



Stichting Beter Zeist

Secretariaat:  
Griffensteijnseplein 22  
3703 BG Zeist  
T: 06-46082657  
KvKnr.:30250364  
NL98 INGB 0005 8035 12  
E: [beterzeist@gmail.com](mailto:beterzeist@gmail.com)  
W: [www.beterzeist.nl](http://www.beterzeist.nl) (oud)  
W: [www.beterzeist.com](http://www.beterzeist.com)

Aan de gemeenteraad van Zeist

Zeist, 2 december 2020

**Betreft:** Discussienotitie: "Participatie in Zeist"

Geachte raad,

Stichting Beter Zeist heeft met instemming kennisgenomen van de discussienotitie van D66 "Participatie in Zeist", die op 7 december door een aantal raadsleden wordt besproken. Het position paper geeft o.i. prima handvatten voor een regeling van de participatie en inspraak.

Graag vragen wij nog uw aandacht voor de volgende opmerkingen.

Onderaan punt 1 staat dat het wellicht goed is de werkwijze van burgerparticipatie vast te leggen in een verordening. *Dat vastleggen is echter geen vrijblijvende zaak maar (straks) een wettelijke verplichting.* 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 landelijk de regeling over inspraak in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en WolBES uitgebreid naar participatie. *Daarnaast wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd. Ook In de Omgevingswet zijn waarborgen voor participatie opgenomen (Art. 16.55).* U kunt het allemaal lezen in de rubriek participatie op de nieuwe website van Beter Zeist: [www.beterzeist.com](http://www.beterzeist.com).

Minstens 6 onderbouwde voorstellen<sup>1</sup> zijn het afgelopen decennium door Beter Zeist vaak samen met andere organisaties ingediend. Wij bepleiten dat deze en andere voorstellen de komende maanden worden betrokken bij de verdere vormgeving van de participatie- en inspraakregeling. In dat kader kan het (concept) VNG-model als handreiking worden gebruikt.

### **Plan of raamwerk burgerparticipatie**

In dit verband vragen wij ons af hoe de gemeente burgerparticipatie wil vormgeven en wat zij daaraan concreet gaat doen. Hierbij denken wij aan een raamwerk zodat:

---

<sup>1</sup> De meest belangrijke zijn: Voorstel Raamwerk Burgerparticipatie Zeist (2011), Checklist gemeentebeleid (2015), Voorstel Raamwerk voor gebiedsvisies (2015), Checklist optimalisering gemeentelijke visies (2016), Aanbevelingen GONS-werkwijze (2017) voorstel participatie- en inspraakraamwerk (29 juli 2020).

- Vroegtijdig (uitgangspunten voor) plannen kunnen worden besproken;
- Dit ook geldt voor grotere plannen van particuliere initiatiefnemers;
- Burgers en hun organisaties hun omgevings- en vakdeskundigheid kunnen inbrengen;
- Per thema of onderwerp helder is op welk niveau van invloed de participatie, inclusief (mede)zeggenschap, bemoeirecht en toezicht plaatsvindt, zie ook participatieladder;
- Beleidskaders zo mogelijk ook ter discussie kunnen staan;
- Objectieve informatie (ook over toezicht) wordt verstrekt.

In aansluiting hierop hebben de organisaties Stichting Beter Zeist, Stichting Milieuzorg Zeist e.o. en vereniging Werkgroep Natuurlijk Zeist-West op 29 juli 2020 een gezamenlijke brief gestuurd met een *Voorstel Participatie en Inspraakraamwerk*, zie onderstaand de bijlage met het voorstel.

### **Participatie loont**

Het gaat niet alleen om een regeling maar vooral om de mentaliteit hoe om te gaan met bijdragen van burgers. Ziet men in gemeentelijke kring dergelijke bijdragen vooral als uiting van een NIMBY-houding die voor vertraging en minder woningbouw zorgt<sup>2</sup>? Of ziet men vooral ook de voordelen van participatie en inspraak voor de kwaliteit en het draagvlak van de voorstellen en voor het (herstel van) vertrouwen van burgers in de 'politiek'.

Zoals mevr. Mr. A.E. Verstand-Bogaert in de titel van haar rapport over de Zeister situatie al op 1 april 2008 zei: "*Democratie is meer dan een systeem, het is een mentaliteit*". Die mentaliteit zou niet alleen tot uitdrukking moeten komen bij het tijdig verstrekken van relevante objectieve informatie, maar ook in het op ambtelijk niveau daarover kunnen communiceren met burgers. Nu wordt bijvoorbeeld te snel en zonder dwingende noodzaak teruggevallen op juridisch communiceren en daaruit voortvloeiende procedures. Hoe vertragend, kostbaar en slecht voor de onderlinge verhoudingen is dat?

Vriendelijke groet,



Egbert Visscher  
Stichting Beter Zeist

---

<sup>2</sup> **Notitie Digitale Ontmoeting U10/16, 30-9-2020: regionaal gelijkere verdeling woningbouwopgave.** o.a. "Stevige knieën in participatie trajecten"; "Participatie als struikelblok voor de (woningbouw) ambitie: Hoe voorkom je NIMBY (not in my backyard) en toon je bestuurlijke lef om te voorkomen dat zoals in Zeist een plan van 60 woningen gereduceerd wordt tot 40."

## **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 zienswijzenprocedure.	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
(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.	