

Bijlage: Tussenevaluatie Burgeramendement

(eerste peiling, juli 2022, tweede peiling, januari 2024)

De gemeenteraad van Zeist experimenteert sinds januari 2023 met het burgeramendement. Met dit instrument kunnen inwoners voorstellen doen tot aanpassing van een te nemen raadsbesluit. De raad moet dan expliciet een besluit nemen over deze aanpassingsvoorstellen. Het burgeramendement is een uitbreiding op de bestaande participatie-instrumenten.

De raad heeft afgesproken dat na iedere indiening van een burgeramendement een tussenevaluatie wordt uitgevoerd. Daarin wordt vooral gekeken naar het proces en of er aanleiding is de werkwijze en/of spelregels aan te passen. De eerste tussenevaluatie was in de zomer van 2023 (na burgeramendementen bij de Eerste Zeister Omgevingsvisie (EZO)). Daarover is in september 2023 gerapporteerd. Deze tweede tussenevaluatie heeft betrekking op het burgeramendement bij de behandeling van de Bebouwde kom wet Natuurbescherming in de raad, op 12 december 2023.

Opnieuw is voor de tussenevaluatie een online vragenlijst uitgezet onder de betrokkenen bij dit burgeramendement. De vragenlijst is grotendeels hetzelfde als die van de eerste tussenevaluatie. Dat biedt ook mogelijkheden om de uitkomsten van beide tussenevaluaties naast elkaar te zetten. De meeste vragen hebben betrekking op het burgeramendement van 12 december, sommige vragen zijn meer algemeen. Er zijn ook enkele stellingen opgenomen, waarbij men kon aangeven in hoeverre men het hiermee eens of oneens is en waarbij men eventueel een toelichting kon geven op het antwoord. De toelichtingen zijn in de rapportage samengevat met een onderscheid in ondersteunende (positieve) 👍 en afwijzende (negatieve) 👎 reacties.

Er zijn 18 vragenlijsten ingevuld, vooral door (buitengewoon) raadsleden (14) en daarnaast door 2 collegeleden, 1 indiener en iemand uit de ambtelijke organisatie. Dit is vergelijkbaar met de eerste tussenevaluatie (toen 19 respondenten, ook vooral uit de raad). Let wel: het absolute aantal respondenten is klein. De uitkomsten zijn daarom niet in percentages weergegeven en hebben betrekking op de respondenten. Ook is het daardoor moeilijk om vergelijkingen te maken tussen raadsleden en andere betrokkenen. Alleen als het verschil expliciet is wordt het vermeld in de tekst. Ter informatie zijn ook de uitkomsten van de eerste tussenevaluatie weergegeven.

Algemene indruk

Allereerst is gevraagd naar de algemene indruk van het proces van het burgeramendement bij dit specifieke raadsvoorstel (los van inhoud en politiek). De antwoorden zijn net als bij de eerste tussenevaluatie uiteenlopend. Sommige betrokkenen (=respondenten) vinden het positief dat inwoners de mogelijkheid hebben om via een burgeramendement hun standpunt te onderbouwen. De meeste respondenten zijn echter kritisch. Enkelen vinden bijvoorbeeld dat het instrument weinig oplevert en dat de kans bestaat dat het oneigenlijk wordt gebruikt. Een aantal respondenten vond het in dit geval een poging om een mening door te drukken. Iemand stelt: 'het doel was het frustreren van woningbouw en niet het tegengaan van het voorstel zelf'. Verwezen wordt ook naar de ronde tafel, waar dit beter op zijn plaats zou zijn. Deze kritiek is anders dan bij de eerste tussenevaluatie, toen de kritiek zich meer richtte op de tijd en inzet en op de complexiteit van het instrument. Kortom, er is net als bij de eerste tussenevaluatie sprake van verdeeldheid over de effectiviteit en het juiste gebruik van het burgeramendement als instrument. Sommige respondenten zien het als een waardevolle aanvulling voor burgerparticipatie, terwijl anderen bezorgd zijn over mogelijk oneigenlijk gebruik en het bereiken van tegenovergestelde doelen.

De voorbereidingsfase (alleen voor de indiener(s))

Aan de enige indiener van een burgeramendement in de respons zijn enkele vragen voorgelegd over de periode vóór het formeel indienen van het burgeramendement. De indiener was al bekend met het instrument, onder andere door zijn betrokkenheid bij een maatschappelijke organisatie. Het instrument is ingezet omdat het de laatste mogelijkheid is voor burgers om invloed uit te oefenen op een besluit.

Contact met de griffie

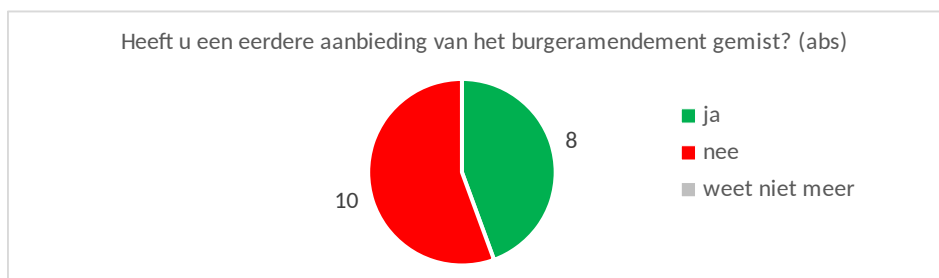
Voor het opstellen van de tekst van het burgeramendement heeft de indiener contact gezocht met de griffie en was hier zeer tevreden over.

Verzamelen van 50 handtekeningen

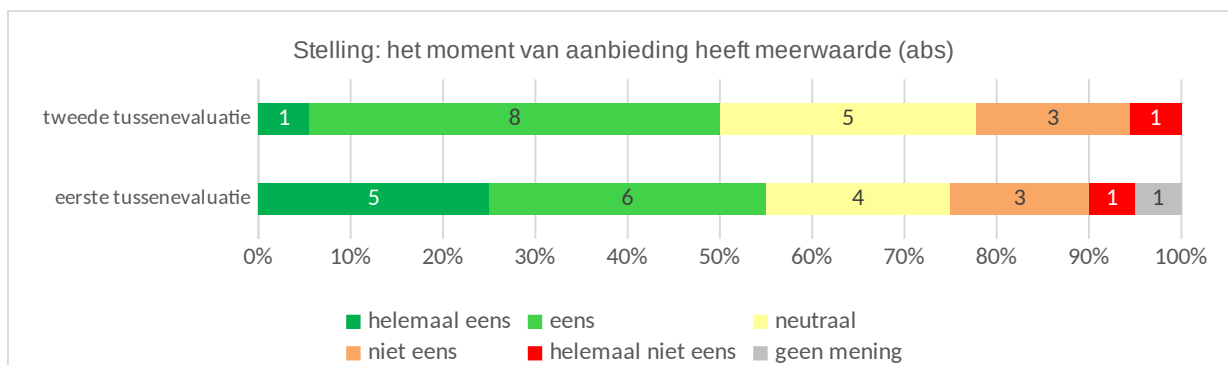
Om een burgeramendement te kunnen indienen zijn tenminste 50 handtekeningen nodig. Voor de indiener van dit specifieke burgeramendement was dit niet moeilijk, maar ook gemakkelijk. Een voordeel was dat de indieners ondersteund werden door de Stichting Beter Zeist die in de gemeente een brede achterban heeft.

Aanbieding van het burgeramendement

Anders dan de vorige keer is dit burgeramendement direct aangeboden aan de raadsvergadering en niet (zoals de vorige keer) eerder in het proces. De vraag aan de betrokkenen deze keer was of men een eerdere aanbieding (bijvoorbeeld bij een politiek spreekuur of een ronde tafel) heeft gemist.



Ook hier een gevarieerd antwoord: 8 mensen hebben het gemist, 10 hebben het niet gemist.



De helft van de respondenten vindt dat het een meerwaarde heeft als het burgeramendement formeel wordt aangeboden, bijvoorbeeld in een politiek spreekuur of een ronde tafel. Ongeveer een vijfde vindt het geen meerwaarde hebben, de rest is neutraal. De uitkomsten komen op hoofdlijnen overeen met de eerste tussenevaluatie. Er is een lichte voorkeur voor een meer officiële aanbieding.



De voorstanders vinden het tijdig indienen van een burgeramendement van belang voor een effectieve besluitvorming. Het belang van betrokkenheid van burgers in het voorproces speelt hierbij een rol, ook voor een beter begrip van de politieke context. Voor raadsleden is het relevant, omdat zij zich beter kunnen voorbereiden en een ongewenst debat tijdens de raadsvergadering kan worden voorkomen. Genoemd als argument vóór is ook dat het unieke karakter van een burgeramendement wordt onderstreept door een speciaal aanbiedingsmoment.

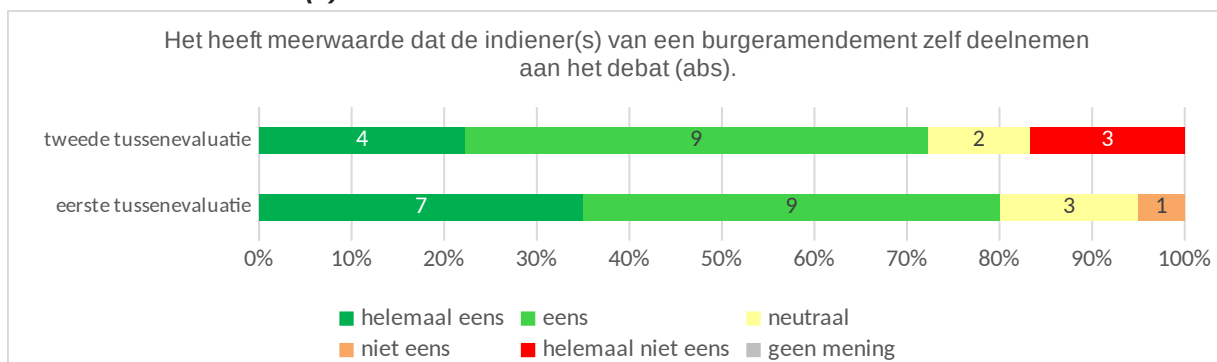


Voor degenen die geen meerwaarde zien in het eerder aanbieden van het burgeramendement heeft het vooral een symbolische waarde, voor de Bühne. Hangt wel een beetje van het onderwerp af. Eén respondent ziet een risico dat er achter de schermen een onderhandelingscircus gaat ontstaan.

Het debat

Over het debat is de stelling voorgelegd dat het een meerwaarde heeft dat de indiener(s) van een burgeramendement zelf aan het debat deelneemt.

Deelname van indiener(s) aan het debat



Circa driekwart van de betrokkenen (N=13) vinden dat het een meerwaarde heeft als de indiener(s) van een burgeramendement ook zelf deelnemen aan het debat. Drie respondenten (alle drie raadsleden) zijn het (helemaal) niet met de uitspraak eens en nog eens twee raadsleden zijn het hiermee niet eens en ook niet oneens. Op hoofdlijnen komt het plaatje overeen met de eerste tussenevaluatie.



Het debat dient om begrip te kweken voor standpunten en het openbare gesprek te voeren over waarden en opvattingen. Voor de indiener(s) heeft meedoen aan het debat als voordeel dat het de betrokkenheid van de indiener(s) vergroot, interpretatie-onduidelijkheden kan voorkomen en dat er adequaat gereageerd kan worden op vragen en opmerkingen vanuit de raad en het college. Het geeft de raad en het college inzicht in de motivatie achter het burgeramendement. Dit zorgt voor een evenwichtiger speelveld.

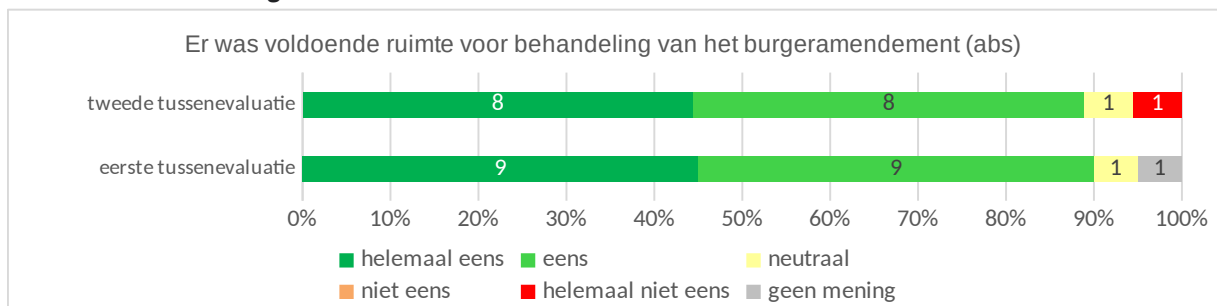


De respondenten die het geen meerwaarde vinden hebben als de indiener(s) zelf deelnemen aan het debat, geven onder andere aan dat voor inspreken de ronde tafel meer geschikt is, waarna de standpunten duidelijk zijn en een debat soms niet meer aan de orde of nodig is. Indien nodig kunnen de indieners in de raadsvergadering hun standpunt eventueel nog toelichten. Het debat is dan voorbehouden aan de raadsleden.

Raadsvergaderingen

De volgende stellingen hebben betrekking op de raadsvergadering van 12 december en gaan over de ruimte voor behandeling van het burgeramendement en de duidelijkheid van de vergaderorde (werkwijze).

Ruimte voor het burgeramendement



Vrijwel alle respondenten vinden dat er in de raadsvergadering genoeg ruimte was voor behandeling van het burgeramendement. Eén respondent (een raadslid) is het hier niet mee eens. Ook bij de eerste tussenevaluatie vonden de meeste betrokkenen dat er voldoende ruimte was.

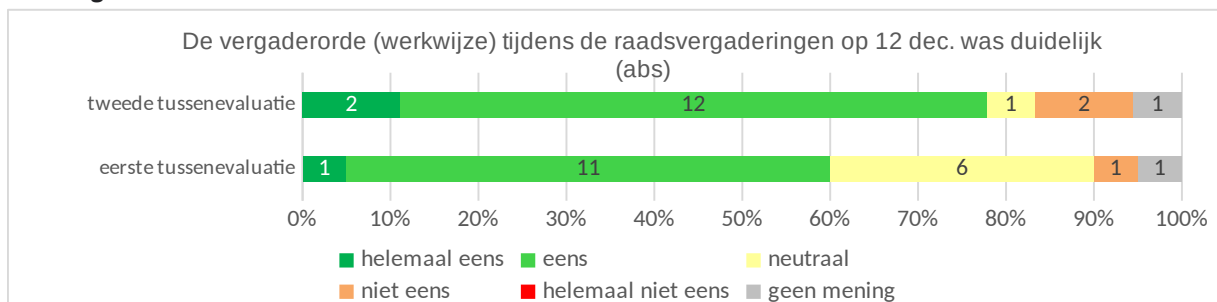


Er werd (ruim) voldoende tijd ingeruimd tijdens de raadsvergadering. Procedureel klopt dat met de afspraken. Het gevoel is bij enkelen wel dat het veel tijd kost en dat meer ruimte niet wenselijk is.



Een enkeling vindt dat er teveel ruimte is geboden aan het burgeramendement. Een argument is ook dat deze ruimte thuishoort in een ronde tafel en/of debat over het onderwerp.

De vergaderorde



Ook over de vergaderorde zijn de respondenten overwegend (bijna 80%) positief gestemd. Twee betrokkenen (beide raadsleden) vonden de werkwijze niet duidelijk. Ook bij de eerste tussenevaluatie was men overwegend positief (of neutraal) hierover.



Degenen die de stelling onderschrijven geven credits aan de voorzitter, die de werkwijze helder heeft gecommuniceerd. Eén respondent vond het beter gaan dan de vorige keer, ook omdat het burgeramendement deze keer de 'normale' route volgde. Eén raadslid vindt dat sommige raadsleden hun bevoegdheden niet willen delen met inwoners en dat zij het proces gebruiken om bezwaar te maken tegen de vergaderorde.

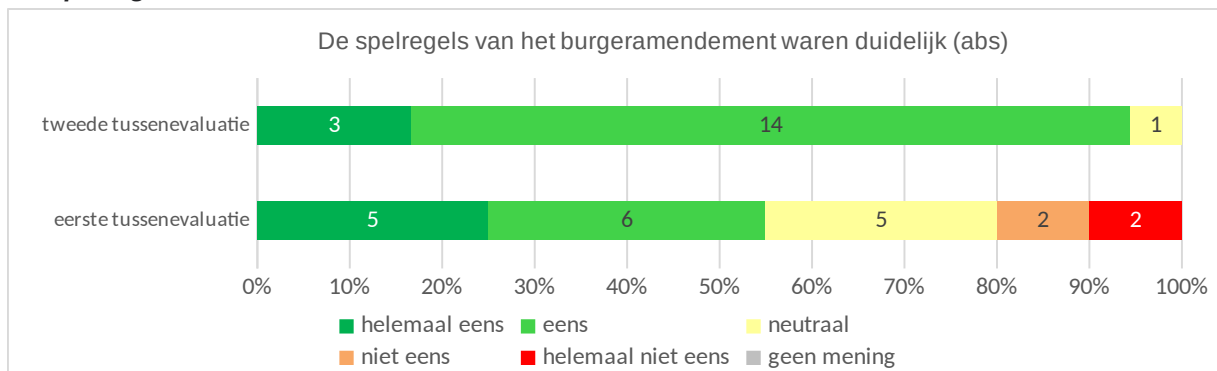


Een enkeling vond het wat rommelig, de structuur miste. Een ander argument is het gevoel dat de indiener niet leek te weten dat hij geen half uur kon toelichten.

Het instrument en de spelregels

Door middel van enkele stellingen is de respondenten gevraagd wat ze vinden van het instrument burgeramendement en van de spelregels die hieraan gekoppeld zijn.

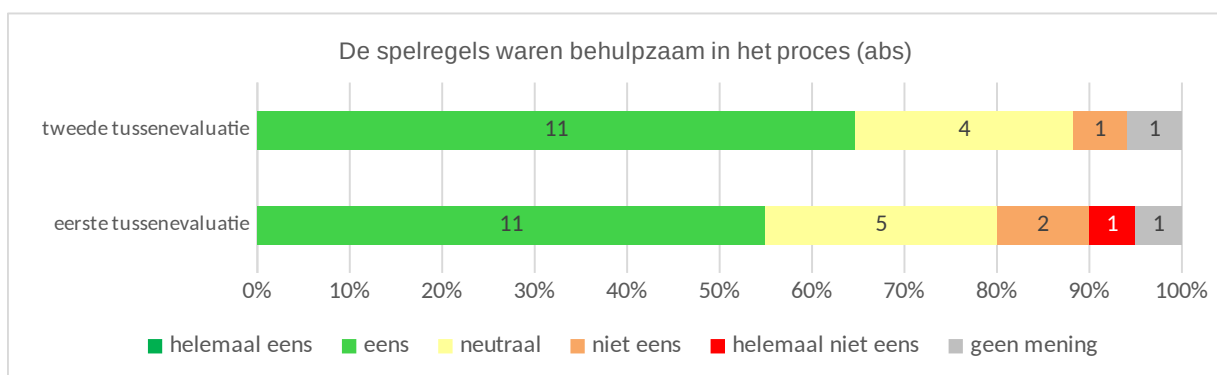
De spelregels



Voor vrijwel betrokkenen (N=19) waren de spelregels van het burgeramendement duidelijk. De bekendheid met de spelregels lijkt groter dan bij de eerste tussenevaluatie.



De formele spelregels zijn wel duidelijk, al kent niet iedereen die uit het hoofd. Toegevoegd wordt dat de spelregels moeten passen in het ordereglement zoals de gemeentewet dit eist. Ook wordt nog aangegeven dat er altijd ruimte is/moet zijn voor interpretatie van de spelregels.



Meer dan 60% (N=11) van de respondenten vindt dat de spelregels ook behulpzaam zijn geweest in het proces. Daarnaast antwoorden vier respondenten neutraal op deze vraag en is één betrokkene (een raadslid) het hier niet mee eens. Het oordeel over het nut van de spelregels in het proces is iets positiever dan bij de eerste tussenevaluatie.

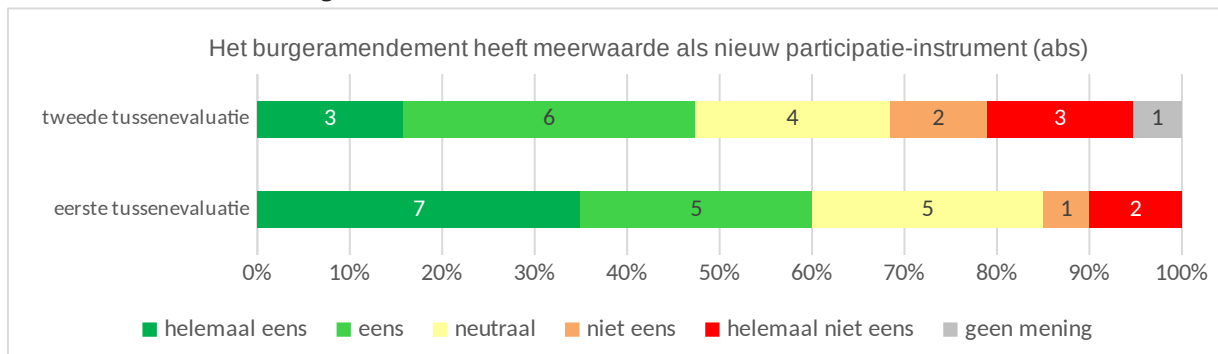


Aangegeven werd dat er voldoende ruimte was voor de indieners om het burgeramendement toe te lichten. De spelregels zorgen voor duidelijkheid in het proces, het helpt als iedereen weet waar men zich aan moet houden.



Als tegenargument wordt genoemd dat het ingediende amendement nogal destructief werd gevonden en dat de indiener niet genoeg was gewezen op de spelregels. De suggestie wordt gedaan om voor de indieners een extra spelregel toe te voegen dat een beknopte heldere toelichting gewenst is op het burgeramendement.

Meerwaarde van het burgeramendement



Over de meerwaarde van het burgeramendement als nieuw participatie-instrument zijn deze keer (in vergelijking met de eerste tussenevaluatie) verhoudingsgewijs minder betrokkenen (N=9, <50%) tevreden en iets meer (N=5) ontevreden.



Het burgeramendement wordt van belang gevonden, omdat het burgers de mogelijkheid geeft om hun zorgen en standpunten rechtstreeks aan de raad over te brengen en zo invloed uit te oefenen op de besluitvorming, wat de afstand tussen gemeente / raad en de burgers verkleint. Het maakt burgers expliciet deel van het besluitvormingsproces en dwingt fracties en raadsleden kleur te bekennen over aangedragen aandachtspunten. Het wordt gezien als een politiek instrument dat participatie bevordert.



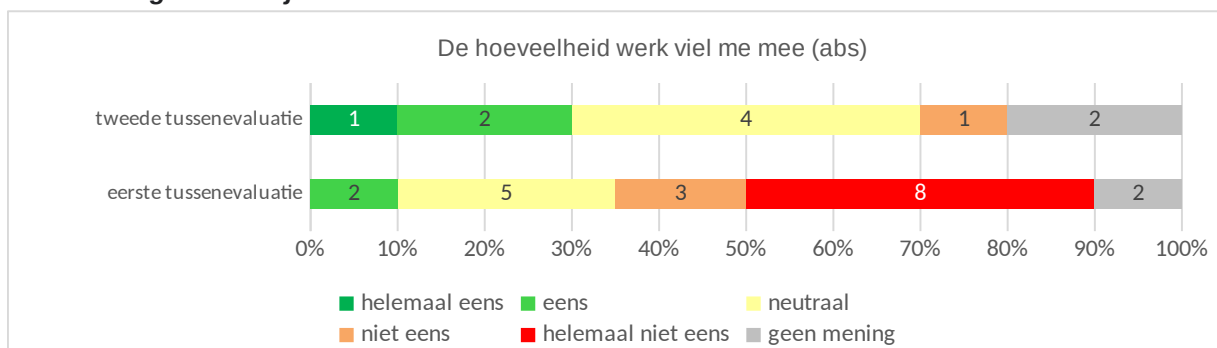
De bekendheid ervan onder het brede publiek is wel een uitdaging. Daarnaast zijn er twijfels over de inzet van het instrument: het burgeramendement heeft in potentie een meerwaarde, maar wordt nu vooral door beroepsinsprekers ingezet om hun gelijk te halen. Enkelen vinden dit eerder neigen naar een negatief stemadvies dan naar een constructieve poging tot aanpassing. Daarom heeft het volgens hen tot nu toe geen toegevoegde waarde voor de democratie. Men ziet het als een verlengstuk van een specifieke groep burgers die hun weg al weten in de politiek.

Benodigde tijd en inspanning

De betrokkenen is gevraagd hoeveel uur men (los van debat en vergaderingen) in het burgeramendement heeft gestoken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opstellen en bespreken van het burgeramendement en het verzamelen van handtekeningen. De indiener heeft er veel tijd in gestoken, maar kan niet terughalen hoeveel tijd. Bij de andere betrokkenen gaat het -voor zover men het nog weet- om minder dan 10 uur, vaak minder dan 5 uur.

Over de hele linie is de tijdsinzet minder dan bij de eerste tussenevaluatie.

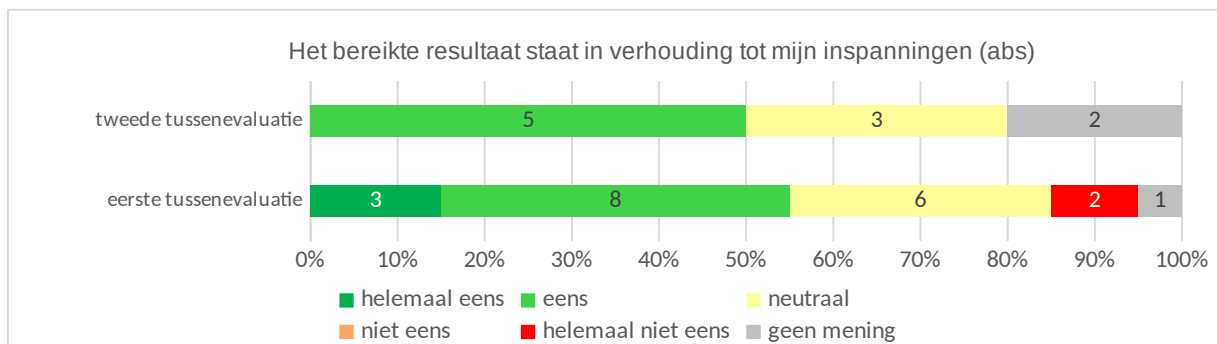
Beoordeling van de tijdsinzet



Dat vertaalt zich ook in de beoordeling van de ingezette werktijd. In de meeste gevallen viel het mee of men oordeelt neutraal. Bij de eerste meting was het merendeel het niet eens met de uitspraak dat de hoeveelheid werk mee viel.



Een genoemde reden waarom de hoeveelheid werk en tijd mee viel was dat over het onderwerp van dit burgeramendement ambtelijk al uitvoerig was nagedacht, waardoor geen nieuw onderzoek nodig was. Maar uiteraard kost zo iets extra tijd, het is lastig daar een waardeoordeel aan te geven.



Voor de helft (5) van de betrokkenen die deze vraag heeft beantwoord staat het bereikte resultaat in verhouding tot de inspanningen die ervoor zijn gepleegd. Nog eens 3 respondenten, waaronder de indiener, oordelen neutraal hierover. Niemand is negatief.



De betrokkenen die positief zijn geven aan dat het intern goed is voorbereid waardoor helder werd wat de indieners beoogden en welke vragen er bij de raad leefden. Zo was hier eenvoudig op te reageren. Ook werd gesteld dat de naar voren gebrachte argumenten en afwegingen de raad goed konden overtuigen om het burgeramendement te verwerpen.

Eindoordeel: plus en min

Tot slot is de betrokkenen gevraagd om aan te geven wat er voor hen in positieve en in negatieve zin het meeste uitspringt als het gaat om deze behandeling van het burgeramendement en welke verbeterpunten men heeft.



Het gebruik van het burgeramendement bracht verschillende positieve punten naar voren:

- Zo waardeert men dat dit inwoners de mogelijkheid geeft om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.
- De indiener kreeg de gelegenheid om zijn standpunt helder toe te lichten aan de raad, waardoor de intenties en het doel duidelijk werden.
- De procedure verliep goed en vlot en was duidelijk voor alle betrokkenen. Het was niet zo'n chaos als de eerste keer, er waren geen eindeloze onderhandelingen en de raad handelde snel en duidelijk, met ruimte voor sprekers en snelle actie. De voorzitter hield het strak en kort.
- Er zijn geen pogingen gedaan om het amendement te 'haalbaar' te maken ten koste van de kern, de verantwoordelijkheid werd bij de indieners gelaten.
- Dit resulteerde in een georganiseerder en efficiënter proces waarbij indieners voldoende ruimte kregen voor hun bijdrage.



Bij de inzet van het burgeramendement werden ook negatieve aspecten genoemd:

- Het gaat daarbij onder andere om dat het burgeramendement werd ingediend, terwijl dit al voor besproken was, weinig kansrijk leek en niet is bijgesteld op basis van overwegingen van raadsleden.
- Het gevoel heerst dat het doel was om het proces te vertragen en standpunten af te dwingen. Dit resulteerde in wantrouwen.
- Meerdere keren is gewezen op de te lange en te uitgebreide inleiding door de indiener. Het kost veel tijd en eerder ingrijpen wordt als wenselijk gezien.
- Tenslotte is het gevoel geuit dat het instrument (door dezelfde personen) oneigenlijk wordt gebruikt om het "eigen gelijk" te halen.

Suggesties voor de toekomst

Op de vraag: wat zou u bij de behandeling van een volgend burgeramendement anders willen zien? zijn verschillende meningen en suggesties naar voren gebracht:

- Zo zou het voor een betrokkene een meerwaarde hebben als er écht nieuw inzicht wordt geboden door (andere) mensen of groepen die niet politiek betrokken zijn.
- Andere suggesties zijn (meer) in gesprek gaan met de indiener(s) en deelname van de indiener(s) aan de ronde tafel en het debat of een betere inhoudelijke discussie in een aparte bijeenkomst.
- Daarnaast wordt aangedrongen op meer duidelijkheid en structuur, inclusief duidelijke regels voor spreektijd en spreekvorm en helderheid over de rol van de indieners en van de raad in het proces.
- Algemeen wordt gepleit voor een opbouwende grondhouding van de indiener(s) en een open houding van de raad en luisteren naar argumenten wordt ook genoemd.
- Een aantal respondenten is positief over zoals het nu gaat, terwijl anderen pleiten voor de afschaffing van het burgeramendement als instrument.

Samengevat:

- Net als bij de eerste tussenevaluatie lopen de meningen van de betrokkenen over het burgeramendement uiteen, ongeacht ieders rol en positie. De **algemene indruk** is dat de inzet van het burgeramendement zowel positieve als negatieve kanten heeft. Positief is dat burgers meer kunnen worden betrokken bij besluitvorming en dat het meer kansen biedt om in gesprek te gaan met de raad. Aan de andere kant kost het instrument veel tijd en bestaat er bezorgdheid over mogelijk oneigenlijk gebruik en het bereiken van tegenovergestelde doelen.
- De helft van de respondenten vindt dat het een meerwaarde heeft als het burgeramendement **formeel** wordt aangeboden, bijvoorbeeld in een politiek spreekuur of een ronde tafel. Het komt de effectieve besluitvorming ten goede. Voor anderen heeft het vooral een symbolische waarde.
- De meeste betrokkenen vinden het een meerwaarde als de indieners van een burgeramendement ook zelf deelnemen aan het **debat**. Het debat dient om begrip te kweken voor standpunten en het openbare gesprek te voeren. Het voordeel is dat de betrokkenheid van de indiener(s) wordt vergroot en interpretatie-onduidelijkheden worden voorkomen. Dit zorgt voor een evenwichtiger speelveld. Anderen vinden dat de ronde tafel meer geschikt is om standpunten uit te wisselen.
- Vrijwel iedereen vindt dat de raadsvergadering **voldoende ruimte** bood voor behandeling van het burgeramendement. Het gevoel is aan de andere kant dat het veel tijd kost en dat nog meer ruimte niet wenselijk is.
- Ook over de **vergaderorde** zijn de respondenten positief gestemd. Credits zijn er voor de voorzitter, die hierover helder heeft gecommuniceerd. Het ging beter dan de eerste keer, ook omdat het burgeramendement deze keer de 'normale' route volgde. Een enkeling vond het nog wel wat rommelig en/of dat de indiener teveel tijd kreeg en nam voor de toelichting.
- De **spelregels** van het burgeramendement lijken voldoende duidelijk, maar zouden wel moeten passen in het ordereglement uit de gemeentewet. Ook moet er ruimte zijn voor interpretatie. De spelregels zorgen echter voor duidelijkheid in het proces. Een suggestie is om voor de indieners een extra spelregel toe te voegen voor een beknopte heldere toelichting.
- Het burgeramendement heeft een **meerwaarde** als nieuw participatie-instrument, omdat het burgers direct de mogelijkheid geeft invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Het dwingt fracties en raadsleden om kleur te bekennen over aangedragen aandachtspunten. Anderen twijfelen over de inzet van het instrument: het vinden dat het nu vooral door beroepsinsprekers wordt ingezet om hun gelijk te halen.
- De **tijdsinzet** is minder geweest dan bij de eerste tussenevaluatie. Dat vertaalt zich ook in de beoordeling van de ingezette werktijd. In de meeste gevallen viel het mee, met name omdat over het onderwerp al uitvoerig was nagedacht. Voor de meeste betrokkenen staat het resultaat ook in verhouding tot de inspanningen. De voorbereiding was goed, waardoor helder werd wat de indieners beoogden en welke vragen er bij de raad leefden.
- Samenvattend zijn de **positieve punten** met name de mogelijkheid voor inwoners om invloed uit te oefenen op de besluitvorming en dat door het burgeramendement de intenties goed duidelijk werden. De procedure verliep goed en vlot: het was een georganiseerder en efficiënter proces, waarbij indieners voldoende ruimte kregen.
- Bij de **negatieve punten** ging het onder meer om het gevoel dat het burgeramendement oneigenlijk is ingezet om het proces te vertragen en standpunten af te dwingen. Dit resulteerde in wantrouwen. Ook werd de inleider te veel tijd geboden voor de inleiding.
- De verbeteringsuggesties sluiten hierop aan en hebben betrekking op de rol van de indiener(s) en de plaats om de discussie aan te gaan: ga in gesprek in een ronde tafel en/of een debat en maak de regels rondom het burgeramendement voor de indieners strakker. Een opbouwende grondhouding en een open houding van de raad zijn daarbij van essentieel belang.