

## **Zeist: bewoners maken een programma van eisen nieuwe woonwijk**

*Boukje Keijzer, B&A Groep*

### **Inleiding burgerparticipatie**

Burgerparticipatie kan worden ingedeeld op basis van verschillende gradaties van invloed en initiatief van burgers. De rol van de overheid en de invloed van de overheid verandert naarmate invloed van burgers groter is. Bij Hellendoorn in Actie! bijvoorbeeld heeft de overheid een faciliterende rol en de samenleving een initiërende rol. In Huis ter Heide West waar bewoners een programma van eisen hebben opgesteld voor een woningbouwlocatie gaat het om een vorm van uit- of aanbesteden en coproductie van burgers.

### **Aanleiding burgerparticipatie**

De gemeente Zeist had het voornemen om in Huis ter Heide west 300 woningen te realiseren in het kader van regionale afspraken. Dat leidde tot conflicten tussen burgers en gemeente. Het wantrouwen tussen beide partijen was groot. Om de relatie met de burgers te verbeteren heeft de raad besloten burgerparticipatie in te zetten. Tegelijkertijd hoopte men ook te kunnen voldoen aan de regionale woningbouwafspraken en langdurige bezwaarprocedures te voorkomen.

### **Maatschappelijk aanbesteden**

Het participatieproces is vormgegeven door middel van Maatschappelijk Aanbesteden, een methode ontwikkeld door B&A. Het is een manier van werken waarbij een beroep gedaan wordt op de betrokkenheid, creativiteit en innovativiteit van coalities van maatschappelijke partners, bedrijven en burgers voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De belangrijkste elementen van maatschappelijk aanbesteden zijn:

- Het formuleren van een brede maatschappelijke opgave
- Het formeren van een verrassende coalitie
- De overheid doet een stap terug.

### **Opdracht, doel en randvoorwaarden**

De opdracht van de gemeente Zeist luidde: Kom tot een breed gedragen programma van eisen voor het ontwerp van woningbouw in Huis te Heide West. De doelstelling was het creëren van woningbouw, waar het aangenaam wonen, werken en recreëren is met respect voor natuur en cultuurhistorie.

Bij de opdracht is een aantal randvoorwaarden meegegeven, onder meer dat er circa 200 woningen gerealiseerd moesten worden en dat het programma van eisen in overeenstemming diende te zijn met wet- en regelgeving. Daarnaast diende in het programma van eisen voorzien te worden in een oplossing voor de gebruikers van de sportvelden en het behoud van recreatieve voorzieningen. Tevens is een aantal aandachtspunten meegegeven bijvoorbeeld het behoud van het historische kerkepad dat door het gebied loopt. De woningen moesten passen in de omgeving en er moest aandacht besteed worden aan een goede verkeersafwikkeling in het gebied.

### **Proces**

Het proces is in gang gezet met een oproep aan alle belanghebbenden in de krant, via een website en een brief aan de bewoners. Op de eerste bijeenkomst zijn 3 bewonerskandidaten gekozen voor de kopgroep. Deze groep is aangevuld met een drietal experts: een planoloog, milieudeskundige en een zorg- en welzijndeskundige. Een onafhankelijke procesbegeleider heeft de kopgroep gecoacht. Op cruciale momenten in het proces hebben alle belanghebbenden de mogelijkheid gehad om hun mening te geven. Zo is een plenaire startbijeenkomst, een tussentijdse consultatiebijeenkomst en een eindbijeenkomst georganiseerd door de kopgroep. Tussen de plenaire bijeenkomsten in heeft de kopgroep werkbijeenkomsten gehouden waarvoor experts en specifieke belanghebbenden input hebben geleverd. De kopgroep heeft opdracht gegeven voor een milieukundig onderzoek, verkeerskundig onderzoek en een inventarisatie van aanwezige flora en fauna.

### **Communicatie**

De kopgroep verzorgde de communicatie omtrent de plannen en het proces zelf. Zo hadden ze een eigen e-mailadres, een postadres, een plaats in de lokale krant en een digitale nieuwsflits. Op cruciale momenten in het proces is een huis-aan-huis nieuwsbrief uitgegeven.

## **Twee scenario's**

Uit het geluidsonderzoek is naar voren gekomen dat een deel van het plangebied niet kon worden bebouwd omdat het binnen geluidscontouren van de A28 lag. Om dat op te lossen konden geluidswerende maatregelen getroffen worden maar dat had weer een negatieve invloed op de flora en fauna. Daarbij kwam dat de kosten voor een geluidswal aanzienlijk waren.

De kopgroep heeft twee scenario's uitgewerkt en voorgelegd aan alle belanghebbenden. In het eerste scenario zouden alle sportvelden plaatsmaken voor woningbouw. Om aan de geluidsnormen te voldoen was een hoge geluidswal gepland. In het tweede scenario zijn de sportvelden die dichtbij de A28 liggen gehandhaafd. In het gebied buiten de geluidscontouren zijn woningen gepland. In het tweede scenario was het aantal woningen veel lager dan aangegeven in de randvoorwaarden. In het eerste scenario is wel aan de randvoorwaarde 200 woningen voldaan maar de kosten waren hoog vanwege de geluidswal.

## **Besluit**

Tijdens de laatste plenaire bijeenkomst met alle belanghebbenden en uit een digitale enquête bleek dat een ruime meerderheid een voorkeur had voor het tweede scenario. Dit scenario, met bijpassend programma van eisen is voorgedragen aan het college van B&W en goedgekeurd. Op 29 september 2009 heeft de gemeenteraad ingestemd met het programma van eisen.

## **Vooroordelen getoetst**

Ook in Zeist bestonden aanvankelijk vooroordelen over burgerparticipatie. Welke vooroordelen bestonden aan het begin van het proces? Hoe wordt daarop teruggekeken aan het eind van het proces?

- Burgers denken alleen aan hun eigen belang
  - Daar valt tegen in te brengen dat ook de 'gemeente' een eigen belang heeft.
  - Uit het voorbeeld van Huis te Heide blijkt dat burgers heel goed in staat zijn belangen af te wegen.
  - Burgers hebben de verantwoordelijkheid genomen voor het programma van eisen.
- Burgers hebben er geen verstand van
  - Burgers hebben veel ervaringskennis
  - Burgers weten ook wat ze niet weten en roepen makkelijker experts in (ook van de gemeente)
  - Het resultaat, programma van eisen gemaakt door burgers, is van hoge kwaliteit.
- Dat kun je niet van burgers vragen
  - Burgers zijn bereid veel tijd en energie erin te steken als hun invloed ook groot is.
- Participatie kost de gemeente veel tijd en geld
  - Het blijkt dat het proces in Huis ter Heide ambtelijk minder tijd heeft gekost dan een regulier proces.
  - De regie ligt bij de burgers het kost hen tijd.
  - Het proces in Huis ter Heide is gebaseerd op een ander type vragen, dat is wennen voor de gemeente.
  - De kosten voor communicatie en voor inhuur van mensen waren hoger dan anders, maar het proces heeft minder beslag gelegd op de gemeentelijke capaciteit.
- Uitholling van de rol van de raad door burgerparticipatie. "Kunnen we als het programma van eisen er is nog wel nee zeggen?"
  - De raad heeft een essentiële rol gehad bij de kaderstelling van de opdracht.
  - De politieke belangen zijn vooraf meegegeven in de opdracht.
  - De raad kan de kwaliteit van het proces controleren, bijvoorbeeld of iedereen zijn stem heeft kunnen laten horen.
  - De raad heeft controle op de inhoud binnen de kaders en randvoorwaarden die zijn meegegeven.
  - Waarom zou je een goed voorstel willen afkeuren?

## **Evaluatie en vervolg**

Het hele project is geëvalueerd door een onafhankelijke bureau. De uitkomsten waren positief. Zo heeft de aanpak geleid tot sterke verbetering van de verhouding tussen bewoners en gemeente, die juist op het gebied van de gemeentelijke bouwopgave te wensen overliet. De raadsleden waren net

als het College van B&W vol lof over het resultaat van dit interactieve proces. Het enthousiasme gold ook de inhoud van het Programma van Eisen, waarin milieuaspecten, verkeersontsluiting, duurzaamheid, groen, recreatie en wooneisen integraal werden bekeken. Kortom de gemeente Zeist is tevreden over deze aanpak en heeft het voornemen om vaker interactief te gaan werken en ook de gemeentelijke organisatie daartoe beter uit te rusten.

## **Reactie**

Willem Buunk, christelijke hogeschool Windesheim

Huis ter Heide is een prachtig voorbeeld van burgerparticipatie. Het hele proces is zowel aan het begin als aan het eind goed verankerd. De raad heeft vooraf goed nagedacht over de kaders die zijn meegegeven en is achteraf akkoord gegaan met het door de belanghebbenden voorkeursscenario.

Een punt van kritiek is dat toekomstige gebruikers van het gebied niet hebben geparticipeerd in dit proces. De omwonenden die actief zijn in het participatie traject moeten zich dus realiseren dat ze meedenken en meebeslissen over de woonomgeving van een ander. Nu valt de deelname van toekomstige kopers en huurders van woningen bijna nooit goed te organiseren, omdat die in dit soort planprocessen meestal nog niet bekend is wie het zijn. Dat geldt niet voor de sportclub. Die was wel belanghebbend en bekend, maar had geen vertegenwoordiger in de kopgroep. Dat is een risico omdat de club als gebruiker van de velden een rechtstreeks belang heeft bij het verloop van het planproces en de keuzes die erin gemaakt worden.

Nog een opvallend partij die niet deelnam in het proces, is de woningbouwcorporatie. De woninglocatie wordt overgedragen aan de corporatie die het gebied gaat ontwikkelen. De gevolgde participatie aanpak heeft goede resultaten opgeleverd, maar daardoor kan er nog van alles misgaan in de uitvoering. Daarbij kan de vraag worden gesteld waarom er niet voor gekozen is om ook een projectontwikkelaar mee te laten doen?

De meerwaarde van deze interactieve aanpak is de snelheid waarmee het programma van eisen tot stand is gekomen, het draagvlak dat is verkregen en de afweging die gemaakt is. In het algemeen kan een interactieve aanpak risicovol zijn als de randvoorwaarden niet helder zijn omschreven en worden gecommuniceerd. In dit voorbeeld laat zien hoe belangrijk het is dat de gemeenteraad die kaders expliciet vantevoren heeft vastgelegd.