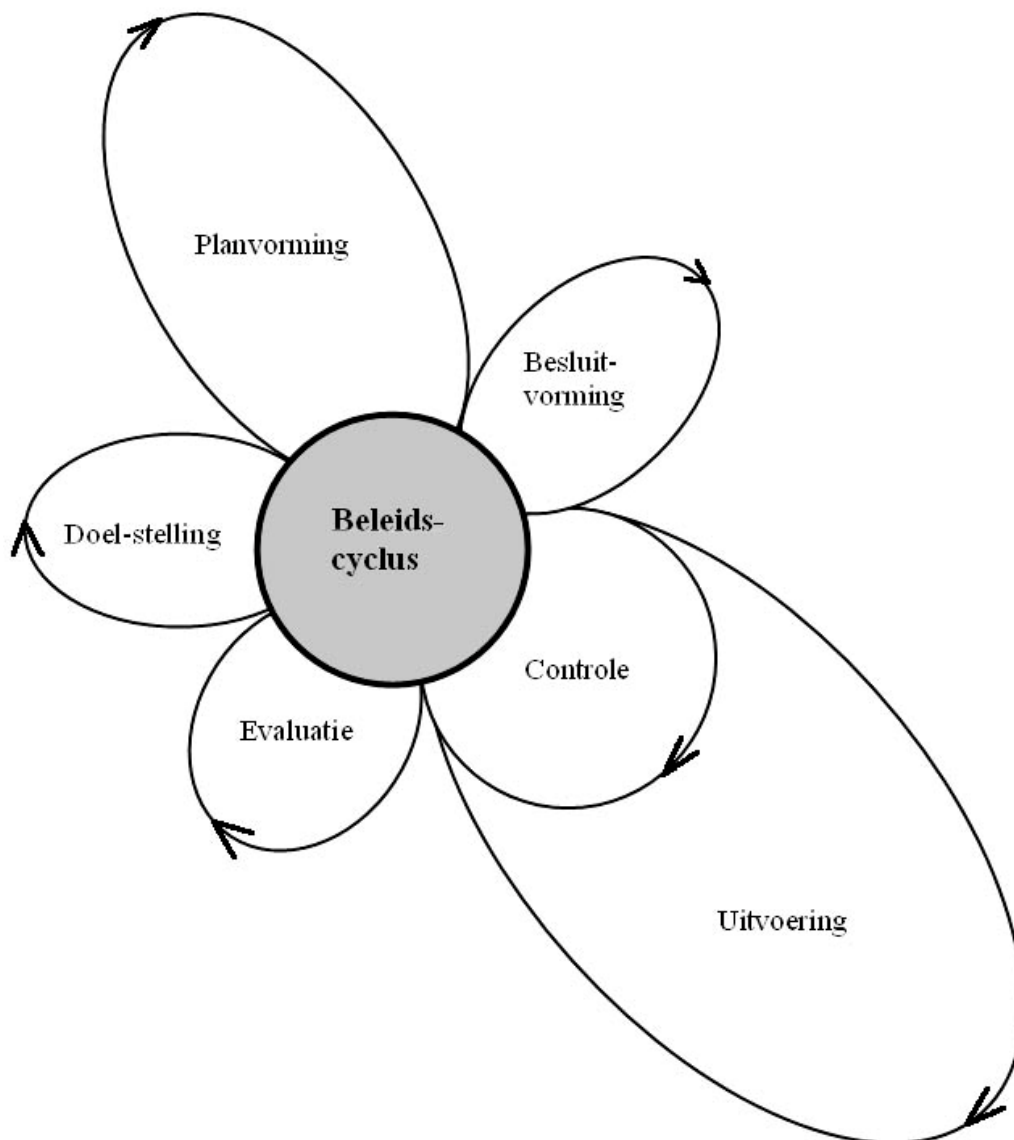


# VOORSTEL

## RAAMWERK BURGERPARTICIPATIE

### GEMEENTE ZEIST



Stichting Beter Zeist - 31 maart 2011

Voor een mooi en groen Zeist met aantoonbare invloed van burgers

# INHOUDSOPGAVE

## Voorstel Raamwerk burgerparticipatie gemeente Zeist

1 - Inleiding	3
2 - Raamwerk Burgerparticipatie	6
3 - Huidige Beleidsvelden en -documenten	8
4 - Stroomschema's Proces Burgerparticipatie	11

## Bijlagen

1 - Burgerparticipatie in Zeist	14
2 - Burgerparticipatie in Coalitie-akkoord	16
3 - Checklist gemeentebestuur t.b.v. burgerparticipatie	19

**Productie:** Stichting Beter Zeist, Werkgroep Burgerparticipatie  
Samenstelling werkgroep: Wil Nuijen, Egbert Visscher, Leo van Egeraat, Kay Runne, Ernest Schuler, Greet Sluyters, Hans Voorberg.

---

### Slotwoord Burgemeester Koos Janssen

In het slotwoord van de studieconferentie van de Stichting Beter Zeist op 14 juni 2010 benadrukte burgemeester Koos Janssen het positieve gevoel dat hij had 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 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 besloot hij.

In het bijgaande Raamwerk Burgerparticipatie proberen wij aan de door hem geformuleerde aanpak een uitwerking te geven.

## 1 - Inleiding

De afgelopen jaren bleek dat er bij burgergroeperingen onvrede bestond over de betrokkenheid van hen bij het beleidsproces van de gemeente. Over de door burgers en de gemeente ervaren problemen bracht Mr. Annelies Verstand op 1 april 2008 een rapport uit met aanbevelingen onder de titel: "Democratie is meer dan een systeem. Het is een mentaliteit". Daarna zijn er onder meer enkele pilots interactief werken uitgevoerd met een eindevaluatie (zie bijlage 1.4)

In het voorjaar van 2010 zijn bij de coalitiebesprekingen de beleidsambities voor de periode 2010-2014 vastgesteld. In het coalitieakkoord 2010-2014 "Dichterbij" is als pijler 1 de Bestuursstijl en Burgerparticipatie aangegeven. Als hoofddoelstelling geldt: *"Wij zijn toegankelijk en dichtbij en werken samen met de inwoners. Het vertrouwen tussen gemeente en de inwoners is aantoonbaar versterkt."*

In de uitwerking van het coalitieakkoord is de grotere rol van de samenleving in participatieprocessen vastgelegd. Daarbij wordt aangegeven dat de gemeente de tien uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie zal toepassen (zie bijlage 2).

De voornemens zouden worden uitgewerkt in een plan van aanpak. Ter voorbereiding daarvan hield de Stichting Beter Zeist op 14 juni 2010 een studie-bijeenkomst samen met Burgemeester K. Janssen, Wethouder J. Varkevisser en twee gemeente-ambtenaren.

Behalve het verslag daarvan bestond de opbrengst uit voorbereidende stukken waaronder een overzicht van mogelijkheden voor Zeist. Ook heeft de stichting op basis van de beschikbare documenten een 'checklist Burgerparticipatie' opgesteld en een 'checklist Gemeentebeleid'.

### **Raamwerk Burgerparticipatie gemeente Zeist**

Inmiddels is duidelijk dat de gemeente om diverse redenen liever een kort beleidsstuk wenst dan een uitgebreid plan. Dit is ook in lijn met de opvattingen binnen de Stichting Beter Zeist.

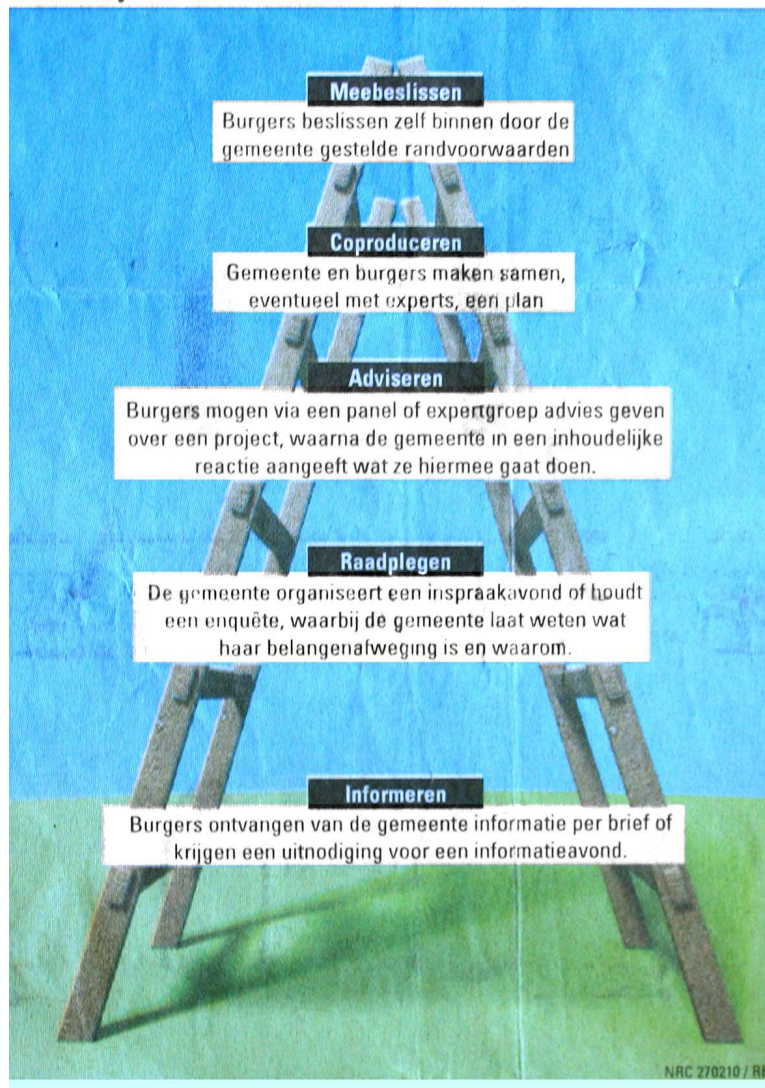
In het gesprek met wethouder Varkevisser heeft de Stichting aangeboden een voorstel te doen voor een Raamwerk Burgerparticipatie in de gemeente Zeist. Daarbij opteert de Stichting Beter Zeist voor een zo hoog mogelijk niveau van burgerparticipatie. Er zal dan wel rekening moeten worden gehouden met de wensen van burgers en hun beperkte tijd en beschikbaarheid.

Wat de burgers in Zeist willen blijkt uit de resultaten van de enquête van het burgerpanel over interactief werken (resultaten januari 2010). Vooral bij aansprekende thema's (vraag 5) zoals bouwen/groen (76%) en onderwijs zorg en wonen (58%) zijn burgers bereid mee te denken.

Burgers zijn minder geïnteresseerd in (formele) inspraakprocedures, bezwaren en beroepen en juist meer in directe participatie. Dit resultaat spoort ook met de uitkomsten van het proefschrift van Imrat Verhoeven<sup>1</sup>, die ook een inleiding hield tijdens de forumbijeenkomst Rondom Zeist 2010.

---

<sup>1</sup> *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid. UVA, 2009*



In het Raamwerk Burgerparticipatie van paragraaf 2 is per beleidsfase aangegeven welke mate van burgerparticipatie haalbaar is en met welke voorkeursinstrumenten. De treden van de participatieladder geven de mogelijke niveau's van invloed van burgers aan.<sup>2</sup> Het oorspronkelijke ontwerp is van van de Amerikaanse bestuurskundige Sherry Arnstein (1969).

Aanvullend wordt ingegaan op de deelnemers, de werkwijze en de randvoorwaarden. De uitwerking daarvan is essentieel voor het welslagen van burgerparticipatie. Ook de opzet van het beleidsproces van de gemeente zal in dit verband moeten worden aangepast. Dat betekent ons inziens een herziening van de beleidsdocumenten en zorgen voor toegankelijke en objectieve informatie.

Paragraaf 3 geeft een overzicht van de huidige beleidsdocumenten en hun termijnen van actualisering. Het overzicht laat zien dat er een overdaad aan beleidsdocumenten is, die bovendien onvoldoende zijn geharmoniseerd naar onderwerp, aard, opzet, status, actualisering en naamgeving. Het gaat in dit verband

<sup>2</sup> In het verenigd Koninkrijk is de betrokkenheid van bewoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (scholen, corporaties, politie, welzijn) bij ruimtelijke ordening geïnstitutionaliseerd. Bij grote gebiedsontwikkelingen voeren de partijen gezamenlijk opdrachtgeverschap uit.

te ver een nieuwe opzet aan te dragen. De stichting Beter Zeist is bereid mee te denken over een beperking en harmonisering van de beleidsdocumenten.

### **Stroomschema voor keuzeprocess**

Het voorstel wordt in paragraaf 4 besloten met Stroomschema's die zijn te gebruiken voor het keuzeprocess van de onderwerpen van burgerparticipatie. Het idee is dat de burgergroeperingen samen met de gemeente een regiegroep (of -groepen) instellen (geen schaduw-gemeenteraad!). Deze gaat dan in onderling overleg en in contact met de 'achterbannen' na (zie 'werkwijze', pagina 7) voor welke onderwerpen en op welke wijze burgerparticipatie gestalte wordt gegeven.

De volgens de Gemeentewet verplichte Inspraakverordening zal dan zodanig moeten worden aangepast, dat:

- de in dit raamwerk opgenomen punten adequaat worden verwerkt,
- ook particuliere initiatiefnemers van plannen (projectontwikkelaars e.d.) worden verplicht tot het organiseren van burgerparticipatie.

Voorgesteld wordt te beginnen met regiegroepen voor de thema's waarover de afgelopen jaren de meeste discussie is geweest, namelijk:

- *Algemeen beleid*; voorbeelden: Structuurvisie, aanpak Burgerparticipatie;
- *Ruimtelijke ordening* (met twee subgroepen voor Huisvesting en Wonen en voor Natuur en Landschap); voorbeelden: Gebiedsvisies, Bestemmingsplannen; Beeldkwaliteitsplan, Groenstructuurplan / Landschapontwikkelingsplan;
- *Burger en Buitenruimte* (met enkele subgroepen voor verkeer en vervoer, infrastructuur, milieu); voorbeelden: GVVP, Milieubeleidsplan.

Dit komt in grote lijnen overeen met de resultaten van de enquête van het Burgerpanel over het onderwerp Interactief werken van december 2009 (verslag januari 2010). Daaruit blijkt dat de Zeistenaren vooral belangstelling hebben voor de thema's Bouwen/Groen (76%) en Onderwijs, Zorg en Wonen (58%). Voor de burgers gaat het hierbij om een inzet van beperkte tijdsduur. Bij de keuze van participatie-onderwerpen en -trajecten zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

Wij nodigen de gemeente uit samen met ons in een *studiebijeenkomst* het conceptvoorstel te bespreken. Dan kan buiten de politieke arena worden nagegaan of er voldoende draagvlak is om burgerparticipatie op de voorgestelde of op een aangepaste wijze uit te voeren. Tegelijkertijd is dan te analyseren hoe het beleidsproces zou moeten veranderen wil een effectieve burgerparticipatie mogelijk zijn. Ook kan worden besproken hoe het vervolgtraject wordt opgezet.

Voor het opstellen van het voorstel is gebruik gemaakt van onder meer:

- De verslagen van de studiebijeenkomst van de Stichting Beter Zeist;
- Diverse websites waaronder die van overheden;
- Publicaties zoals de *Beleidsnotitie Burgerparticipatie gemeente Eemshoek* en de Brochure van het actieprogramma lokaal bestuur: *In Actie*. juni 2010
- *Burgers aan het woord en de gevolgen voor publieke dienstverlening*, René Clarijs, OrdimnaPublic management Consulting, 2010.

Wij hopen dat het voorstel en de wijze waarop het zal worden besproken en zo nodig aangepast, zal bijdragen aan een goede opzet en aanpak van de burgerparticipatie in de gemeente Zeist.

## 2 - Raamwerk Burgerparticipatie gemeente Zeist

BURGER PARTICIPATIE GEMEENTE ZEIST	HAALBARE AMBITIENIVEAUS PARTICIPATIE-LADDER	VOORKEURS-INSTRUMENTEN	VOORBEELDEN
<b>BELEIDSCYCLUS</b> Fasen overlappen			
<b>Beleidsvoorbereiding</b>	1 Informeren	Krant, Site, Brief	Voornemens gem.
	2 Raadplegen	Spreekuur, Wijkschouw Bijeenkomst, Peiling,	Uitgangspunten plan
	3 Adviseren	Adviescommissie	Opzet en inhoud plan
	4 Samen plan opstellen	Interactieve planvorming	Invulling plan
	5/6 (Mee)beslissen en (mee)organiseren	Stemming door burgers	Stemmen over bewonersbudget
<b>Beleidsbepaling</b> Totaal- en deelbeleid	1 Informeren	Krant, Site, Brief	Voorgenomen besluit over plan
	2 Raadplegen	Bijeenkomst, Inloop	idem
	3 Adviseren	Inspraak, Zienswijzen, Ronde Tafel, Raadgevend Referendum	idem
	4 Plan aanpassen	Invloed via Raad d.m.v. ruggespraak	idem
	5 Plan vaststellen	Raadsbesluiten Beroepsmogelijkheden	Amendementen Beroepschriften
<b>Beleidsuitvoering</b> Soms deelluitvoering	1 Informeren	Krant, Site, Brief	Planuitvoering
	2 Raadplegen	Klankbordgroep	idem
	3 Adviseren	Begeleidingscommissie	idem
<b>Beleidscontrôle</b> Soms tijdens en na de uitvoering	1 Informeren	Krant, Site	resultaten
	2 Raadplegen	Klankbordgroep	Opzet onderzoek en uitkomsten
	3 Adviseren	Burger(expert)leden Rekenkamer Zeist	Onderzoek Rekenkamer Zeist
<b>Beleidsbevaluatie</b> Proces-, Tussentijds- en Eindproduct	1 Informeren	Krant, Site	Voornemen
	2 Raadplegen	Spreekuur, Bijeenkomst, Peiling	Planopzet
	3 Adviseren	Begeleidingscommissie	Planuitvoering

## **Raamwerk Burgerparticipatie Zeist: deelnemers, werkwijze en (rand-)voorwaarden**

### **DEELNEMERS**

- Het gaat om inwoners, hun organisaties en regelmatige bezoekers van de gemeente die in hun hoedanigheid van burger betrokken willen zijn bij het gemeentelijk beleid.
- De gemeente stelt hen in de gelegenheid deel te nemen aan haar beleidsproces.
- De deelnemers brengen daarbij hun omgevings- en vakdeskundigheid in.
- De deelnemers richten zich op het algemeen belang en bepleiten geen zakelijke en politieke belangen, dan wel maken deze expliciet.
- Representativiteit wordt bij burgerparticipatie nagestreefd, maar alleen bij besluitvorming over buurtbudgetten als eis gesteld.

### **WERKWIJZE**

- Per beleidsveld (zie schema Beleidsvelden paragraaf 3) fungeert een groep burgers en/of representanten samen met de gemeentefunctionarissen als regiegroep (zie Inleiding en Stroomschema paragraaf 4). De leden daarvan onderhouden contact met hun achterban.
- Het burgergedeelte van een regiegroep wordt samengesteld uit de representanten van de voor het thema relevante burgergroeperingen
- De regiegroep bepaalt:
  - Voor welke onderwerpen van burgerparticipatie geëigend is; daarbij spelen de mogelijkheden (deskundigheid en beschikbaarheid) en (tijds)beperkingen, wensen en belangen van de burgers evenals die van de gemeente een rol;
  - Welk (maximum) niveau van burgerparticipatie per onderwerp geldt;
  - Met welke instrumenten zal worden gewerkt, inclusief voorstellen over burgerinitiatieven;
  - Wat (eventueel per onderwerp) de rol zal zijn van belanghebbende instellingen en bedrijven. Bijvoorbeeld: alleen op verzoek toelichtend en informerend, dan wel mede participierend.
- De werkwijze van de regiegroepen en uitvoerende werkgroepen vindt gestandaardiseerd plaats, volgens een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld draaiboek. Het voorzitterschap van de groepen wordt bij voorkeur uitgevoerd door of vanuit de burgergroeperingen.
- De gemeente ondersteunt de regiegroepen, uitvoerende werkgroepen en contacten ten behoeve van vergaderfaciliteiten, secretariaat, verslaglegging, informatie en voorlichting en ook met een budget voor inbreng van deskundigen.
- Per onderwerp van burgerparticipatie organiseert de gemeente een beperkt aantal (2-3) bijeenkomsten, die goed zijn voorbereid met relevante, objectieve en toegankelijke informatie op hoofdlijnen met inhoudelijke en proceskwaliteit (draaiboek).
- De deelnemers voor het betreffende onderwerp worden tijdig en actief betrokken bij het beleidsproces, d.w.z. al in een voorfase wanneer nog over de kaders kan worden gesproken.
- De deelnemers en hun organisaties kunnen zelf veel relevante deskundigheid mobiliseren al of niet tegen een beperkte vergoeding; slechts in uitzonderingsgevallen wordt in overleg expertise ingehuurd.

### **RANDVOORWAARDEN (zie verder ook paragraaf 3)**

- Beleid en beleidsdocumenten kennen (rand)voorwaarden ten aanzien van kwaliteit, verantwoordelijkheden; niveau van burgerparticipatie, taakverdeling, uitvoering, proces, juridische mogelijkheden, tijd, tijdstermijnen en financiën.

### 3 – Huidige beleidsvelden en -documenten gemeente Zeist

(opgesteld door de Stichting Beter Zeist op basis van diverse gemeentelijke documenten).

Zoals uit onderstaande opsomming blijkt is thans het aantal gemeentelijke beleidsdocumenten groot. Bovendien zijn vele ervan nogal omvangrijk en is er onderling sprake van overlap. Verder ontbreken meestal de tijdstermijnen voor geldigheid en actualisering.

De volgende eisen kunnen aan beleidsdocumenten worden gesteld wil effectieve burgerparticipatie mogelijk zijn; zij zijn dan:

- geharmoniseerd naar aard (beleidsfase), onderwerp, opzet, status, ontwikkelingsstadium, datum en naamgeving;
- SMART, d.w.z.:
  - hebben een *Specifieke*, eenduidige doelstelling,
  - kennen een *Meetbaar* en toetsbaar resultaat voor het bereiken van het doel,
  - zijn *Acceptabel* en relevant genoeg voor de doelgroep en/of het management,
  - hebben een *Realistische*, haalbare doelstelling,
  - het bereiken van het doel is aan *Tijd* gebonden,
- beperkt in aantal en omvang (bijvoorbeeld maximaal 10 - 25 pagina's excl. bijlagen);
- eenvoudig uitgevoerd en makkelijk toegankelijk;
- tijdig of continu geactualiseerd met vermelding van de veranderingen en de tijdstippen daarvan.

Ook andere aspecten van het gemeentelijk beleid kunnen worden verbeterd om effectieve burgerparticipatie mogelijk te maken, zoals meer transparante procedures, onafhankelijke advisering, beter inzicht in bestaande samenwerkingsverbanden en adequate informatie en voorlichting. In Bijlage 3 wordt hierop verder ingegaan.

HUIDIG BELEID GEMEENTE ZEIST	HUIDIGE BELEIDSDOCUMENTEN	LOOPTIJD IN JAREN
<b>BELEIDSVELDEN</b>		
<b>Algemeen beleid Combinatie Beleidsvelden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelingsperspectief</li> <li>• Structuurvisie</li> <li>• Plan van aanpak Uitvoeringsprogramma Structuurvisie</li> <li>• Beeldkwaliteitsplan gemeente</li> <li>• Meerjarenraming, Bezuinigingsplan</li> <li>• Jaarprogramma / -Begroting</li> <li>• Jaarrekening</li> <li>• Jaarplan Rekenkamer</li> <li>• Rekenkameronderzoek</li> </ul>	20 10 ? ? 1 (3) 1 1 1 1
<b>Arbeid en Economie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota Regionaal Arbeidsmarktbeleid</li> <li>• Beleidsnota Zorgeconomie</li> <li>• Notitie Participatie en arbeidsmarktbeleid</li> </ul>	4 ? ?

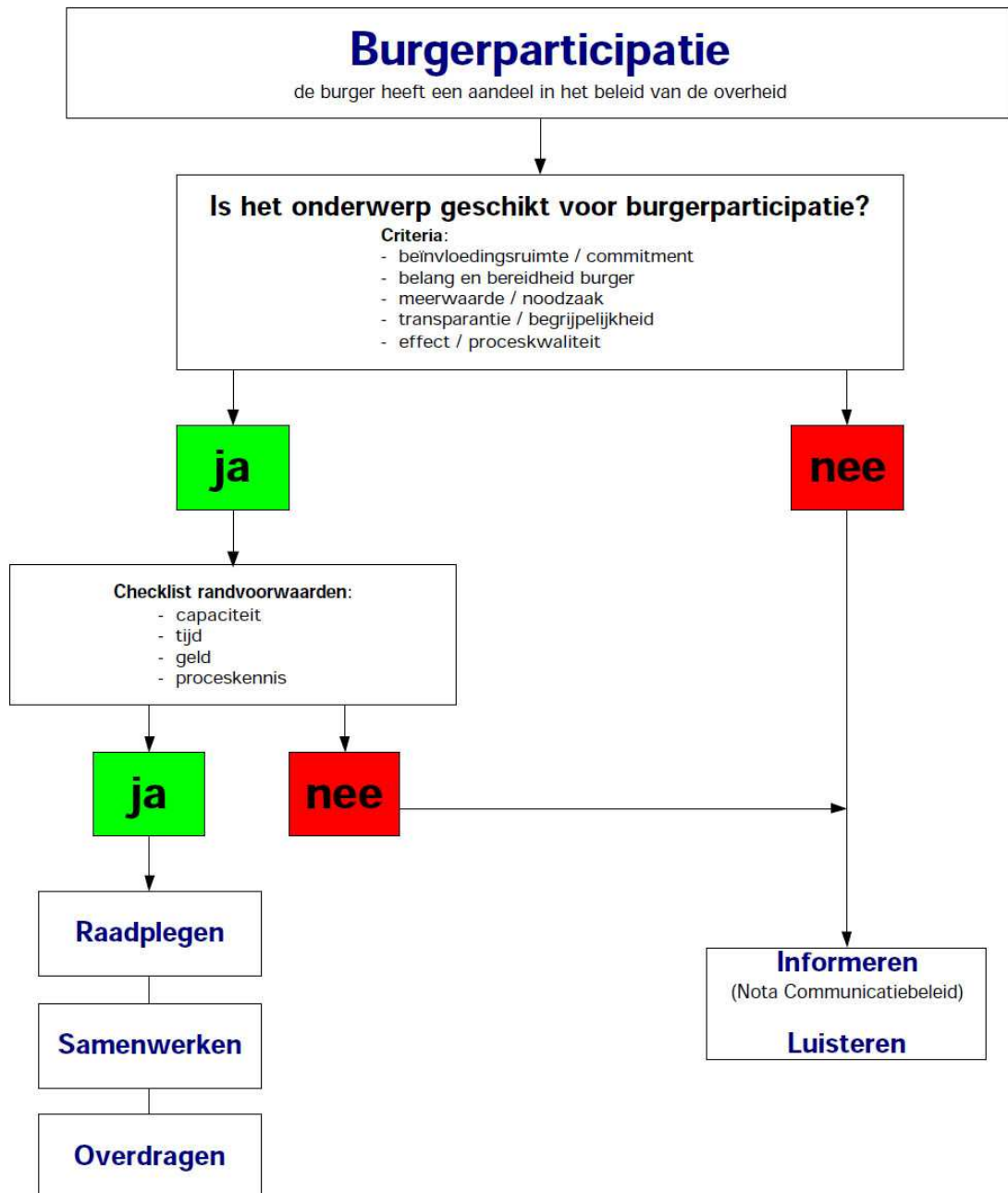




	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activiteitenplan Regionaal Meld- en Coördinatiepunt</li> <li>• Integraal Huisvestings Plan (IHP)</li> </ul>	<p>?</p> <p>?</p>
<b>Sport, Bewegen En Recreatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsplan Sport / Sportnota Zeist</li> <li>• Plan interne Verzelfstandiging Zwembad en Sportorganisatie</li> </ul>	<p>? ?</p> <p>?</p>
<b>Cultuur en Toerisme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultuurnota 2013-2017 (Kerngebied)</li> <li>• Munumentenlijst</li> <li>• Plan van aanpak Behoud Broeder- en Zusterplein</li> <li>• Ondernemingsplan Museumkwartier Slot Zeist</li> <li>• ZO-Utrecht Voorstel Speerpunten toerisme en recreatie</li> <li>• Visie op recreatie, toerisme en promotie Zeist</li> </ul>	<p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p>
<b>Zorg en Welzijn</b> (Gezondheidszorg, Welzijn, Maatschappelijke Dienstverlening)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategisch visiedocument RSD</li> <li>• Besluit Vorming Reg. Uitvoeringsdienst</li> <li>• Kadernota Jeugdbeleid</li> <li>• Kadernota Jongeren</li> <li>• Nota Ouderenbeleid</li> <li>• Kadernota Zorg</li> <li>• Plan van aanpak WMO-dienstverlening</li> <li>• Verordening WMO-voorzieningen</li> <li>• Welstandsbeleid</li> <li>• Evaluatienota Minimabeleid</li> <li>• Opiniestuk Welzijn Nieuwe Stijl</li> <li>• Visie Lokaal Gezondheidsbeleid</li> </ul>	<p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p>
<b>Veiligheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integraal Veiligheidsplan</li> <li>• Veiligheidsplan 2011</li> <li>• Horecaconvenant</li> <li>• APV- integrale wijziging (deregulering)</li> <li>• Leefbaarheid (lokaal)</li> </ul>	<p>meerjarig</p> <p>1</p> <p>meerjarig</p> <p>?</p> <p>?</p>
<b>Publiek en Dienstverlening, Wijkgericht werken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notitie Rol Wijkmanager en Zeggenschap onderhoudsbudgetten</li> <li>• Wijkactieplannen</li> </ul>	<p>?</p> <p>1?</p>
<b>Bestuur en Administratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voortgangsnotitie Strategische Heroriëntatie</li> <li>• Delegatiebesluit</li> <li>• Kadernota Verbonden Partijen</li> <li>• Discussienotitie Geheimhouding</li> <li>• Communicatiebeleidsplan</li> <li>• Inspraakverordening</li> <li>• Plan van aanpak Burgerparticipatie</li> </ul>	<p>?</p> <p>?</p> <p>4</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p> <p>?</p>

## 4 - Stroomschema's proces burgerparticipatie

(naar beleidsnotitie Burgerparticipatie gemeente Eemsmond)



## Geschikt voor burgerparticipatie

### Raadplegen

gemeente vraagt burger om mening, informatie, ideeën enzovoort

**Consultatieve stijl**  
Het bestuur raadpleegt de burger over een gesloten vraagstelling.  
De betrokkene kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak of opgesteld plan.

**Vorm/kenmerken**

- Inspraakavond
- Enquête

**Rol gemeente**

- probleemeigenaar
- initiatiefnemer
- vraagt burger om zijn mening over het plan of de aanpak
- luistert naar informatie van burger
- staat open voor mening burger
- neemt besluit

**Rol burger**

- geen probleem-eigenaar
- neemt geen initiatief
- geeft zijn mening over het plan of de aanpak
- neemt geen besluit

**Participatieve stijl**

Het bestuur vraagt de burger om een open advies, waarbij (veel) ruimte is voor discussie en inbreng.

**Vorm/kenmerken**

- Klankbordbijeenkomst

**Rol gemeente**

- probleemeigenaar
- initiatiefnemer
- staat open voor oplossingen en ideeën burger
- neemt besluit

**Rol burger**

- neemt geen initiatief
- geeft eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting aan
- denkt mee
- neemt geen besluit

## Geschikt voor burgerparticipatie

### Samenwerken

gemeente en burger werken samen aan de ontwikkeling van beleid of oplossingen

**Vorm/kenmerken**

- Initiatief kan zowel bij gemeente als burger liggen
- De kaders worden vantevoren door de gemeente gesteld en daarbinnen wordt ruimte gecreëerd voor het uitwisselen van ideeën
- Gemeente en burger zijn gelijkwaardige gesprekspartners
- Project-/werkgroep

**Rol gemeente**

- heeft open instelling ten aanzien van ideeën van de burger
- is samen met burger probleemeigenaar
- is verantwoordelijk voor beschikbare tijd, budget en faciliteiten
- neemt besluit

**Rol burger**

- is samen met gemeente probleemeigenaar
- neemt geen besluit
- werkt met de gemeente samen
- draagt ideeën, oplossingen aan
- voert (deels) zelf uit

## Geschikt voor burgerparticipatie

### Overdragen

het bestuur geeft aan de burger de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf een plan op te stellen / een oplossing te zoeken

#### Vorm/kenmerken

- Project-/werkgroep
- Deskundigenpanel
- Randvoorwaarden (met betrekking tot budget, tijd enzovoort)

#### Rol gemeente

- probleemeigenaar
- initiatiefnemer
- bekrachtigt advies van de burgers
- stelt kaders
- stelt middelen beschikbaar
- stelt deskundigheid beschikbaar
- bewaakt ontwikkeling
- eindverantwoordelijk
- uitvoering

#### Rol burger

- probleemeigenaar
- initiatiefnemer
- adviseur
- ontwikkelt beleid / maakt plan / zoekt oplossing
- legt verantwoording af
- beheert budget
- uitvoering

# BIJLAGE 1

## Burgerparticipatie in Zeist

### 1 - Instrumenten van burgerinvloed in Zeist

De volgende vormen van burgerinvloed zijn in de loop der tijd in de gemeente Zeist aan de orde geweest:

- spreekuren wethouders;
- (ambtelijk) contact of vooroverleg (met buurten) over voorgenomen maatregelen;
- wijkgericht werken en wijkschouw;
- enquêtes (burgerpanel);
- acties: handtekeningen, demonstraties, ludieke acties;
- burgerinitiatief (afgewezen);
- wijkvisies (in twee wijken), buurtagenda's (twee buurten);
- *twee pilots "interactief werken"*;
- verkiezingen, deelname aan partijbijeenkomsten;
- formele inspraak gemeenteraad: inloop, inspraakreacties, zienswijzen indienen, Ronde Tafel;
- beroepen bij RvS en rechtbank.

### 2 - Interactief werken in de gemeente Zeist

De gemeenteraad heeft op 27 april 2010 een voorstel interactief werken aangenomen, dat de volgende kenmerken (uitgangspunten) heeft:

- *Een brede opvatting van interactief werken*; d.w.z. van meedenken, meewerken, adviseren tot en met meebeslissen, in een zo vroeg mogelijk stadium gedurende de verschillende fasen van het beleidsproces (voorbereiding, bepaling en uitvoering). Interactieve planvorming is een bepaald type van interactief werken, waarbij vooraf via een bestuursopdracht wordt bepaald welke invloed partijen hebben. Voorbeelden in Zeist zijn de pilots "Huis ter Heide-W" en "Burgerschap".
- *Maatwerk bij de inrichting van een interactief proces*. De vorm van de interactie hangt af van de omstandigheden, het onderwerp, de verhoudingen tussen de betrokken participanten zoals gemeente, andere overheden, burgers, instanties, bedrijven en maatschappelijke partijen.
- *Een interactieve instelling van ambtenaren, raad en college is de basis*. Overeenstemming moet worden bereikt over ieders rol, opdrachtgeverschap, monitoring en mate van betrokkenheid tijdens het proces. Andere participanten zullen tijdens het proces worden ondersteund.

### 3 - Aandachtspunten voor een interactief project

Bij de bijeenkomsten met de raad, het college en het GMT zijn leerervaringen besproken die zij hebben opgedaan met *interactieve planvorming*. Hieronder zijn aandachtspunten opgesomd die in de bijeenkomsten naar voren zijn gekomen.

#### 3.1 - Aandachtspunten voor de start

- Eerst een goede vraagstelling: wat is het probleem en wat is het doel? Vervolgens kaders bepalen;
- De raad stelt de kaders waarbij vooraf voldoende informatie dient te worden gegeven voor de bepaling ervan;
- Het eventueel vooronderzoek verrichten door het college;
- Inhoudelijke doelen formuleren en procesdoelen;

- Heldere rolverdeling tussen raad en college;
- Het belang van het bespreken van kaders met burgers opdat iedereen hetzelfde beeld heeft;
- Representativiteit nader definiëren door het opnemen van criteria;
- Bevoegdheid en status van kopgroep/denktank formuleren;
- Procesafspraken maken als kaders niet gehaald worden;
- Alle partijen aan tafel en belangen delen.

### **3.2 - Aandachtspunten tijdens het proces**

- Loslaten: op proces ingrijpen en niet op inhoud;
- Eventuele interventies worden gedaan door het college, het college weegt af om de raad te informeren of het instellen van een time-out;
- Ruimte in het proces bouwen voor feedback: is men op de goede weg?
- Durven ingrijpen;
- Deskundigheid inbrengen zonder overnemen;
- De ander begrijpen;
- Durven loslaten (van uniformiteit);
- Faciliteren van contact.

### **3.3 - Aandachtspunten bij de beoordeling**

- Terughoudendheid in politieke beoordeling en besluitvorming;
- Op proces beoordelen - niet op inhoud - indien binnen de kaders.

### **3.4 - Algemene aandachtspunten**

- Laten zien door te doen;
- Successen delen en ervaringen;
- Aandacht voor burgerinitiatieven;
- Processen en systemen anders inrichten.

## **4 - Evaluatierapport Interactieve Planvorming Zeist**

Het evaluatierapport van Berenschot geeft op basis van de twee pilots “Huis ter Heide West” en “Burgerschap” een vijftiental aanbevelingen om interactieve planvorming verder vorm te geven. De aanbevelingen zijn:

1. Projectspecifieke afspraken over hoe wordt omgegaan met randvoorwaarden;
2. Ondersteun denktank/kopgroep in het doorgronden van politieke situaties;
3. Geen overdreven afstandelijke positie van raad en college;
4. Naast burgers ook belanghebbende organisaties betrekken;
5. Aandacht voor nazorg;
6. Rolverdeling tussen denktank/kopgroep en gemeenteraad;
7. Duidelijkheid over draagvlak;
8. Eerdere verplichtingen in beeld brengen;
9. Afspraken over doel en wanneer succes;
10. Onderbouw de randvoorwaarden;
11. Vormen van interactiviteit inzichtelijk maken en toepassen;
12. Korte opleiding interactief werken voor burgers;
13. Selecteer ambtenaren met competenties dienstbaarheid en flexibiliteit en een enthousiaste houding;
14. Creëer 'pool' van ambtenaren met de juiste competenties;
15. Faciliteer Interactieve Planvorming in de gemeente.

## BIJLAGE 2

### Burgerparticipatie in coalitie-akkoord 2010 - 2014

#### Rapport van de Nationale Ombudsman

Op het gebied van burgerparticipatie vinden veel initiatieven plaats. Desondanks ontvangt de Nationale Ombudsman regelmatig klachten van burgers over de manier waarop zij door hun gemeente bij het beleid betrokken worden. Veel gehoorde knelpunten zijn dat burgers te laat worden betrokken door de gemeente of dat hun inbreng wordt genegeerd. Ook wordt vaak geklaagd over gebrekkige informatievoorziening gedurende het traject of hebben burgers het gevoel, dat de beslissing eigenlijk al genomen is en de procedure een verplichte oefening is.

Daarom heeft de Nationale Ombudsman onderzoek gedaan naar de manier waarop behoorlijke burgerparticipatie eruit hoort te zien. Bijzonder is daarbij dat burgerparticipatie belicht werd vanuit het perspectief van de burger.

De resultaten van het onderzoek staan in het rapport "*We gooien het de inspraak in*" (2009). De ombudsman geeft in het rapport drie uitgangspunten voor een goede burgerparticipatie:

- Het gemeentebestuur moet *heldere keuzes* maken over de inspraak van burgers;
- Bestuurders en ambtenaren moeten *zich ècht interesseren* voor de burgerinbreng;
- Zij moeten burgers *voortdurend en volledig informeren* tijdens het participatieproces.

Op basis van deze drie uitgangspunten heeft de Nationale Ombudsman met deskundigen van onder andere gemeenten een *Participatiewijzer* opgesteld in de vorm van *tien spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie*. Deze regels laten zien waar gemeenten zich aan dienen te houden en wat burgers mogen verwachten.

Overigens heeft de ombudsman in bijlage 2 van zijn rapport ook een *Behoorlijkheidswijzer* opgenomen voor de omgang met burgers met 24 regels voor grondrechten, materiële en formele behoorlijkheid en zorgvuldigheid.

De tien spelregels voor burgerparticipatie herhaalde de gemeente Zeist in haar "Voorstel interactief werken" en ze nam deze integraal over in de uitwerking van het coalitie-akkoord 2010 – 2014: "Dichterbij".

Overigens is onderstaand voor de zorgvuldigheid de volledige versie weergegeven en niet de ingekorte versie van het programma.

---

#### **Participatiewijzer**

Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers

#### **Heldere keuzen vooraf**

##### **Spelregel 1**

De gemeente weegt gemotiveerd af of, en zo ja, op welke wijze burgers betrokken worden bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. De gemaakte afweging wordt desgevraagd inzichtelijk gemaakt voor burgers of andere belanghebbenden.



## **Spelregel 2**

De gemeente maakt burgerparticipatie in beginsel een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject. Burgerparticipatie moet ingebed zijn in de feitelijke besluitvorming.

## **Spelregel 3**

De gemeente weegt zorgvuldig af of het beperken van participatie noodzakelijk is op grond van het algemeen belang. Hierbij wordt het belang dat burgers hebben om deel te nemen aan de besluitvorming afgewogen tegen het algemeen belang om een bepaalde voorziening te creëren. Het besluit burgerparticipatie te beperken – of in bepaalde opzichten te beperken – wordt expliciet genomen en berust op een deugdelijke motivering. Met deze beperking wordt in het belang van burgerparticipatie zeer terughoudend omgegaan.

## **Spelregel 4**

De gemeente bepaalt voordat ze van start gaat met een participatietraject welke rol de burger krijgt:

- meebeslissen
- coproduceren
- adviseren
- raadplegen
- informeren

## **Spelregel 5**

De gemeente zorgt ervoor dat het participatieproces zorgvuldig wordt vormgegeven. Dit betekent dat expliciet wordt bepaald:

- wat ter discussie staat;
- wie worden betrokken bij de besluitvorming. Hiertoe dient een belanghebbendenanalyse te worden gemaakt;
- hoe het proces wordt ingericht. Idealiter vindt de inrichting van het proces plaats in overleg met de belanghebbenden. Dit zal niet altijd mogelijk zijn;
- welke keuze wordt gemaakt over het informatietraject waarbij de rol van de burgers in het participatietraject leidend is. Informeren kan bijvoorbeeld als het besluit vaststaat. Bij coproduceren zullen burgers in een vroeg stadium betrokken moeten worden. Het toebedelen van een bepaalde rol heeft consequenties. Bij het informeren van burgers kan je volstaan met een brief of voorlichtingbijeenkomst. Als de gemeente zich laat adviseren door burgers zit daar een ander traject aan vast;
- welke keuze wordt gemaakt over het in te zetten middel om burgers te bereiken (brief, bezoek, media, etc.) waarbij de rol van de burger het uitgangspunt is.

## **Constructieve houding**

### **Spelregel 6**

De gemeente laat in het contact met burgers in het kader van burgerparticipatie in woord en daad merken geïnteresseerd te zijn in dat wat burgers naar voren brengen. Er moet geluisterd worden naar mensen en gemeenten moeten oprecht proberen te begrijpen wat er bij de verschillende belanghebbenden speelt. Van burgers mag een constructieve houding worden verwacht.

### **Spelregel 7**

De gemeente weegt de inbreng van burgers in het kader van burgerparticipatie daadwerkelijk mee in het uiteindelijke besluit. Zichtbaar moet zijn dat de inbreng van burgers een plek heeft gehad in de uiteindelijke besluitvorming.

### **Spelregel 8**

De gemeente levert extra inspanning om mensen erbij te betrekken die niet uit zichzelf deelnemen. Als gemeenten alle belangen willen afwegen is het noodzakelijk dat zij ook deze belangen helder op het netvlies hebben.

## **Informatieverstrekking**

### **Spelregel 9**

De gemeente informeert belanghebbenden volledig en tijdig over hetgeen bij de participatie voorligt en over de wijze waarop het proces vorm krijgt. Ook dient de rol die burgers in het proces krijgen helder te zijn. De ruimte die burgers krijgen om mee te denken is medebepalend voor het moment waarop burgers betrokken moeten worden.

### **Spelregel 10**

De gemeente informeert burgers ook gedurende het participatietraject regelmatig. Dit betekent dat:

- er aandacht is voor hetgeen door burgers naar voren is gebracht;
- na inbreng door burgers wordt teruggekoppeld wat er vervolgens gaat gebeuren;
- verslag wordt gelegd van het besprokene tijdens een informatiebijeenkomst;
- burgers ook worden geïnformeerd bij lang stilliggen, uitstel of wijziging van bepaalde plannen of voornemens van de gemeente;
- beslissingen worden gemotiveerd waarbij ook aandacht wordt besteed aan naar voren gebrachte (tegen)argumenten van burgers.

---

## **Wat kunnen we leren van de krijgkundigen Von Clausewitz en Von Moltke?**

<b>BESTUURS CONCEPTEN</b>	<b>OUD CONCEPT “BEFEHLSTAKTIK”</b>	<b>NIEUW CONCEPT “AUFTRAGSTAKTIK”</b>
Uitgangspunt	Maakbare werkelijkheid	Complexe werkelijkheid
Oriëntatie	Op systemen en procedures	Op doelstellingen en mensen
Methode	Centralisatie met veel regels	Decentralisatie met weinig regels
Stijl Leiding	Directief	Faciliterend
Cultuurstijl	Behoudend, Formalistisch	Initiatief, Innovatief, Improviserend

Uit: *Burgers aan het woord en de gevolgen voor de publieke dienstverlening*, René Clarijs, Orina Public Management Concsulting, december 1999, pagina 17

## BIJLAGE 3

### Checklist gemeentebelief ten behoeve van burgerparticipatie

Opgesteld naar aanleiding van studiebijeenkomst 14 juni 2010, van Stichting Beter Zeist

Op 14 juni 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 Kombinatief' 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 gemeentebelief

#### 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), op 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 coalitie-akkoord 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 coalitie-akkoord, waar burgergroeperingen en/of raadsleden nog weinig aan kunnen veranderen.
- Ook een coalitie-akkoord, 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 tweezijdig 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 insprekers 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 Hoogeveen, 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'.

0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0