

Aan de opstellers van het politiek akkoord Zeist 2022-2026

Betreft: regie en participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen

Bovengenoemde organisaties maken zich zorgen over de regie en (burger)participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het betreft vooral het in dit verband overlaten van de regie aan private ontwikkelaars en gebiedseigenaren en het - ook door de lokale overheid - tekortschieten in passende participatie van inwoners en andere belanghebbenden. Dit tast de kwaliteit van de besluitvorming aan en vermindert de betrokkenheid van belanghebbenden. Het leidt daardoor tot minder draagvlak voor nieuwe ontwikkelingen, minder vertrouwen in de lokale politiek en wellicht tot onnodige procedures. Dat alles is iets wat ons allen aangaat.

SAMENVATTING

Aanbevelingen

1. Wij vragen het gemeentebestuur in plaats van als facilitator van marktpartijen meer en beter de rol van regisseur te kiezen waarbij vooraf beleidskaders worden gesteld voor een ontwikkeling. Dat is nodig om recht te doen aan een evenwichtige afweging van lokale waarden en kwaliteiten, belangen en wensen.
2. Wij pleiten ervoor dat zowel de beleidskaders voor ruimtelijke ontwikkelingen als de daaruit voortkomende projecten zelf onderwerp zijn van passende participatie die recht doen aan de belangen en positie van direct betrokkenen.
3. Verder vragen wij om een moderne participatie- en inspraakverordening die recht doet aan de belangen en positie van direct betrokkenen. Het gebruik van een Handvat Participatie biedt betrokkenen bij (ruimtelijke) ontwikkelingen namelijk nog onvoldoende duidelijkheid wat zij rechtens mogen verwachten.

Korte toelichting

In de Omgevingswet staat de decentrale besluitvorming door de gemeente centraal. Dat betekent dat de keuze van regierol van de gemeente essentieel is. In Zeist geeft het gemeentebestuur veel ruimte aan ontwikkelaars en gebiedseigenaren om plannen vorm te geven en in te dienen. *Het bestuur kiest daarbij doorgaans voor een rol als facilitator in plaats van als regisseur.* Het wacht af wat de ontwikkelaar of eigenaar voorstelt en ziet dan wat het kan doen: afwijzen of aanpassen.

Wij pleiten ervoor dat het gemeentebestuur meer standaard de rol van regisseur kiest, waarbij vooraf beleidskaders worden gesteld voor de ontwikkeling. Dat is nodig om recht te doen aan een evenwichtige afweging van lokale waarden en kwaliteiten, belangen en wensen¹⁾.

In de nieuwe Omgevingswet staat ook een brede participatie vanuit de samenleving centraal. De gedachte daarachter is dat door *vroegtijdige participatie niet alleen kwalitatief betere plannen kunnen ontstaan, wat leidt tot een groter maatschappelijk draagvlak en meer vertrouwen in de politiek.* Tenslotte zijn impact op de samenleving en politieke gevoeligheid van ontwikkelingen in de woon- en leefomgeving zaken die ook de lokale overheid primair aangaan.

Participatie is verplicht bij een projectbesluit. Overheden moeten bij vaststellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's aangeven hoe ze inwoners, bedrijven

¹⁾ De andere mogelijke rollen, namelijk die van *participant samen met andere partijen en van uitvoerder door de gemeente*, kennen hun eigen dynamiek en beleidskaders. Hetzelfde geldt voor de *interne regierol van de gemeente* bij afstemming en samenwerking bij domein overstijgend werken.

en andere belanghebbenden hebben betrokken.

Wij pleiten ervoor dat zowel de beleidskaders voor ruimtelijke ontwikkelingen als de daaruit voortvloeiende projecten zelf onderwerp zijn van passende participatie. De keuze daarvoor zal dan wel recht moeten doen aan de belangen en positie van direct betrokkenen en moeten worden vastgelegd in een participatie- en inspraakverordening. Het gebruik van een Handvat Participatie biedt betrokkenen bij (ruimtelijke) ontwikkelingen onvoldoende duidelijkheid wat zij rechtens mogen verwachten. Dus niet de ontwikkelaars en gebiedseigenaren, maar de lokale overheid zou zelf de reikwijdte, het niveau, de aard en wijze van verslaglegging van de passende participatie moeten bepalen.

BIJLAGE ONDERBOUWING

Tekortschietende regie

De afgelopen jaren hebben laten zien dat het gemeentebestuur van Zeist bij ruimtelijke ontwikkelingen vooral optreedt als facilitator van ontwikkelaars en gebiedseigenaren. Tijdens de verkiezingsdebatten werd deze rol opvatting gekritiseerd. *Gevraagd werd om als lokale (eerste) overheid meer en beter de regie te nemen. Waarom zou een initiatiefnemer moeten bepalen of ergens woningen komen omdat zoiets leidt tot de hoogste opbrengsten? Ook maatschappelijke voorzieningen en groen moeten kunnen meegroeien willen er geen fricties in de samenleving ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan woningbouw voor bepaalde doelgroepen, scholen, gezondheidscentra, buitenschoolse opvang en kinderdagverblijven, speelvelden, groen, werkplekken etc. De overheid is er niet voor de initiatiefnemers alleen.*

De open brief vanuit Austerlitz aan de Zeister politiek n.a.v. de casus jongerenhuisvesting spreekt boekdelen. Daarin gaat het over een actiever ruimtelijk beleid voor specifieke doelgroepen. In de begeleidende e-mail van 9 maart schrijft Jan Sniijders namens 6 organisaties uit het dorp: *“Laat Zeist weer de regie nemen op de ruimtelijke ordening – in nauwe samenwerking met de wijk- dorpsgemeenschap - en stap af van het beleid waarbij de markt het voor het zeggen heeft.”* Overigens zou vanuit elk dorp en wijk een soortgelijke brief over vergelijkbare problemen kunnen worden geschreven. Voorbeelden te over.

Hoe zal de gemeente Zeist omgaan met de grotere beleidsvrijheid die de lokale overheden krijgen met de invoering van de omgevingswet? *Wordt de regiefunctie dan nog verder gedelegeerd of weggegeven aan marktpartijen? Waar blijft dan het gemeentebestuur nog waarvan de samenleving de raad zelf heeft gekozen. Hetzelfde is aan de orde bij het samenwerken van gemeenten in regio's. Een betere participatie versterkt de rol van de raad omdat die zich mede kan baseren op input vanuit de samenleving.*

Tekortschietende participatie

Maatschappelijke organisaties constateren steeds weer dat *participatie bij de ontwikkeling van richtinggevendende beleidsdocumenten zoals visies en plannen tekort schiet. De ingewikkelde casus van de ontwikkeling van de omgevingsvisie Zeist laat dat zien. Zo vond er in Zeist geen participatie plaats bij ontwikkeling van de meeste regionale visies die in belangrijke mate de grondslag vormen van de ontwerp-omgevingsvisie. Hetzelfde geldt voor de Propositie van Zeist²⁾ en het regionaal Integraal Ruimtelijk Perspectief.*

Er wordt wel gesteld dat er wel participatie zou hebben plaatsgevonden via het ophalen van informatie en 'gesprekken'. Dat is echter geen participatie over uitwerkingen en voorstellen

²⁾ Vanuit 'de politiek' wordt gesteld dat er wel participatie zou hebben plaatsgevonden maar dat is feitelijk niet aantoonbaar. Wellicht verwacht men de wettelijk verplichte inspraak over het resultaat van het ontwikkelproces (het raadsvoorstel met het door het college vastgesteld document) met participatie tijdens de ontwikkeling.

op basis van die gesprekken. Bovendien is deze werkwijze niet transparant. Er hoort ook een reactie vanuit de samenleving mogelijk te zijn of de vertaling van de opgehaalde informatie in voorstellen goed is en ook of wel iedereen ook heeft kunnen meedenken over het onderwerp in kwestie. Dat heeft over deze onderwerpen niet plaatsgevonden.

De onderbouwde vraag van 7 maatschappelijke organisaties d.d. 10 mei 2021 om alsnog conform de omgevingswet een volwaardig participatieproces voor de ontwikkeling van de omgevingsvisie te organiseren is nog steeds niet bevredigend beantwoord. De situatie in Zeist staat hiermee in schril contrast met die in omliggende gemeenten waar veel meer werk wordt gemaakt van de verplichte participatie.

De participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen en projecten wordt in Zeist min of meer standaard overgelaten aan marktpartijen zoals ontwikkelaars en gebiedseigenaren. Deze voorkeurskeuze van het college betekent *dat de planontwikkeling vooral een zaak is van marktpartijen*. Die kunnen dan langdurig (mee)spreken over de doelen, het 'speelveld', het herijken van bouwstenen uit eerdere processen, het procesvoorstel, het concept ruimtelijk raamwerk en de scenario's voor een gebiedsontwikkeling, inclusief de bouwmassa, bouwhoogte, situering en ruimtelijke inpassing. Denk bijvoorbeeld aan de huidige situatie bij Dijnseburg.

Maatschappelijke belanghebbenden en gebiedswaarden en -kwaliteiten staan daarbij zo buitenspel. Dat is ook mede het gevolg van de *vrijheidsgraden van het Handvat Burgerparticipatie Zeist*. Daarin besluit het college bij een ontwikkeling of en wanneer participatie plaatsvindt. Bovendien laat het college het niveau (de mate van invloed), de reikwijdte, de vorm van de participatie en wijze van verslaglegging over aan initiatiefnemers.

En zoals bij de WA hoeve en Dijnseburg kan het college in contact met marktpartijen vervolgens nog *afwijken van eerder door de raad geaccordeerde beleidskaders*. Hoeveel meer ruimte kun je als lokale overheid marktpartijen nog geven? Als na zo'n ontwikkelproces dan uiteindelijk het resulterende ontwerpplan voor een zienswijzeprocedure ter inzage gelegd wordt, dan is er in de praktijk nog maar marginaal iets aan te veranderen. In feite kunnen burgers en andere belanghebbenden bij verschil van inzicht met de overheid alleen nog gebruik maken van tijdrovende mogelijkheden voor bezwaar en beroep.

Zoiets valt in veel gevallen te voorkomen in geval van *een passende, vroegtijdige participatie en een regeling* daarvoor door een participatie- en inspraakverordening die daarop is toegesneden. Dat biedt dan tenminste mogelijkheden voor kwalitatief betere plannen en daardoor ook voor maatschappelijk draagvlak en vertrouwen in de politiek. Daarbij zou dan in beginsel het bereiken van consent het uitgangspunt moeten zijn (vergelijk ook het kader t.a.v. GebiedsOntwikkeling Nieuwe Stijl, GONS).

Voor het uitvoeren van *gemeente-overstijgende projecten* is het ook nog mogelijk dat op aanvraag van de betreffende gemeenten Gedeputeerde Staten van de provincie een projectbesluit neemt zodat ook belanghebbenden daarover kunnen inspreken (Afdeling 5.2 Omgevingswet en Art. 5.6 Omgevingsbesluit). Het gaat dan inderdaad niet om participatie maar tenminste nog wel om inspraak samen met alle belanghebbenden.