ook voor vertegenwoordigers van burgergroeperingen. In het contact tussen burgers en gemeente zal hierop moeten worden gelet.
- Voor burgerparticipatie is een andere kwaliteit van besturen nodig, waarbij de sociale vaardigheid van omgaan met de burgers centraal staat.

## **I De communicatie met de raad bij de beleidsbepaling moet inhoud krijgen**

- De gemeente dient burgergroeperingen actief te attenderen en te informeren op voor hen relevante (voorgenomen) besluitvorming.
- Tijdens de “Ronde Tafel” zou een tweezijdige communicatie van sprekers met de Raad(sleden) standaard tot de mogelijkheden moeten behoren.

## **J Het gemeentelijk plan burgerparticipatie dient interactief tot stand te komen**

- Het voorgenomen gemeentelijk plan van aanpak voor burgerparticipatie zal interactief tot stand moeten komen. Bij het “Voorstel Interactief Werken gemeente Zeist” ontbrak deze aanpak. Daarin werd vooral ingegaan op de evaluatie van de twee pilots interactieve planvorming en niet op de andere informatie zoals wijkvisies, het rapport Verstand en ‘Rondom Zeist’ en andere ervaringen.
- In het plan zouden ook de bovenstaande stellingen verwerkt moeten worden. 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 Hogeveen, Deventer, Eemmond, etc.. Wissel de ervaringen uit en leer daarvan.
- Voor burgerparticipatie is budget nodig. Dat zou vooral gebruikt moeten worden voor het betrekken en enquêteren van deskundige burgers en hun organisaties. De ambtelijke staf kan de beschikbare deskundigheid van burgers beter benutten. De inzet van dure, externe begeleidingsbureaus moet worden beperkt, al was het maar om de indruk weg te nemen dat zij worden ingehuurd om de burgers ‘om te praten’.

## **BIJLAGE 3 Nota van uitgangspunten in Structuurvisie Zeist 2020**

### *2. Particuliere initiatieven*

In gevallen dat de gemeente (nog) geen gebiedsvisies en/of gebiedsontwikkelingsplannen opgesteld heeft en particulier initiatiefontwikkelingen ter hand wil nemen, toetst de gemeente een nota van uitgangspunten van de initiatiefnemer aan de kaders van de structuurvisie en bestaande bestemmingsplannen. Zij stimuleert actieve betrokkenheid van de omgeving door de initiatiefnemers. Formele inspraakmogelijkheden bij bestemmingsplanwijzigingen worden uiteraard gevolgd.