

Democratie is meer dan een systeem

Het is een mentaliteit

**Definitieve versie
Dd: 26 maart 2008
Mr A.E. Verstand-Bogaert**

Inleiding

In 2004 heeft het gemeentebestuur in de nota “Zeist Vandaag over Morgen” vastgelegd minimaal 3000 woningen aan de woningvoorraad te willen toevoegen.

Naarmate concreter werd waar in de gemeente de woningen zouden moeten verrijzen nam de weerstand onder de inwoners(groepen) toe.

De gang van zaken rond de wijkvisies en de plannen met woontorens in de kern Zeist hebben de negatieve spiraal versterkt. Het wantrouwen nam toe. De tegenstellingen werden scherper aangezet.

In de media en de vergaderzalen werd de toon steeds harder.

Op een gegeven moment hebben de bewonersgroepen, inmiddels verenigd in het samenwerkingsverband “Zeist voor Zeist”, en het gemeentebestuur geconcludeerd dat er een situatie was ontstaan die een constructieve dialoog ondermijnde en alleen maar veel nutteloze tijd en negatieve energie kostte.

Er werd afgesproken om te proberen de impasse te doorbreken.

Deze afspraak vindt zijn weerslag in de gezamenlijk geformuleerde opdracht “Inventarisatie van percepties en standpunten Gemeentebestuur Zeist en Zeist voor Zeist”(bijlage a)

De opdracht

Het doel van de opdracht is het zoeken naar openingen om de huidige negatieve ontwikkeling om te buigen naar een “gesprek waarin alle deelnemers het gevoel hebben serieus te worden genomen in hun eigen rol en waarin uitwisseling en discussie mogelijk is zonder verharding van standpunten en het zwart maken van de ander”.

Kort gezegd luidt de opdracht:

1. Inventariseer de opvattingen, percepties en belangen aan beide zijde
2. Breng de wederzijdse verwachtingen en verschillen in inzicht in beeld
3. Voer daartoe individuele gesprekken met vertegenwoordigers van het gemeente bestuur en bewonersgroepen
4. Rapporteer de bevindingen en
5. Adviseer over de opzet en inhoud van een constructieve dialoog

Op basis van de eerste gesprekken heb ik geconcludeerd dat de complexiteit van het probleem niet gering is, maar ook dat er bij beide partijen de wil (b)leek te bestaan om weer met elkaar “on speaking terms” te komen.

Onderdeel van de complexiteit is het aantal actoren dat een rol speelt in het proces. Daarom is de kring van te interviewen personen uitgebreid. Ook op een paar andere punten is de opdracht aangescherpt. Zie verder bijlage b.

Uitvoering van de opdracht

Ik heb gesprekken gevoerd met

- vertegenwoordigers van 9 bewonersgroepen
- de leden van het college van B en W
- de fractievoorzitters
- de gemeentesecretaris
- de leden van het management team
- de directeurs van de drie in Zeist werkzame woningcorporaties

De lijst van de 28 geïnterviewde personen is bijgevoegd als bijlage c.

Van de gesprekken zijn met opzet geen formele en goed te keuren verslagen gemaakt, om de gesprekken zo open mogelijk te kunnen voeren.

Afgesproken is dat er geen uitspraken of standpunten aan personen toegeschreven worden. Bronherkenning is soms onvermijdelijk.

Hoewel het niet mijn taak is om een oordeel te geven over de ruimtelijke plannen in en rondom Zeist heb ik ter oriëntatie, en om mijn gesprekspartners te kunnen begrijpen, wel een beperkt aantal stukken gelezen. Ze staan vermeld in bijlage d.

Het concept van de rapportage is met de opdrachtgevers besproken. Het eerste deel (de belangrijkste bevindingen) aan de hand van de schriftelijke weergave. Het tweede deel (conclusies en aanbevelingen) is eerst in verkennende zin mondeling besproken. Daarna is dit deel eerst schriftelijk voorgelegd en later nog eens mondeling besproken. Waar nodig heb ik het commentaar verwerkt en de conclusies en aanbevelingen verder uitgewerkt en aangescherpt.

Waar een wil is voor een constructieve dialoog is er een weg.

Als de wil er niet is helpt geen enkele aanbeveling.

En moet u niet de boodschapper onthoofden.

Mr. A.E. (Annelies)Verstand-Bogaert

Belangrijkste bevindingen uit de interviews

Vooraf

Ik heb de gesprekken met de vertegenwoordigers van de bewonersgroepen, de bestuurders, de raadsleden, de ambtenaren en de bestuurders van de woningcorporaties als open en positief ervaren.

Daarbij werd “de hand in eigen boezem” door de meesten niet gemeden.

De analyses van het probleem stemden in grote lijnen overeen. Op het punt van mogelijke oplossingsrichtingen was de eensgezindheid minder. Vooral de coalitiepartijen (om politieke redenen begrijpelijk) waren op dit punt terughoudend.

Probleem en belang

Vrijwel iedereen vond dat er sprake was van een ernstig probleem.

Daarbij werden als redenen genoemd ondermijning van het vertrouwen in de gemeentelijke democratie, het imago van het gemeentebestuur bij bevolking en externe partners, verspilling van kosten, tijd en energie en het afkalvend draagvlak voor beleid.

De bewoners zijn ronduit gefrustreerd, omdat ze het gevoel hebben dat er met hun inbreng niets wordt gedaan en ook dat iedere bijeenkomst begint met het “dictaat” dat de kaders onbespreekbaar zijn. Het gemeentebestuur ervaart volgens hen inspraak als een obstakel dat uit de weg geruimd moet worden. Het wantrouwen jegens college, gemeenteraad en ambtenaren is groot.

Over de ambtenaren wordt gezegd dat “die het voor het zeggen hebben”.

Iedereen wil verdere escalatie van de problemen en verharding voorkomen. Men ziet het risico dat de strijd zelf meer en meer het doel wordt en dat daarmee het algemeen en eigen belang niet gediend is. De termen die in dit verband gebruikt zijn: prestige, competitie, loopgraven, kat en muisspel, veldslagen, harde acties.

De gemeente heeft belang bij voldoende draagvlak en vertrouwen om op een adequate manier beleid te kunnen realiseren. Men hecht ook aan betrokkenheid en participatie van burgers. Bestuur en ambtenaren vinden het onplezierig om dat in vorm van procedures te moeten doen. Ze ergeren zich er aan dat gewonnen procedures “triumfantelijk” worden uitgevent.

De bewoners (“de gemeente trekt toch altijd aan het langste eind”) hebben belang bij goede verhoudingen om daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen op de door hen gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Zeist en hun eigen woonomgeving.

Oorzaken

De volgende punten zijn in de gesprekken genoemd als oorzaken of versterkers van het ontstaan van het probleem.

De 3000 woningen

Er is een diepgaand verschil over de voorgenomen uitbreiding van Zeist met 3000 woningen om het inwoneraantal te kunnen stabiliseren rond de 60.000.

Om daarmee het voorzieningenniveau en de maatschappelijke en economische functie van de gemeente op peil te kunnen houden.

De bewonersgroepen en de oppositie hebben geen bezwaar tegen 60.000 inwoners, maar wel ernstige twijfels bij de noodzaak van het daarbij behorende woningaantal. 1200 tot 1500 woningen is volgens hen voldoende. Ze betwisten de cijfers (demografische ontwikkelingen, aantal woningzoekenden) en argumenten die aan het raadsbesluit ten grondslag liggen. Ze hebben dat met gedegen cijfermateriaal en op basis van gesprekken met deskundigen gedaan en vonden het daarom buitengewoon onbevredigend dat er nauwelijks serieus over is gedebatteerd in de gemeenteraad. Ook verwijzen ze naar het rapport van de Lokale Rekenkamer, waarin staat dat een integrale beleidsanalyse ontbreekt en dat het beleid vooral gebaseerd is op politieke ambities. Volgens hen is er in het streekplan sprake van slechts 1700 woningen.

De bewoners vinden dat de oppositie - van wie ze steun ervaren voor hun opvattingen, maar niet mee vereenzelvigd willen worden - geschouffeed is door het gebrek aan een inhoudelijk debat over de beleidsmatige onderbouwing. De sfeer in de gemeenteraad is door oppositie en bewoners zelfs als enigszins grimmig ervaren.

Vooraf de coalitie partijen zijn van mening dat er in het kader van de inspraak over de nota Zeist Vandaag over Morgen meer dan voldoende is gedebatteerd over de onderbouwing en de cijfers, waarna er een democratisch besluit is genomen. Daarbij is ook verwezen naar de eigen verkiezingsprogramma's, het coalitie akkoord en de afspraken in het kader van het Regionaal Structuurplan en Hart van de Heuvelrug, waar men als betrouwbare bestuurlijke partner niet onder uit wil komen. Ook de grote wachtlijsten voor sociale woningen zijn als een belangrijk argument genoemd.

In veel gesprekken (ook in het gemeentehuis) is twijfel uitgesproken over de validiteit van het argument van handhaving van het voorzieningenniveau door de bouw van 3000 woningen, omdat ook andere factoren een rol spelen, zoals de eigen dynamiek van de economie.

Menig een vroeg zich af of voortzetting van de discussie over de cijfers ("cijferfetisjisme") wel zinvol was: "ieder kiest die cijfers die het beste in zijn straatje past" of een ander citaat "met cijfers kun je manipuleren".

Daar wordt dan terecht weer tegen in gebracht dat de overheid besluiten zorgvuldig moet motiveren en onderbouwen.

Beeld en werkelijkheid

De discussie gaat vooral over cijfers en dat maakt het extra lastig omdat er achter de cijfers verschillende beelden schuilen.

De bewonersgroepen schilderen een beeld van een stads Zeist, inclusief verkeerscongestie en onveiligheid. Ze vrezen een ernstige aantasting van het gemoedelijke en groene karakter van Zeist.

De meeste gemeentelijke gesprekspartners vinden dat daarmee een onjuist (schrik)beeld wordt geschetst. Zij vinden kwaliteit en groen karakter ook heel belangrijk. Zij zijn ervan overtuigd dat de bouw van 3000 woningen over 15 jaar daaraan geen afbreuk hoeft te doen. Ze vinden dat de bewoners onvoldoende oog hebben voor de mensen die al jaren wachten op een betaalbare woning en dat de woningmarktproblematiek om regionale samenwerking vraagt. Dat is ook in het belang van Zeister woningzoekenden.

De bewoners schetsen een beeld van een gemeentebestuur dat wil groeien om de groei ten koste van bomen en groen. Van een bestuur dat in achterkamertjes met project- ontwikkelaars plannen voor-

kookt en die in “glossy propagandakrantjes” presenteert en zich vervolgens verschuilt achter contractuele afspraken en niet meer serieus met de (mening van) bewoners omgaat.

In het gemeentehuis wordt niet altijd even vriendelijk gesproken over de bewonersgroepen als zijnde het welgestelde, goed opgeleide, niet representatieve deel van de inwoners, dat in de voor- en achtertuin van hun villa niks wil. Die eigenlijk helemaal niets willen in Zeist en maar net doen als of. Die willen bepalen wat er in Zeist gebeurt (“buurtburgemeesters” noemde iemand het) en hebben geen respect voor de representatieve democratie. Tegelijkertijd weerklonk bij vriend en vijand ook wel bewondering voor de aanpak van Zeist voor Zeist en de bewonersgroepen. Ondanks het genoemde gebrek aan representativiteit dacht menigeen tegelijk wel dat een dat een groot deel van de bevolking achter hun opvattingen staat over het te behouden karakter van Zeist.

Van kwaad tot erger

Er is geen gesprek geweest waarbij de gang van zaken rond de woontorens en de wijkvisie Den Dolder, Huis ter Heide en Bosch en Duin niet als belangrijkste oorzaak van de escalatie is geduid.

De ideeën voor hoge woontorens op twee terreinen in en nabij het centrum van Zeist zijn ervaren als een “overval”, waar bovendien de gemeenteraad zich nog niet over had gebogen. In het gemeentehuis wordt erkend dat er tactisch en politiek onhandig geopereerd is, waardoor mede het schrikbeeld van de verstedelijking van Zeist kon ontstaan.

De gang van zaken rond de wijkvisie krijgt van niemand de schoonheidsprijs.

Er is van te voren niet goed nagedacht over de strategische en politieke aspecten. Het was niet helder waar de wijkvisie wel of niet over kon gaan.

Daardoor zijn verwachtingen gewekt die niet waar gemaakt konden worden

Door het voor de bewoners belangrijkste deel van de wijkvisie, namelijk de woningbouwopgave, buiten de orde te verklaren is veel kwaad bloed gezet.

Ook elders in de gemeente zijn dingen gebeurd die in de ogen van de inwoners de toets der kritiek niet kunnen doorstaan en bijgedragen hebben aan verharding van de situatie.

Zo heeft in Austerlitz het besluit om via een artikel-19 procedure en niet via een herziening van het 25 jaar oude bestemmingsplan een bouwplan van 45 woningen mogelijk te maken de nodige wrevel gewekt.

Men is ook verontwaardigd dat nog tijdens de zienswijzenprocedure de gemeente de kapvergunning heeft verleend en is begonnen met de uitgifte van percelen.

In Den Dolder wordt het als de omgekeerde wereld ervaren dat er eerst een besluit genomen wordt om 770 woningen te bouwen en dat er daarna een leefbaarheidonderzoek plaats vindt om inzicht te krijgen in de maatregelen die nodig zijn om de negatieve gevolgen voor de leefbaarheid te dempen. Dat wordt ervaren als een lapmiddel.

De bewoners rond het Sanatoriumbos zijn boos over het besluit om vooruitlopend op nieuwe wetgeving (WABO) die het samenvoegen van vergunningenprocedures mogelijk maakt nu al in de vorm van een dergelijke “clustervergunning” te gieten.

Ze zien het als een truc, die hen in bezwarenprocedures moet frustreren.

Complexiteit van plannen en besluiten

In heel veel gesprekken is dit punt als een deel van het probleem aangesneden. Bewoners zien soms door de bomen het bos niet meer.

Denken ook dat er een bewuste strategie (salamitactiek) zit achter het “oerwoud” van plannen en besluiten, zoals daar zijn

- De nota Zeist Vandaag over Morgen met een woningbouwopgave van 3000 in de periode tot 2030
- Uitvoeringsafspraken Regionaal Structuurplan (RSP) met daarin de afspraak binnen de regio Utrecht (BRU) dat Zeist in de periode tot 2015 3000 woningen bouwt
- Coalitieakkoord 2006-2010, met daarin de afspraak voor de bouw van 200 woningen per jaar
- Programma Hart van de Heuvelrug; raamovereenkomst met 17 partijen
- Woonvisie
- Bouwvisie
- Gemeentelijk structuurplan
- Groenstructuurplan
- Herzieningsprogramma bestemmingsplannen
- Wijkvisies
- Ideeëninventarisatie Stedelijk Kerngebied
- Integrale gebiedsontwikkelingen
- Herstructureringsplannen
- Leefbaarheidsonderzoeken en interactieve planvorming

Het feit dat bij een aantal besluiten en plannen ook nog eens veel externe partners betrokken zijn (het BRU, omliggende gemeenten, rijk, provincie, projectontwikkelaars, Utrechts Landschap, zorginstellingen, woningcorporaties etc.) maakt de onoverzichtelijkheid in de beleving van de bewoners alleen nog maar groter. Er wordt gesproken over “ongrijpbare mechanismen” .

De “gemeentelijke insiders”, kunnen heel goed uitleggen dat er sprake is van wettelijke regels en verplichtingen, politieke afspraken, lange termijnbeleid en gemeentegrens overschrijdende belangen, waar Zeist ook baat bij heeft.

Tegelijkertijd zien ze ook dat de veelheid van plannen en de grensoverschrijdende afspraken niet bevorderlijk zijn voor de inzichtelijkheid voor de burgers.

Ook is er begrip voor dat bijvoorbeeld inwoners van Huis ter Heide niet begrijpen dat er in hun dorp 200 woningen gebouwd moeten worden om met een deel van de opbrengst elders op de Heuvelrug ecologische voorzieningen te maken. Een afspraak die in het kader van Hart voor de Heuvelrug is gemaakt.

De inwoners begrijpen niet dat daar groen in hun woonomgeving voor opgeofferd moet worden.

Citaat: De afspraken zijn goed en goed te verdedigen, maar tegelijkertijd ook wel bureaucratisch ingericht en tot stand gekomen en daardoor niet zo makkelijk uit te leggen.

Communicatie

Het woord communicatie viel in vrijwel elk gesprek, zij het vanuit verschillende invalshoeken.

De bewonersgroepen klagen erover dat ze pas na herhaalde vragen stukken krijgen. Dat belangrijke nota's aan het begin van vakantieperiodes worden gepresenteerd. Dat het gebeurd is dat zij een belangrijke vergadering via een videoscherm moesten volgen, omdat de publieke tribune vol zat met ambtenaren, die ook nog eens non verbaal hun misprijzen uitten.

Dat het ambtelijke en bestuurlijke taalgebruik soms onnavolgbaar en verhullend is. Dat ambtenaren andere dingen zeggen dan bestuurders. Dat er ambtelijk en met externe partners te veel voorgekookt wordt, waardoor de communicatie bepaald wordt door de inmiddels betrokken stellingen en de reactie op zienswijzen een defensief karakter krijgt. Dat het college zich verschuilt achter de raad en het ambtelijke apparaat achter het college

Overigens vinden de meeste vertegenwoordigers van de bewonersgroepen dat de communicatie van hun kant soms onnodig agressief was en respectvoller had gekund.

Veel gemeentelijke gesprekspartners zijn van mening dat met een betere communicatie een aantal problemen voorkomen had kunnen worden.

Ze verwijzen daarbij naar projecten, waar het wel goed is gegaan, zoals bij het gemeentehuis, de Vogelwijk en de van de Heijdelaan.

Met de wetenschap van nu zou men een aantal projecten qua communicatie en proces anders hebben aangepakt, zoals Hart van de Heuvelrug en het Regionaal Structuurplan. Ook daar hadden de inwoners bij betrokken moeten worden.

Er had beter uitgelegd moeten worden waarom grensoverschrijdende afspraken ook in het belang van de inwoners van Zeist zijn.

Een citaat: “De gemeente belemmert de communicatie door de discussie vooral theoretisch te voeren en geen rekening te houden met gevoelens. De bewoners vergroten de zaak wel enorm uit en brengen het gemeentebestuur op een onacceptabele wijze in hun pamfletten en in de media in diskrediet”.

De communicatie van de zijde van de bewonersgroepen en Zeist voor Zeist wordt als improductief ervaren.

Bestuurders en raadsleden voelen zich door de ook op de persoon gerichte onheuse, en soms zelfs bedreigende, bejegening in correspondentie en media gegriefd. Er wordt volgens hen een karikatuur van hun inzet en beleid neergezet.

Hiermee zijn de hoofdlijnen van de belangrijkste bevindingen uit de interviews weergegeven, die hebben bijgedragen aan het oplopen van de frustraties en de verharding van het conflict.

Conclusies en aanbevelingen

Er is onmiskenbaar sprake van een ernstig conflict over de ruimtelijke ontwikkeling van Zeist. Opvallend daarbij is dat iedereen vindt dat Zeist zijn groene en gemoedelijke karakter moet behouden. De beelden en opvattingen over de ruimtelijke invulling die daarbij hoort lopen wel behoorlijk uiteen. Het aantal van 3000 woningen is kristallisatiepunt en symbool van de “strijd” geworden.

Inmiddels is er sprake van een machtsstrijd, waarbij prestige en vrees voor gezichtsverlies aan beide zijden een rol spelen. De loopgraven zijn diep.

Alle partijen willen uit de impasse geraken en hebben daar hun eigen belang bij. “Anders schiet het niet op” klonk het in de gesprekken.

Wie uit een loopgraaf of impasse wil komen moet bewegen. Daar hebben beide partijen ondanks de goede intenties grote moeite mee. Dat heeft ook te maken met de complexiteit van het veld waarin ze moeten opereren. Er is sprake van achterbannen die niet alleen kritisch zijn, maar ook uiteenlopende belangen hebben. De achterban van Zeist voor Zeist is primair gericht op het belang van de eigen woonomgeving. Politiek gezien spelen eigen verkiezingsprogramma's, coalitiebelang en positie en rol in de regio een rol.

De opdracht is om op basis van de bevindingen aanbevelingen te doen aan beide partijen, gericht op een constructieve dialoog.

Daarbij gaat het om vorm en inhoud.

PUNT 1 voor het op gang brengen van de dialoog moet bereidheid zijn om de vooringenomenheid over de opvattingen en beelden over en weer bij te stellen.

Mijn conclusie is dat de beelden te negatief en stereotype zijn en zeker niet altijd op feiten gebaseerd.

De bewoners krijgen het verwijt Zeist “op slot” te willen zetten. Dat willen ze niet. Ze willen een dialoog over een passende schaal en maat van de ruimtelijke invulling.

In het gemeentehuis klonk ook nogal eens het “NYMBYverwijt”.

Natuurlijk is de betrokkenheid van de bewoners bij de kwaliteit van de eigen leef- en woonomgeving ook ingegeven door eigen belang.

En dat mag in een democratie. Het zichtbaar maken van verschillen in opvattingen en belangentegengestellingen en het op mogen komen voor eigen belangen is juist inherent is aan een democratie en een democratische rechtsstaat.

Ondanks het feit dat de communicatie richting politiek daar niet altijd van getuigt klopt het beeld dat de bewoners geen respect te hebben voor de democratie niet. Het gaat er de bewoners om dat het aan de besluitvorming voorafgaand proces ook democratisch is. Daarna is het ook in hun opvatting aan de

gemeenteraad om botsende deelbelangen tegen elkaar af te wegen en invulling te geven aan wat de raad als het algemeen belang ziet.

Het beeld van een gemeentebestuur dat er geen been in ziet om groen te offeren aan stedelijke ambities heb ik niet terug gevonden in de gesprekken. Ook de coalitiepartijen vinden dat het groene karakter van Zeist behouden moet blijven. Ze zijn er van overtuigd dat de in tijd en plaats verspreide bouw van 3000 woningen daaraan geen afbreuk en noodzakelijk is voor het behoud van het voorzieningsniveau en daarmee de leefbaarheid.

Het beeld dat de gemeente meer inwoners wil hebben om daarmee hogere salarisschalen te realiseren is echt een vertekening van de werkelijkheid. Net als het beeld dat de ambtenaren het voor het zeggen hebben. Dit beeld is ook onnodig grievend voor hen en gemeentebestuur.

PUNT 2 dat voor de dialoog van belang is betreft de omgangsvormen.

Die zijn aan de zijde van de bewoners (de goede natuurlijk niet te na gesproken) niet altijd even beschaafd te noemen.

Van de bij Zeist voor Zeist aangesloten groeperingen mag verwacht worden dat ze elkaar niet alleen intern op correct gedrag aanspreken, maar ook naar buiten toe duidelijk maken dat ze bepaalde uitingsvormen afkeuren.

Het gemeentebestuur doet er goed aan om duidelijk(er) te maken respectloos en onbeschaafd gedrag niet te accepteren en te tolereren.

PUNT 3 betreft communicatie. Daarover is veel gezegd in de gesprekken.

In de gemeentelijke communicatie is onvoldoende aandacht besteed aan de strategische en emotionele aspecten van de communicatie.

Een betere communicatie is geen panacee voor alle kwalen, maar kan wel onnodige problemen en misverstanden voorkomen. Een drietal suggesties op dit punt:

1. Laat bijeenkomsten met groepen belanghebbenden door een onafhankelijke gespreksleider (blijven) leiden. Dat bevordert niet alleen een respectvolle en inhoudelijke discussie op argumenten, maar ook het vertrouwen in het proces en het naar boven halen van alle informatie die nodig is voor de (democratische) besluitvorming.
2. Besteed in de voorbereidingsfase van gemeentegrensoverschrijdende afspraken ook aandacht aan de communicatie met de inwoners.
3. Benoem per (lopend) project een Accountmanager informatie met een duidelijk mandaat. Deze ambtenaar heeft als taak een adequate informatievoorziening van binnen naar buiten, is vraagbaak voor alle mogelijke vragen over het project en zorgt er intern voor dat informatie die van buiten naar binnen op de juiste ambtelijke of bestuurlijke plek terecht komt. Hij of zij bewaakt ook dat er daadwerkelijk iets mee gedaan wordt.

PUNT 4 betreft mijn analyse van een diepere oorzaak die aan het conflict ten grondslag ligt, namelijk het spanningsveld tussen twee democratische principes: de representatieve democratie enerzijds en de interactieve beleidsvorming anderzijds.

Ik ga iets uitgebreider op deze conclusie in, omdat deze doorwerkt in mijn advies.

Enerzijds verwijzen de politieke bestuurders naar het primaat van de politiek op basis van het door de kiezers gegeven mandaat.

Dat kun je de “politieke” benadering van de democratie noemen. Bij deze benadering ligt het accent op (inspraak)procedures en op het politieke debat .

De bijbehorende bestuursstijl is “dirigerend” te noemen.

Anderzijds is er ook een breed gedragen politieke wil om de burgers door interactieve beleidsvorming bij het bestuur te betrekken en daadwerkelijk invloed te geven. Dat is de “maatschappelijke” benadering van de democratie, waar begrippen als “makelende overheid” en samenspraak bij horen. Het accent ligt hier op het proces en het publieke debat.

De bijbehorende behorende bestuursstijl is als “faciliterend” te omschrijven en impliceert dat de gemeenteraad tijdens het proces even een stapje terug doet.

De ene benadering is niet per se beter dan de andere. Het hangt ook af van het beleidsterrein. Belastingheffing bijvoorbeeld leent zich nou niet direct voor interactieve beleidsvorming. Ruimtelijke ontwikkeling daarentegen veel meer.

Als er niet expliciet een heldere keuze is gemaakt voor een maatschappelijke en/of politieke benadering van de democratische besluitvorming leidt dat voor burgers en derden tot onhelderheid over de mate en invloed van de medezeggenschap.

Ook voor ambtenaren is het dan onduidelijk welke rol er van hen verwacht wordt. Hebben ze een makelende en faciliterende functie of zijn ze boodschapper van een politiek besluit?

Het gaat altijd om een politieke keuze.

De klok van de interactieve beleidsvorming terug draaien is in dit tijdsgewricht van mondige burgers (op het terrein van ruimtelijke inrichting) in mijn optiek geen reële optie. Daarbij moet wel helder zijn dat er op enig moment een besluit moet vallen en dat bij gebrek aan een constructieve dialoog of consensus het de gemeenteraad is die de knoop doorhakt.

PUNT 5. Het (belangrijkste) punt gaat over de inhoud.

Goede omgangsvormen, betere en respectvolle communicatie, bereidheid om echt naar elkaars argumenten te luisteren en duidelijkheid over de politieke grenzen zijn belangrijke randvoorwaarden voor een constructieve dialoog, maar niet voldoende.

Het moet ook over de inhoud gaan. Daarvoor zijn een aantal scenario's denkbaar. Ik noem er 4.

Scenario 1

Als de gemeenteraad, waar de sleutel ligt, geen opening wil of kan bieden zit een herstel van de dialoog, zo is me uit de gesprekken volstrekt duidelijk geworden, er niet in. Dan zal het conflict zich verder verharderen.

Als het woningbouwprogramma met "doorzettingsmacht" al gerealiseerd kan worden dan zal dat met aanzienlijke vertraging, kosten en procedures gepaard gaan. De relatie burgers en gemeentebestuur zal verder verstoord raken. Van de regionale afspraken zal voorlopig waarschijnlijk weinig terecht komen. Bij iedere gelegenheid zal de discussie over toekomstbeelden en aantallen woningen weer de kop opsteken.

Mijn conclusie is dat dit scenario in de Zeister situatie geen begaanbaar pad is. Als er toch voor gekozen wordt biedt deze politieke keuze voor alle betrokkenen tenminste wel duidelijkheid.

Scenario 2

In dit scenario wordt (al dan niet met hulp van onafhankelijke deskundigen) de dialoog heropend met een fundamenteel debat over het toekomstbeeld van Zeist als basis voor een politieke herbezinning over wat en hoeveel er gebouwd moet worden. Dit scenario heeft de voorkeur van Zeist voor Zeist. Het is een mogelijkheid, maar ik zie een groot risico van herhaling van zetten. De discussie over de concrete invulling van het toekomstbeeld blijft ingegeven door persoonlijke en politieke voorkeuren. De beelden die bij aantallen horen zullen blijven divergeren. Ook al zou er uit het debat een substantieel lager woningbouwprogramma komen (zo niet, dan is het debat denkkelijk op voorhand mislukt) dan nog blijft er het probleem van de verdeling over de dorpen en wijken die daar ook weer ieder nog hun eigen toekomstbeeld bij hebben. Daarbij speelt ook dat Zeist niet 1 karakter heeft. Er zijn, om maar eens iets te noemen, grote verschillen tussen het centrum van de kern Zeist, Kerkenbosch en Bosch en Duin.

Scenario 3

In dit scenario wordt het woningbouwprogramma gefaseerd of getemporeerd. Bijvoorbeeld door voor deze gemeenteraadsperiode voorlopig tot 2015 een bandbreedte van 1500 woningen af te spreken; een aantal dat in veel gesprekken is genoemd.

Het is een mogelijkheid die voldoende kou uit de lucht kan halen. Het nadeel dat er aan kleeft is dat de discussie over een beetje meer of minder in aantallen blijft gaan en dat de dorpen en wijken (zie hiervoor) vooral en begrijpelijk naar de gevolgen voor hun eigen leefomgeving blijven kijken.

Op basis van de voorgaande overwegingen is mijn advies om pragmatischer met het probleem/conflict om te gaan en een andere invalshoek te kiezen om werkelijk tot een dialoog te kunnen komen. En dat leidt tot het volgende scenario.

Scenario 4

Dit scenario behelst een meer pragmatische benadering. Deze houdt in dat de discussie over cijfers en aantallen in de ijskast gaat en dat er op het niveau van dorp of wijk aan de slag wordt gegaan met de concrete invulling van de ruimtelijke opgaven. Daar liggen de belangen en de primaire betrokkenheid.

Deze andere invalshoek voor de dialoog behelst in grote lijnen de volgende aanbevelingen:

1. Vervang het “harde” principe van de aantallen door het “zachte” principe van de kwaliteit en het karakter van de leefomgeving. Ga uit van de software in plaats van de hardware. Stel doelen en effecten in termen van kwaliteit en leefbaarheid centraal.
2. Maak een duidelijke keuze voor interactieve planvorming en voor de dialoog op de schaal van het (plan)gebied waar het om gaat. Dat kan het dorp, de buurt of de wijk zijn.
3. Ga uit van een procesmatige benadering waarbij de gemeente samen met de betrokkenen kansen, problemen, thema's in beeld brengt en opgaven benoemt. Een onafhankelijk leefbaarheidsonderzoek vooraf kan daarbij helpen.
4. Betrek alle partijen die op enige wijze betrokken zijn of belang hebben bij de ontwikkelingen in het gebied in het proces: Bewoners, scholen, welzijnsorganisaties, bedrijven, corporaties etc. Dat draagt ook bij aan een beter inzicht in wat wel en niet kan en aan een bredere belangenafweging. Dat is ook voor de gemeenteraad voor de finale belangenafweging en besluitvorming, van belang. Het zou in dit kader ook interessant kunnen zijn om toekomstige bewoners (waarmee de gemeente Almere nu experimenteert) bij het proces te betrekken.
5. Heb het expliciet over de rolinvulling van ambtenaren. Die rol moet bij interactieve beleidsvorming meer die van relatiemanager en facilitator zijn dan die van technisch projectleider. De ambtenaar moet voor die rol geëquipeerd worden in de zin van aan training in vaardigheden en (vooral) een duidelijk mandaat.
6. Maak een helder procesplan, waarbij voor iedereen van meet af aan helder is wat wel en niet kan. Zet in het procesplan ook de randvoorwaarden. Die moeten in het verlengde van wat onder het eerste tekstbolletje staat zoveel mogelijk kwalitatief van aard zijn. Het moet duidelijk zijn dat er een substantiële bijdrage aan de oplossing van de regionale woningmarktproblematiek moet worden geleverd en aan de behoefte aan sociale woningen. Daarbij blijft de kwaliteit van de leefomgeving de leidraad.
7. Stel ook de randvoorwaarden in samenspraak vooraf om discussies over “dictaten” en procesversturende procedurele kwesties te voorkomen.
8. Neem in het procesplan een tijdslijm op en maak helder dat bij een te “stroperig” proces de gemeenteraad de knopen doorhakt.
9. Kies voor het principe van interactieve beleidsvorming waar dat nu nog kan en waar dus nog geen onomkeerbare besluiten zijn genomen. Dat betekent dat er niet gewacht wordt op de resultaten van het voorgenomen experiment in Huis ter Heide. De vraag is hoe lang het duurt voor daar resultaten zichtbaar en geëvalueerd zijn en of de bewoners van andere plangebieden (Den Dolder bijvoorbeeld) dat accepteren.
10. Breng in beeld of het nodig is om in het kader van de afspraken met de regio en de partners in Hart voor de Heuvelrug te praten over een herziening van de afspraken. De evaluatie momenten die in de contracten zijn ingebouwd, met mogelijkheden voor bijstellingen van de afspraken, bieden daar goede momenten voor. De contractspartners zijn er ook niet bij gebaat als het verzet onder de inwoners tot niets of weinig leidt.
11. Neem de financiële consequenties als de ruimtelijke invulling minder opbrengt dan gepland en met de regionale partners afgesproken is en breng die voor de burgers ook in beeld.

Hoe nu verder?

Het rapport ligt er nu. Het is uiteindelijk aan de politiek om er iets of niets mee te doen.

Mijn advies is dat de opdrachtgevers eerst samen aftasten hoe ze met de aanbevelingen om willen gaan en wat ze ervan vinden. Dat kan in de vorm van een of meer niet te grootschalige rondetafelconferenties waar de meest relevante actoren in dit gecompliceerde veld aan deelnemen. Het is be-

langrijk dat de beide opdrachtgevers dat samen organiseren. Dat is op zich al een stap naar een dialoog.

Daarbij is ook aan de orde, zoals in het afsluitende gesprek met de opdrachtgevers is besproken, de relatie tot de ontwikkeling van de structuurvisie voor Zeist die in 2010 (langere termijn) klaar moet zijn en de concrete plannen (korte termijn) die nu al op stapel staan in beeld te brengen.

NB. Het citaat op het voorblad is afkomstig uit een toespraak (1992) van wijlen oud-staatssecretaris Volkshuisvesting Jan Schäfer

INVENTARISATIE VAN PERCEPTIES EN STANDPUNTEN “GEMEENTE-BESTUUR ZEIST” & “ZEIST VOOR ZEIST”

Achtergrond

In haar beleidsnota “Zeist, Vandaag over Morgen” heeft het gemeentebestuur in 2004 de intentie vastgelegd om tot het jaar 2020 in totaal 3200 woningen toe te voegen aan de woningvoorraad van Zeist.

De afgelopen periode is duidelijk geworden op welke plekken binnen (en aan de randen van) Zeist deze woningen gebouwd zullen gaan worden.

Op vrijwel elke locatie bestaat er weerstand tegen de nu meer concrete plannen van invullen. Enerzijds richt deze weerstand zich tegen het feit dat vaak “groen” moet worden opgeofferd, of er in de hoogte moet worden gebouwd. Hierbij worden de uitgangspunten opnieuw ter discussie gesteld; is het wel nodig om de Zeister woningvoorraad uit te breiden? Is de prijs die daarvoor moet worden betaald niet te hoog?

Aan de andere kant is er ook kritiek op de wijze waarop de gemeente de procedures om de plannen tot verwezenlijking te brengen doorvoert; beschikken inwoners wel over de juiste informatie? Krijgt men een eerlijke kans om plannen nog te beïnvloeden?

Hier doorheen loopt een poging van de gemeente Zeist om tot een dialoog te komen met de verschillende wijken. Men heeft daartoe een vorm van “Wijkgericht Werken” ingesteld en heeft tevens onder deze “paraplu” inwoners uit wijken (tot nu toe twee wijken: “Zeist-Noord” en “Den Dolder” (inclusief Bosch en Duin en Huis ter Heide)) uitgenodigd een z.g. “Wijkvisie” te formuleren. De twee wijkvisies zijn inderdaad uitgewerkt, maar in tegenstelling tot de verwachting van partijen, leidde dat niet tot een constructieve dialoog, maar juist tot een aanscherping van tegenstellingen. Nu van beide kanten de standpunten expliciet worden gemaakt, wordt ook de fundamentele tegenstelling steeds meer duidelijk.

De groepen die in de verschillende wijken en buurtschappen zich verzetten tegen de plannen tot uitbreiding, hebben zich verenigd in een samenwerkingsverband, onder de naam “Zeist voor Zeist”.

De afgelopen periode laat een toenemende verharding van standpunten zien. In de pers verschijnen met toenemende frequentie stukjes waarin partijen elkaar verwijten maken. In plaats van een groeiend vertrouwen en een constructieve samenwerking, gaat de ontwikkeling juist de andere kant op: toenemende frustratie en verharding van standpunten.

Door de toenemende verharding van standpunten vindt de gemeente steeds meer de inwoners op haar weg. Een situatie die beide partijen veel tijd en negatieve energie kost en die een goede verstandhouding ondermijnt.

We zien:

- Een groeiend wantrouwen bij vijftien inwonersgroepen
- Een afkalvend draagvlak voor beslissingen van Raad en College van B&W over het aantal en de locaties van nieuw te bouwen woningen.
- Verschil in gehanteerde cijfers over demografische ontwikkelingen.
- Verschil in opvattingen over burgerparticipatie.

Het verschil in inzicht heeft geleid tot een sfeer waarin gemakkelijk negatief geoordeeld wordt over de handelwijze van de ander. Daarmee heeft de tegenstelling zich verbreed tot onderwerpen als de betekenis en inrichting van “inspraak” en andere contactmomenten tussen bestuur en burger en de manier waarop de lokale overheid met burgers omgaat. In de pers vertoont zich een beeld van een hoog oplopende conflictsituatie.

In deze situatie zoeken het college van B&W en Zeist voor Zeist naar openingen om de huidige ontwikkeling te keren en zo mogelijk om te buigen in de richting die beiden wenselijk achten: een gesprek waarin alle deelnemers het gevoel hebben serieus genomen te worden

in hun eigen rol, en waarin uitwisseling en discussie mogelijk is zonder verharding van standpunten en het zwart maken van de ander.

Probleemstelling

Inventariseer standpunten aan zowel de kant van het college als aan de kant van de groepen die zich hebben verenigd in Zeist voor Zeist. Ga daarbij tevens na welke belangen er spelen bij elk van de partijen.

Deze inventarisatie betreft niet alleen de percepties en standpunten betreffende het gewraakte onderwerp van de al dan niet wenselijke (woningbouw)plannen, maar ook de verwachtingen die partijen over en weer van elkaar hebben.

Aangegeven dient te worden waar de kernpunten van verschil in inzicht liggen en wat er nodig is om over en weer begrip te krijgen voor elkaars standpunten.

Onderzoek welke openingen er zijn om de standpunten dichterbij elkaar te brengen en/of overbrugbaar te maken.

Samengevat gaat het om:

- inventariseren welke opvattingen en percepties er aan beide zijden leven.
- daartoe met vertegenwoordigers uit het college van B&W, de Raad en het ambtelijk apparaat en met aan te wijzen vertegenwoordigers van de in Zeist voor Zeist samenwerkende bewonersgroepen verkennende gesprekken te voeren.
- voor zover hij/zij dat nodig acht andere groepen of personen te consulteren.
- rapporteren over zijn/haar bevindingen en daarbij adviseren over de opzet en inhoud van een dialoog.

Te interviewen personen

Van de kant van de gemeente zullen alle leden van college van B&W en de gemeentesecretaris worden geïnterviewd.

Van de kant van Zeist voor Zeist worden geïnterviewd de vertegenwoordigers uit de wijken:

- Centrumwijk
- Den Dolder
- Bosch en Duin
- Huis ter Heide
- Kerckebosch (Zeist zuid-oost)
- Zeist-noord
- Lyceumkwartier
- Valckenbosch
- Stichting Milieuzorg Zeist

Deze personen worden individueel geïnterviewd.

Na overleg met de opdrachtgevers over de daarmee gemoeide tijd en kosten kan de opdrachtnemer andere groepen of personen al dan niet individueel interviewen.

Tijdschema

Het eindrapport wordt, behoudens nadere overeenstemming tussen opdrachtnemer en opdrachtgevers medio oktober 2007 opgeleverd.

Deliverable(s)

Een verslag met grofweg de volgende onderdelen:

- Probleemstelling.
- Selectie van te interviewen personen.
- Punten die in Interviews worden belicht.
- Bevindingen uit de interviews.
- Analyse van bevindingen.
- Aanbevelingen voor beide partijen, gericht op een constructieve dialoog.

A.E.Verstand-Bogaert
Deventerweg 16, 7203 AK Zutphen
0575 510225
0650894395
verstand@chello.nl

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Zeist
Het Bestuur van Zeist voor Zeist
Ter attentie van Drs. M.Vallenduuk
Postbus 513, 3700 AM Zeist

Zutphen, 12 september 2007

Geacht College en Bestuur,

Het College en Zeist voor Zeist zoeken naar openingen om weer met elkaar “on speaking terms” te komen over de ruimtelijke ontwikkelingen in Zeist.

U hebt daarvoor samen een zoekopdracht geformuleerd onder de titel
“Inventarisatie van percepties en standpunten Gemeentebestuur & Zeist voor Zeist”.

U hebt mij gevraagd of ik deze opdracht op me wil nemen.
Om een beeld te krijgen of dit proces een kans van slagen heeft heb ik eerst twee verkennende gesprekken gevoerd.
Een met wethouder Gudde en gemeentesecretaris Schriever.
Een met mevrouw Jansen en de heer Voorberg namens Zeist voor Zeist.

Mij is uit de gesprekken duidelijk geworden dat er bij beide partijen een oprechte bereidwilligheid bestaat om openingen voor een constructieve dialoog te vinden.

De complexiteit van materie en verhoudingen is niet gering.
Gelet op het feit dat u beiden vertrouwen hebt uitgesproken in mij en mijn aanpak heb ik er van mijn kant vertrouwen in dat het proces kans van slagen heeft.
Daar horen wel een aantal randvoorwaarden bij, die ik in beide gesprekken ook aan de orde heb gesteld en waar u zich ook in kon vinden.
Deze randvoorwaarden heb ik in mijn brief van 27 augustus geformuleerd.

Deze brief is besproken op 11 september met wethouder Gudde en gemeentesecretaris Schriever en mevrouw Janssen en de heer Nuijen van Zeist voor Zeist.. Dit gesprek heeft geleid tot aanpassing, aanscherping en aanvulling van de afspraken.
Het volgende is nu afgesproken:

- Basis voor de opdracht is de door u samen geformuleerde - in de alinea 2 van deze brief genoemde - notitie.
- In aanvulling op de in de notitie genoemde gesprekspartners zal ik ook gesprekken voeren met de fractievoorzitters, de woningcorporaties en een ambtelijke vertegen-

woordiging en een door de gemeente te maken selectie van van niet bij Zeist voor Zeist aangesloten (buurt-)verenigingen.

- Zeist voor Zeist bepaalt wie mijn gesprekspartners van hun kant zullen zijn. De gemeente idem .
- De gesprekken met externe partijen worden op een nader te bepalen locatie (buiten het gemeentehuis) gevoerd
- De facilitaire ondersteuning regelt de gemeente. Alle zaken die met de inhoud van het proces te maken hebben regel ik zelf.
- Als er stukken gewisseld worden wordt daarvan kennis gegeven aan beide partijen.
- Vertrouwelijkheid is essentieel. Perscontacten en dergelijke worden alleen gelegd na en in overleg met de partijen.
- Omstreeks half november moet mijn eindrapportage op tafel liggen. Ik ben daarvoor wel afhankelijk van de agenda's van velen. Als ik het op basis van de eerste verkenningen nodig vind zal ik tussentijds een gezamenlijk gesprek arrangeren.
- In de uitnodigingen voor plenaire gesprekken worden de gesprekspunten aangegeven.
- Beide partijen zullen er in het belang van het proces alles aan doen om gedurende het proces prudent om te gaan met het nemen van onomkeerbare besluiten /voeren van (publicitaire) acties. Prudent betekent niet dat alle activiteiten/voorbereidingen stop worden gezet. Het betekent zeker wel dat partijen respectvol met elkaar om gaan en zich niet onheus over elkaar uit laten. Het betekent ook dat partijen elkaar rechtstreeks informeren over eventuele activiteiten en te nemen besluiten.
- Ik zal het concept van de eindrapportage aan u voorleggen. U mag daarbij feitelijke onjuistheden corrigeren. De bevindingen en aanbevelingen blijven mijn verantwoordelijkheid.
- Als partijen of ik tussentijds geen vertrouwen meer hebben in het proces kan in goed overleg afgehaakt worden.

Tot slot: Integriteit, openheid, onpartijdigheid zijn voor mij sleutelwoorden om het proces te laten slagen.

In het vertrouwen dat de afspraken met deze brief goed zijn vastgelegd, tekent,

Met vriendelijke groet

Annelies Verstand-Bogaert

BIJLAGE (c)

Naam	Vertegenwoordigt
Eeman, Jordi	Actiegroep "tegen verhoging max. bouwhoogte"
Janssen, Pieta	Bewonersgroep Valckenbosch
Hofstra, Ilona	Buurtschap Hertenlaan/Hindenlaan/Schaapskooi
Nieuwenhuys, Marc	Wijkvisie team "Den Dolder"
Nuijen, Wil	Buurt- en Belangevereniging Huis ter Heide
Poolman, Gerard	Stichting Behoud Sanatoriumbos
Visscher, Egbert	Zeist-Noord
Visser, Erik	Bewonersgroep Gramserweg, Austerlitz
Meijer, Rob	Vereniging Bosch en Duin
Zee, Rob	Vereniging "De Dolderse Torteltuif"
Pierre van Kempen	Kerckebosch
Schuring, Karst	Fractievoorzitter PvdA
Verbeek, Jacqueline	Fractievoorzitter VVD
Smink, Paul	Fractievoorzitter CDA
Dirkse, Frank	Fractievoorzitter Groen Links
Luca, Roy	Fractievoorzitter Seyst.nu
Gemerén, Koos van	Fractievoorzitter D66
Ballegooijen, David van	Fractievoorzitter Christen Unie/SGP
Voogdt, Jan	Fractievoorzitter SP
Mey, Sam van der	Fractievoorzitter Leefbaar Zeist
Hr B. Roolvink	Directeur Seyster Veste (WBV)
Hr P. Ebbenhout	Directeur RK WBV
Hr W de Bruin	Directeur De Combinatie (WBV)
Hermes, John	Directeur Productgroep Ruimte
Speelman, Annemiek	Directeur Productgroep Samenleving
Timmers, Will	Directeur Productgroep Middelen
Hoekstra, Yno	Hoofd Concernstaf/adjunct-gemeentesecretaris
Berkhout, Cees	Wethouder Financiën en Belastingen, Fysieke leefomgeving, Sport, Accomodaties
Gudde, Dirk	Wethouder Ruimtelijke Ordening en Wijkgericht Werken
Kuijk, Albert van	Wethouder Welzijn, WMO en coördinerend wethouder jeugd, Onderwijs en Educatie, Wonen, Personeel en Organisatie
Leenders, Joke	Wethouder Verkeer en Vervoer, Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kunst en Cultuur
Janssen, Burgemeester	Portefeuille: Bestuurszaken, Burgerrelaties, Openbare Orde en Veiligheid, Economische Zaken, Regiozaken, Nutsbedrijven en Juridische Zaken, Communicatie, Relatiebeheer, Citymarketing
Schriever, Fred	Gemeentesecretaris

Lijst van geraadpleegde documenten

- Hart van de Heuvelrug
- Regionaal Structuur Plan
- Positionpaper
- Repositionpaper
- Op Weg naar de Kern