



Secretariaat:
Griffensteijnseplein 22
3703 BG Zeist
T: 06-46082657
KvKnr.:30250364
NL98 INGB 0005 8035 12
E: beterzeist@gmail.com
W: www.beterzeist.nl

Aan de gemeenteraad van Zeist
Aan het college van B&W van Zeist

Zeist, 29 juli 2020

Betreft: voorstel voor een participatie- en inspraak kader

Geachte raad, geacht college,

Eerder hebben ondergetekende organisaties hun zorgen geuit over participatie en inspraak van inwoners, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden bij het beleid van de gemeente Zeist, zowel bij de voorbereiding ervan als bij de uitvoering en evaluatie. Zo vroegen wij bij raadsvoorstellen om voortaan ook te zorgen voor een schriftelijke inspraakprocedure. Het antwoord dat wij op deze brief ontvingen, horen wij jammer genoeg al vele jaren. Het college studeert op de participatiemogelijkheden en komt met een reactie.

Er is de afgelopen jaren veel over participatie geschreven en ook zijn er aanbevelingen voor participatie gedaan. Het rapport van mevrouw Verstand (2008), een grote conferentie en diverse concrete aanbevelingen van Stichting Beter Zeist e.a.¹, het GONS-traject², Maaltijden van Zeist met verzoeken om duidelijker inspraak, een motie van de raad hierover en er bestaat de Inspraakverordening uit 2006. Deze opsomming is het topje van de ijsberg aan adviezen en voorstellen.

Recent heeft het College een Raadsinformatiebrief over participatie in Zeist naar de gemeenteraad gestuurd. Op basis van beschikbare beleidsstukken en ook overzichten van wat Zeist de afgelopen jaren aan participatie heeft gedaan stelt het college voor om met betrekking tot participatie in samenspraak met de raad tot meer richtinggevende afspraken te komen (zie de RIB20_127). Op zich is het een mooi voornemen maar ons inziens alleen wanneer de inwoners en belanghebbende organisaties daarbij actief worden betrokken. Het gaat tenslotte om hun participatie en hun inspraak. Tot op heden is het echter onduidelijk tot welke participatie college en raad zich willen verplichten.

Ook wil de gemeente zich al jaren als een lerende organisatie opstellen. Wij constateren echter dat bij een aantal maatschappelijke organisaties en ook bij inwoners al zeker sinds 2007 onvrede bestaat over de wijze waarop de participatie en inspraak plaatsvindt.

¹ De meest belangrijkste zijn: Voorstel Raamwerk Burgerparticipatie Zeist (2011), Checklist gemeentebestuur (2015), Voorstel Raamwerk voor gebiedsvisies (2015), Checklist optimalisering gemeentelijke visies (2016), Aanbevelingen GONS-werkwijze (2017).

² GONS: Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl.

Het gaat dan vooral om processen die betrekking hebben op de directe leefomgeving van belanghebbenden en op het sociale domein.

Over het ontbreken van participatie en inspraak of over de verwerking van de resultaten ervan geldt ook nog het volgende. In veel processen haalt de gemeente wel informatie op, maar bij de verwerking daarvan is de terugkoppeling niet altijd voldoende, zeker ook niet naar de direct belanghebbenden.

Verder merken wij dat bij participatie over belangrijke visies of besluiten (gemakshalve of om tijdsdruk?) naar de Ronde Tafel van de gemeenteraad wordt verwezen. Dat is wel een plaats voor inspraak in het eindstadium van een goed voorbereide besluitvorming, maar geen plek om het ontbreken van voldoende participatie op te lossen. Want de gemeenteraad heeft niet de tijd en het apparaat om veel reacties van belanghebbenden goed te verwerken, te wegen en terug te koppelen naar de indieners. Dit werk moet in de voorbereiding van een besluit door college en ambtenaren worden gedaan. Hierbij moet worden voldaan aan de wettelijke vereisten van zorgvuldigheid (ook van benodigd onderzoek), belangenafweging en motivering (Awb afdeling 3.2, 3.3 en 3.7).

Wij willen raad en college verzoeken nu helderheid te verschaffen over wat de gemeente Zeist aan participatie en inspraak doet c.q. wil gaan doen boven het wettelijk minimum. In de bijlage bij deze brief doen wij daarom een voorstel voor een 'Participatie en Inspraak kader'. Wij hopen dat dit voorstel nu leidt tot concrete besluitvorming en niet weer tot een nieuwe belofte over toekomstige besluitvorming. Ons voorstel is enerzijds verplichtend in de zin welke stappen bij goede participatie en inspraak horen, maar laat anderzijds voldoende vrijheid voor de gemeentelijke overheid ten aanzien van de wijze waarop de stappen worden ingevuld. Hetzelfde geldt voor het niveau waarop de participatie volgens de participatieladder³ plaatsvindt.

Het kader kan vervolgens als onderlegger opgenomen worden in een nieuwe Participatie- en inspraakverordening⁴. Daarbij kan dan tegelijk recht worden gedaan aan de in januari 2020 bij de behandeling van het Invoeringsbesluit Omgevingswet in de Eerste Kamer aangenomen motie om de lagere overheden te verplichten hun participatiebeleid vast te stellen. Aan participatie wordt immers in het kader van de Omgevingswet een belangrijke betekenis toegekend. Dat geldt in het in het bijzonder voor het opstellen van omgevingsvisies en de aandacht voor (ontwikkeling van de) kwaliteiten van de leefomgeving. Die gaan iedereen in de samenleving aan.

³ Niveaus van participeren volgens de Participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, (mee)beslissen (zie het rapport: 'We gooien het de inspraak in', Nationale Ombudsman, 2009).

⁴ Met de voorgenomen wijziging van art 150 Gemeentewet ontstaat voor gemeenten de plicht om de inspraakverordening om te bouwen naar een participatieverordening. Het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over inspraak in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en WolBES uitgebreid naar participatie. Daarnaast wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd. Gezien de voorgenomen wijziging van art 150 van de Gemeentewet heeft VNG al een concept model Participatie- en inspraakverordening 2020 opgesteld.

Uitnodiging

Wij hopen dat uw raad en uw college bijgaand voorstel participatie- en inspraak kader voor hun besluitvorming willen vaststellen en later gaan verwerken in een nieuwe participatie- en inspraakverordening. Het kader laat veel vrijheid maar dient via de stappen waaraan aandacht moet worden besteed de doelen die participatie en inspraak voor de gemeente, de inwoners en andere belanghebbenden waardevol maken.

Graag horen wij van u.

Met vriendelijke groet,



Egbert Visscher
Stichting Beter Zeist,
mede namens:
- Stichting Milieuzorg Zeist e.o.
- vereniging Werkgroep Natuurlijk Zeist-West

Bijlage: voorstel Participatie- en inspraak kader

Bijlage: voorstel Participatie- en inspraak kader

1 Doelen kader

(Burger)participatie en inspraak hebben tot doel overheidsbesluiten en de uitvoering en evaluatie ervan te verbeteren. Dat houdt onder meer in:

1. Zorgen dat alle relevante informatie vooraf op tafel komt;
2. Betrokkenen gezamenlijk laten zoeken naar de voor alle belangen optimale oplossing voor een vraagstuk, dus bij voorkeur keuzen maken op basis van consent (vergelijk in deze ook GONS);
3. Betrokkenheid vergroten bij maatschappelijke problematiek;
4. Gehoord (kunnen) worden door bestuursorganen en inzicht hebben in de afwegingen;
5. Duidelijkheid krijgen over inhoud, consequenties en effecten van het voorgenomen besluit voor belanghebbenden en idem over inhoud enz. van de niet gekozen opties.

Het is duidelijk dat overheidsbesluiten genomen worden door de verantwoordelijke bestuursorganen. De burgers weten dat en de meesten verwachten ook dat het college en de gemeenteraad zo nodig knopen doorhakken. Daarvoor zijn zij democratisch gekozen of benoemd. Bij participatie en inspraak gaat het er echter om dat de besluitvorming en de uitvoering ervan met zoveel mogelijk draagvlak in onze samenleving tot stand komt. Dit in verband met een adequate onderbouwing en motivering van het beleid, een evenwichtige afweging van belangen en een zo optimaal mogelijke oplossing van vraagstukken. Daarvoor is de inbreng (praktijk)kennis en (vak)deskundigheid van inwoners en andere belanghebbenden van groot belang. Bij uitvoering van maatschappelijk gedragen besluiten kan dat leiden tot succes en tot minder verlies aan tijd, energie en kosten. Er zijn voorbeelden te over die dat laten zien.

Naar analogie hiervan wordt ook verwezen naar het succes van een samenwerkingsproject zoals "Samen Duurzaam Zeist". Daarbij gaat het om overheidsparticipatie in samenwerking met inwoners en maatschappelijke organisaties e.d. Dat lijkt op coproduceren van niveau 4 van de participatieladder.

Ad 1 Tijdig informatie geven en informatie verzamelen en uitkomsten terugkoppelen

Het is zorgvuldig om bij de start van een participatie- en inspraakproces na te gaan wat er speelt. Dat kan niet alleen door het geven van informatie maar ook door informatie op te halen: via peilingen, bijeenkomsten, bezoeken, enz. Als maar zoveel mogelijk belanghebbende mensen, groepen, organisaties, instellingen en bedrijven in staat worden gesteld informatie en kennis te verstrekken. Ook is het van belang de eerste conclusies uit de opgehaalde informatie terug te koppelen. Soms blijken in eerste instantie bedachte oplossingen voor een probleem of vraagstuk erger dan de kwaal. Het is ook zorgvuldig om bij de start van een proces objectieve informatie naar buiten te verstrekken. Zo wordt er nu vanuit de gemeente meegedacht aan tracés voor een HOV door Zeist. Vroegtijdige Informatie, participatie en inspraak hierover is gewenst om informatie te verzamelen en burgers en andere belanghebbenden gelegenheid te geven relevante zaken op tafel te leggen. Dit is van belang om in een later stadium voldongen feiten te voorkomen.

Ad 2 en 3 gezamenlijk zoeken naar oplossingen, streven naar consent

Uit de zo verkregen informatie kan blijken dat er tegengestelde belangen zijn. Een bestuursorgaan kan kiezen voor het ene of het andere belang. Beter is om door combinaties te proberen beide belangen zoveel mogelijk recht te doen. Belangrijk is in elk geval geen benadering te kiezen die andere belangen nodeloos schaadt. Deze fase van de voorbereiding is contact tussen alle betrokkenen belangrijk. Een dergelijk contact in de vorm van gesprek en dialoog leidt meestal tot meer begrip voor elkaars belangen (vergelijk ook de zogenaamde: 'dialoogmethode'). Dat is belangrijk voor het draagvlak en om te komen tot zo optimaal mogelijke oplossingen voor vraagstukken.

In dat verband wordt zo mogelijk toegewerkt naar consent. Consent is dat belanghebbenden het niet eens zijn met een (deel van) een besluit, maar zich er ook niet tegen zullen verzetten. Bijvoorbeeld omdat deels aan hun belangen tegemoet wordt gekomen. Vaak kunnen betrokkenen meewerken en meedenken in de vormgeving van het proces en de gemeente werk uit handen nemen. Een voorwaarde voor succes is dat begeleidings- en of regiegroepen e.d. zo zijn samengesteld dat deze in voldoende mate kunnen steunen op vertrouwen van de betrokkenen en transparant werken.

Ad 4 Draagvlak creëren door transparantie over afwegingen en keuzen

Het bestuursorgaan moet een besluit voorbereiden door alle informatie en alle belangen op een rijtje te zetten en af te wegen. De afwegingen leiden tot de eerste aanzet voor de te maken keuzen. Het is belangrijk dit transparant te maken naar alle betrokkenen en bij voorkeur hen te laten meedenken. Hierdoor kunnen ook interpretatiefouten die kunnen optreden in dit soort (soms) ingewikkelde processen worden rechtgezet. Dat geldt bijvoorbeeld in de beeldvorming en oordeelsvorming over waarden, wederzijdse belangen, feiten, meningen en mogelijke keuzen. In de discussie zullen die zo goed mogelijk moeten worden onderscheiden. Over de feiten zouden bij voorkeur alle belanghebbenden het eens moeten worden. De weging die aan de waarden en belangen wordt gegeven is een volgende uitdaging voor de belanghebbenden.

Uiteindelijk is het aan het bestuursorgaan om een gemotiveerde keuze te maken en daarop de besluitvorming te baseren. Als zoveel mogelijk belanghebbenden het eens zijn over de waarden, wederzijdse belangen en feiten zal er meer respect zijn voor op daarop gebaseerde besluiten.

Ad 5 controleren of de uitkomsten representatief zijn voor het eerdere proces

De keuzen van het bestuursorgaan leiden tot concrete besluitvorming waarin de uitkomsten van de voorgaande stappen als het goed is zijn verwerkt. Om te voorkomen dat zaken over het hoofd worden gezien of onduidelijk op papier worden gezet, is nog een ronde nodig over het schriftelijke uitgewerkte voorgenomen besluit. Vaak is dit de wettelijk voorgeschreven zienswijzeprocedure.

Dan zou het o.i. goed zijn als bij de definitieve besluitvorming in de gemeenteraad ook echt een zogenaamde BOB-procedure wordt gevolgd, dus eerst beeldvorming, dan oordeelsvorming en vervolgens besluitvorming. Nu wordt in Zeist wel een dergelijke volgorde gevolgd, waarbij bij de beeldvorming aan insprekers wel de mogelijkheid wordt geboden om in maximaal 5 minuten een reactie op voorstellen te geven en ook eventuele vragen te beantwoorden. Het is beter als dan van een echte open dialoog sprake zou kunnen zijn. Daarbij gaat het om het wederzijds stellen van vragen en het

geven van inhoudelijke reacties naar elkaar. Dat uiteraard met respect voor elkaar als persoon zodat ook echt een verdieping kan ontstaan.

2 Realiseren van de doelen

Soorten besluiten

De invulling van participatie en inspraak wordt ook bepaald door de vrijheid van het gemeentebestuur bij de invulling van het besluit. Besluiten over visies of over de uitvoering van gemeentelijke taken kennen een grote mate van beleidsvrijheid en leiden vaak belangrijke veranderingen in. Ze zijn wel bindend voor het bestuur, maar niet voor de belanghebbenden. Besluiten over een bouwvergunning zijn voor belanghebbenden veel minder vrij als deze niet of nauwelijks afwijken van het bestemmingsplan c.q. het omgevingsplan. Hoe 'vrij' het besluit, des te belangrijker wordt participatie en inspraak. De door ons voorgestelde participatiematrix deelt besluiten in naar mate van beleidsvrijheid voor de gemeente.

Belanghebbenden

De gemeente hanteert soms een te eng begrip van belanghebbenden. Dat zijn vaak niet alleen omwonenden maar ook maatschappelijke organisaties (zoals van dorpen, buurten, voor natuur, (cultuur)historie e.a.). Of degenen die van een bepaalde voorziening (weg, cultuurcentrum) gebruik maken. Van belang is iedereen die belanghebbende kan zijn te benaderen en ruimte voor participatie en inspraak te geven.

Werkvormen

Om de doelen te realiseren zijn verschillende werkvormen nodig.

Participatie is vaak succesvol en niet vertragend

Participatie heeft de naam vertragend te werken, maar goede participatie leidt in veel gevallen juist tot beter beleid met draagvlak dat succesvol en met weinig (formele) bezwaren uit de samenleving wordt uitgevoerd. Zie bijvoorbeeld de Bezuinigingsdialoog, het Lange Termijnbomenbeheerplan en het planproces De Clomp.

3 Voorstel voor een participatie- en inspraakkader voor de gemeente Zeist

(zie aanvullend o.a. ook het 'Raamwerk Burgerparticipatie (Stichting Beter Zeist en andere organisaties, 2011)). Dit voorstel is oorspronkelijk voor de ontwikkeling van ruimtelijk beleid opgesteld, maar het kan ook dienstdoen voor andere beleidsvelden zoals het sociale domein.

Soort besluit	Participatieladder / Soort participatie	Opmerkingen
Beleidsnota's, visies van allerlei aard, plannen, verordeningen, convenanten met andere overheden en bestemmingsplannen.	<i>Informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren.</i> Informatie geven bij de allereerste startfase, informatie verzamelen, belangen uitwisselen en belangen transparant afwegen in een overlegvorm met de betrokkenen. Streven naar consent, eventueel op onderdelen. De uiteindelijke Invulling van het voorgenomen besluit voorleggen in een	Het gaat om visies op allerlei niveaus. Bepalend is dat de gemeente een grote vrijheid heeft en dat de visies kaders stellen voor de uitvoering.

Soort besluit	Participatieladder / Soort participatie	Opmerkingen
	zienswijzenprocedure.	
(Omgevings)vergunningen afwijkend van het bestemmingsplan. Besluiten afwijkend van beleidskaders en/of besluiten waarvoor geen kaderstelling is.	<i>informer</i> , <i>adviseren</i> , <i>coproduceren</i> Informatie verzamelen, belangen uitwisselen en belangen transparant afwegen in een overlegvorm. Streven naar consent. Invulling van het voorgenomen besluit voorleggen aan alle belanghebbenden.	Ruimtelijke besluiten vragen om toetsing aan een goede ruimtelijke ordening. Dat betekent dat de ruimtelijke belangen duidelijk moeten zijn en zo goed mogelijk worden afgewogen.
(Omgevings)vergunningen op grond van het bestemmingsplan (bij recht). Uitvoeringsbesluiten op grond van visies of verordeningen als er weinig tot geen uitvoeringsruimte is.	<i>informer</i> en <i>adviseren</i> . Geen uitgebreide participatie noodzakelijk. Indien gericht op individuele burgers tot wie individuele besluiten zich richten kunnen wel vormen van inspraak gewenst zijn, bijvoorbeeld een vooraankondiging OZB waarin de waardebeoordeling wordt gemotiveerd zodat burgers daar vooraf op kunnen reageren.	Inspraak vooraf efficiënter dan achteraf een genomen besluit te moeten bijstellen.
Besluiten op grond van visies, verordening of een kaderstelling waarbij veel maatschappelijk weerstand blijkt of nog een redelijke uitvoeringsruimte is.	<i>Informer</i> Informatie, eventueel een overlegvorm en mogelijkheid schriftelijk te reageren met recht op antwoord.	
Besluiten waarvan raad of college vinden dat vormen van participatie nodig zijn.	<i>Wordt bepaald door de overwegingen van de raad of college om participatie te houden.</i>	Kan spelen bij herzien van staand beleid of vast beleid waartegen veel weerstand blijkt.
Samenwerkingsprojecten bijvoorbeeld Samen Duurzaam Zeist en maken gebiedsvisie.	<i>Adviseren</i> , <i>coproduceren</i> , <i>(mee)beslissen</i> . Samen met de gemeente uitvoeren van allerlei projecten.	