

Kaderstellende raadsnota

Burgerparticipatie: wie het weet, mag het zeggen!

Inleiding

“Om onze inwoners, ondernemers en bezoekers zo goed mogelijk van dienst te zijn, werken we volgens de principes van Cittaslow: een internationaal keurmerk dat garant staat voor kwaliteit van leven en veel aandacht voor duurzaamheid en burgerparticipatie.”

Dit staat mooi en kernachtig geformuleerd op de website van de gemeente Echt-Susteren: een belangrijk onderdeel van de ‘Cittaslow-filosofie’ is ‘burgerparticipatie’. Met andere woorden, burgerparticipatie is één van de essentiële elementen en voorwaarden van de gemeente om zich een Cittaslow-gemeente te mogen noemen. Zo was de gemeente al actief op het gebied van burgerparticipatie voordat het het Cittaslow-keurmerk mocht dragen. In 2017 ontving Echt-Susteren op het wereldcongres van Cittaslow-International zelfs een award voor de manier, waarop inspraak en participatie van burgers in de gemeente geregeld is. Het onderwerp staat immers al veel langer op de agenda: in 2008 heeft de gemeenteraad al een startnota burgerparticipatie vastgesteld.

In de nu voor u liggende nota wordt, conform het verzoek van de raad, op een rijtje gezet welke ontwikkelingen en initiatieven zich in de afgelopen tien jaar hebben voorgedaan en waar mogelijke verbeterpunten liggen.

Huidige vormen van burgerparticipatie

In de gemeente Echt-Susteren worden burgers van oudsher betrokken bij het opstellen van beleid en projecten. Deze betrokkenheid komt voort uit een aantal zaken en ontwikkelingen. Zo worden burgers alsmat mondiger en wordt het voor hen steeds eenvoudiger en laagdrempeliger om zich te uiten. Echt-Susteren heeft ook een heel aparte positie als het gaat om de aansluiting tussen burger en

gekozen volksvertegenwoordiger. Waar in het algemeen veelal sprake is van een groeiende afstand tussen kiezer en gekozene, is Echt-Susteren de enige gemeente in Nederland, waar alle bij de gemeenteraadsverkiezingen gekozen raadsleden de voorkeursdrempel haalden. De leden van de volksvertegenwoordiging zijn dus gekend in hun gemeenschap, hetgeen een uitstekend uitgangspunt biedt voor inbreng van de burger in de lokale politiek.

Waarom burgers erbij betrekken? Waar ligt de grens?

De maatschappelijke uitdagingen voor de lokale overheden worden steeds ingewikkelder. In het huidige tijdperk van transities en transformaties krijgt de gemeente extra (uitvoerings)taken op het gebied van bijvoorbeeld jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning of richt de gemeente haar taken anders in, zoals bij de Omgevingswet.

Een eerste reactie van de lokale regelgevers bij dit soort complexe vraagstukken, is het terugleggen van de problematiek bij de burgers. De inwoners zien dit als een erkenning van hun belang en waarderen de vraag, die vaak gezien wordt als een extra democratische legitimatie van het beleid.

Als gekeken wordt naar de geschiedenis van onze democratie, is dit niet in alle gevallen juist. Ligt het bij een eenvoudige beslissing voor de hand om een afweging te maken over dat ene punt, bij complexe besluiten, die een ingewikkelde samenhang vertonen met een groot aantal andere factoren, is het juist aan de gekozen volksvertegenwoordiging om een gedegen afweging te maken, waarin alle belangen op de lange termijn worden meegewogen. Juist daarom kiest de samenleving periodiek op basis van een breed programma, waarin visie en idealen de leidraad zijn, haar vertegenwoordigers, die vervolgens gecompenseerd worden voor het beschikbaar stellen van veel tijd en energie om de gemeente optimaal te besturen.

De wetgever heeft daarom ervoor gekozen om heel gericht om te gaan met burgerparticipatie. Aan de ene kant is er sprake van ‘inspraak’ bij (voornamelijk) gemeentelijke voorstellen, die directe doorwerking hebben op de omgeving van de betrokkene. Anderzijds wordt ‘participatie’ bevorderd bij praktische zaken, die vooral op zorg en veiligheid betrekking hebben. In alle gevallen blijft het bestuursorgaan of de gekozen volksvertegenwoordiger verantwoordelijk voor de uiteindelijke beslissing.

Van groot belang hierbij is het ‘verwachtingsmanagement’ richting de burger. De betrokken inwoner, die gevraagd wordt zijn mening te geven over een onderdeel van het allesomvattende beleid, zal het als een miskening ervaren als zijn mening niet omgezet wordt in het beleid. Was beleidsbepaling in vroeger jaren voorbehouden aan een exclusieve groep deskundigen, met de introductie van sociale media en internet, waant eenieder zich deskundig en is iedere afwijkende mening een dwaalspoor. In de politieke filosofie is daarom naast de stroming van de directe democratie een stroming te zien van auteurs, die juist waarschuwen voor de doorgedraafde eis aan burgers om overall een mening over te hebben. Als je enerzijds een systeem van gekozen volksvertegenwoordiging bepleit, maar voor ieder moeilijk besluit de verkregen verantwoordelijkheid afschuift op de kiezer, is het onmogelijk om die inwoner vervolgens weer te corrigeren door een beroep te doen op het bredere algemeen belang. Gijs van Oenen, een van de bekendste politiek filosofen van dit moment, spreekt in dit kader van een ‘overspannen democratie’.¹ Het steeds weer vragen van de mening van de burger over een specifiek issue, waarna er toch weer een afweging gemaakt wordt, die past binnen het bredere algemeen belang, leidt juist tot een vervreemding van de politiek en niet tot de (bedoelde) benadering. “De ervaren vervreemding is juist het gevolg van de perfectionering van het democratisch proces”, zegt Van Oenen.

Burgerparticipatie gebeurt dus zeker niet alleen op eigen initiatief van een burger of groep burgers, maar ook op verzoek van de gemeente. Burgerparticipatie speelt zich op uiteenlopende beleidsterreinen af, maar burgerparticipatie kent op zijn beurt ook verschillende uitingsvormen.

Verschijningsvormen burgerparticipatie

Eerst en vooral is sprake van burgerparticipatie in de vorm van ‘verplichte inspraak’. De gemeente voldoet aan de wettelijke eisen op gebied van terinzagelegging en inspraakprocedures, bij bijvoorbeeld vergunningen en bestemmingsplannen. Dit is onder andere vastgelegd in artikel 170, lid 1, sub c van de Gemeentewet, waarin gesteld wordt dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van de procedures op het vlak van burgerparticipatie.

Ook probeert de gemeente zo veel mogelijk open(baar)heid te geven over beleidsvoering en werkzaamheden, door middel van toegankelijke informatiekanalen voor de diverse doelgroepen, zoals inwoners, ondernemers, bezoekers en politieke betrokkenen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van het Waekblaad, waarin iedere week over het ‘gemeentenieuws’ bericht wordt. Tevens zal er in de nabije toekomst weer gebruik worden gemaakt van een lokale omroep om de

raadsvergaderingen live uit te zenden, hetgeen nu – en waarschijnlijk ook in het vervolg – via youtube wordt gedaan. Dit youtube-kanaal is een van de sociale media waarvan de gemeente veelvuldig gebruikmaakt. Met deze digitale kanalen worden burgers rechtstreeks, snel en eenvoudig geïnformeerd. De gemeente gaat steeds vaker live met video's op – bijvoorbeeld – facebook bij bepaalde evenementen om de inwoners (ook vanuit thuis) te betrekken bij en te informeren over de activiteiten in de gemeente. Zo wordt een bepaalde beleving op een laagdrempelige manier gecommuniceerd aan de inwoners.

In dit laatste geval is er sprake van 'informatie geven'; 'informatie halen' gebeurt ook. Inspraakavonden worden georganiseerd, zodat inwoners hun inbreng kunnen leveren en een bijdrage leveren aan de besluitvorming. Inwoners krijgen – binnen het afgebakende gebied en binnen een vastgelegd budget – de kans om hun prioriteiten aan te geven en deze lijn wordt dan vaak gevolgd. Bovendien worden verscheidene platforms en gremia in het leven geroepen, die de belangen van individuele of gegroepeerde burgers behartigen. Deze klankbord- of overlegorganen leveren de ene keer op eigen initiatief input, dan weer wordt van gemeentezijde aan hen om advies of inbreng gevraagd.

Voorts valt er te denken aan onderzoeken met betrekking tot het beleid en de dienstverlening, zoals het jaarlijkse (wettelijk verplichte) cliëntervaringsonderzoek Wet maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast zijn er audits waar burgers hun bijdrage aan leveren en worden in het kader van "Waar staat je gemeente" uitgebreide bevolkingsraadplegingen gehouden. De GGD organiseert in opdracht van de gemeente periodiek een Gezondheidsmonitor. Al deze data leveren input voor optimalisering van beleid en uitvoering.

Concrete gemeentelijke vormen burgerparticipatie

In de gemeente Echt-Susteren bestaan onder meer het Participatieplatform Sociaal Domein, Klankbordgroep Cultuur, Klankbordgroep recreatie, Dorpsraden (Kerncontactgroepen) en Winkeliersverenigingen. Dergelijke groepen zijn vormen van burgerparticipatie van structurelere aard. Specifiek voor projecten in het openbaar gebied wordt er vaak ad hoc een vorm van burgerparticipatie georganiseerd.

Vormen van burgerparticipatie per thema

Zoals hierboven blijkt, is er sprake van burgerparticipatie op het gebied van onder meer leefbaarheid, cultuur en toerisme. Dit lijstje is echter bij lange na niet uitputtend. Op vele andere vlakken vindt er eveneens een vorm van burgerparticipatie plaats in de gemeente Echt-Susteren.

Ruimtelijke ordening en leefbaarheid

De gemeentelijke structuurvisie – visie op wonen, zorg en woonomgeving – is tot stand gekomen na een uitgebreid traject met klankbordgroepen (vanuit onder meer inwoners, heemkundeverenigingen, ondernemers en dorpsraden) en via diverse ‘interactieve raadsinformatiesessies’. Ook de A2- en Nedcar-klankbordgroepen zijn van grote waarde als het gaat om burgerparticipatie op het vlak van ruimtelijke ordening en leefbaarheid.

De gemeente faciliteert, ondersteunt en werkt samen met bewoners en bewonersorganisaties aan initiatieven en activiteiten die bijdragen aan leefbaarheid. Tevens maakt de gemeente initiatieven mogelijk door planologische medewerking en bijvoorbeeld verlening van (start)subsidies aan de volkstuintenvereniging “De Smalste Tuinen van Limburg”. De betreffende volkstuinten vervullen een brede maatschappelijke rol in schoolprojecten en het kweken van groenten en fruit voor de voedselbank.

Gebiedsontwikkeling en duurzaamheid

Met beheerorganisaties van de gemeenschapshuizen worden afspraken gemaakt over het planmatig onderhoud en het stimuleren van verduurzaming van gemeenschapsgebouwen. Bovendien attendeert de gemeente verenigingen en organisaties op zogeheten energiescans, die gericht zijn op bewustwording van energiebesparing, energieopwekking en mogelijke energiemaatregelen.

Verder speelt de gemeente een stimulerende rol bij de realisatie van collectieve zonnedaken/-weiden. De rol van de gemeente zal naar verwachting in de toekomst alleen maar groter worden op dit terrein. Ook heeft de gemeente informatieavonden gehouden over wind- en zonne-energie. Daarnaast kan de stimuleringsregeling ‘afkoppelen hemelwater’ als een vorm van burgerparticipatie worden beschouwd: gemeente en inwoners dragen samen hun steentje bij om waterafvoer en –

zuivering te verbeteren. Tot slot worden door burgers energiecoöperaties opgericht, om deel te nemen aan ontwikkelingen op duurzaamheidsgebied.

Openbare ruimte

Gebiedsopzichters van de buitendienst nemen rechtstreeks en onmiddellijk contact op met inwoners bij klachten en meldingen. Deze meldingen kunnen binnenkort via de zogeheten Fixi-app worden gedaan; denk hierbij aan het insturen van berichten over problemen in de openbare ruimte, zoals een losliggende stoeptegel, kapotte lantaarnpaal of overvolle prullenbak. Voorts wordt er extra aandacht geschonken aan bewustwording en preventie, zoals inwonersparticipatie bij het opruimen van zwerfafval in het kader van het project “Schone Maas”. Ook speeltuinorganisaties vormen een goed voorbeeld.

Economische zaken (incl. recreatie en toerisme)

Op economisch gebied behartigen inwoners en ondernemers hun belangen veelal in bedrijven- en winkeliersverenigingen. Bij de uitwerking van het toeristisch profiel van de gemeente worden de volgende partijen betrokken: ondernemers in de toeristisch-recreatieve sector, instellingen op het gebied van religie en spiritualiteit en de al eerdergenoemde klankbordgroep recreatie. Ook de in oprichting zijnde ‘club van Cittaslow-supporters’ zal een belangrijke rol in en voor de gemeente gaan spelen. Als ambassadeurs mogen ook zij het Cittaslow-keurmerk en het bijbehorende gedachtegoed onder de aandacht proberen te brengen bij burgers, bedrijven en bezoekers. Tevens zal deze club als klankbordgroep voor de gemeente fungeren.

Openbare orde en veiligheid

Het aanpakken van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit behoort tot de prioriteiten van het gemeentelijk beleid. Ook dit kan niet zonder de hulp van mensen van buiten de gemeentelijke organisatie. Niet alleen bewustwording bij bestuurders en ambtenaren, maar dus ook bij bewoners en ondernemers is hiervoor vereist. Aan deze mensen wordt gevraagd om mogelijke bedreigingen te signaleren en te weren. Ook op preventief terrein is de inzet van (buurt)bewoners gewenst: zo is er afgelopen winter, op initiatief van vier buurtpreventieteams, rondom Pey een voetstappenproject uitgevoerd. Samen met politieagenten maakten deze teams een ronde door een aantal wijken om inbraakgevoelige situaties te constateren. Bewoners uit de wijk zelf kennen namelijk hun wijk

het beste en weten wat er wel en niet thuishoort. Het ‘gemeentedeekkende’ netwerk van buurtpreventieteams in Echt-Susteren is uniek. Naast het fysiek aanwezig zijn in de wijk maken buurtpreventieteams gebruik van WhatsApp-groepen. Deze preventieteams vormen op enkele plaatsen al een vast onderdeel van een netwerk samen met de wijkagent en de gemeente. Een andere samenwerking van lokale overheid, politie en burgers om te komen tot een veilige woon- en werkomgeving is het landelijk ingevoerde Burgernet, eveneens met een grote deelname vanuit onze gemeente. Na een melding van een inbraak of vermissing ontvangen burgernetdeelnemers in de buurt een bericht met het verzoek om uit te kijken naar een persoon of voertuig. Burgernet komt echter geenszins in de plaats van de buurtpreventieteams. Deze hebben hun grote waarde inmiddels bewezen.

In het Hoofdlijnenakkoord van de coalitie (2018) wordt nog eens extra nadruk gelegd op het belang van preventieteams: “De inzet van buurtpreventieteams wordt verder gestimuleerd en waar noodzakelijk geïntensiveerd. Zij hebben inmiddels een onmisbare bijdrage in het kader van de veiligheid en leefbaarheid.”

Sociaal en maatschappelijk domein

Dit domein is per definitie een werkveld waar burgerparticipatie rendert. Een sprekend voorbeeld hiervan is het stimuleren van sociale cohesie; ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen in de samenleving. Zo zijn de afgelopen jaren de diverse Huiskamer-initiatieven tot ontplooiing gekomen. Een uniek concept, waar dementerende ouderen met hun mantelzorgers terecht kunnen. Onze gemeente heeft diverse huiskamerprojecten: de Huiskamer-Plus is – als maatwerkvoorziening – bedoeld voor ouderen die behoefte hebben aan dagbesteding, terwijl het Huiskamer-Extra-project wordt bezocht door mensen met beginnende dementie en hun mantelzorger. Ook in het vervoer naar deze ‘Huiskamers’ wordt indien nodig door de gemeente voorzien, samen met inwoners en ketenpartners – de gemeentelijke aanvullende subsidie voor de lokale wensauto is hier een voorbeeld van. Voorts valt het faciliteren en laagdrempelig maken van burgerinitiatieven onder dit thema; denk aan de in 2016 in het leven geroepen subsidieregeling innovatieve activiteiten. Deze regeling is bedoeld om vernieuwende ideeën in het sociale domein met een financiële impuls een kans te geven. De laatste jaren zijn reeds verscheidene sympathieke projecten door enthousiaste initiatiefnemers tot stand gebracht.

Naast overleg- en adviesorganen als het Participatieplatform, Lokaal platform Cultuureducatie, Klankbordgroep Cultuur en overleg met diverse Ketenpartnersoverleg zijn er belangrijke taken weggelegd voor de sociale wijkteams. Deze teams bestaan uit een Wmo-generalist, een welzijnswerker en een wijkverpleegkundige. Zij beschikken over een gedetailleerde sociale kaart. Ook actief in het sociale domein is de opbouwwerker, die in opdracht van de gemeente verbindingen tussen bewoners, verenigingen en burgerinitiatieven.

Lidmaatschap raadscommissies

Tot slot, een bijzondere én directe manier om burgers c.q. partijleden bij de politiek te betrekken is door hen in raadscommissies (Omgeving – Maatschappij – Algemene Zaken) en raadswerkgroepen (Afval – Armoede – Duurzaamheid) zitting te laten nemen. Dat werkt over het algemeen bevorderend voor de openbaarheid van bestuur en de participatie van de burger. En daarbij past het ook in de enigszins bestaande monistische cultuur.ⁱⁱ Een ander uitzonderlijk kenmerk van onze gemeentelijke democratie is dat, zoals gezegd, alle raadsleden bij de verkiezingen de voorkeursdrempel hebben behaald. Voor zover bekend is onze gemeente (ook daarmee) uniek in haar soort. Raadsleden die met voorkeur gekozen zijn, hebben een grote democratische legitimatie, staan veelal midden in de samenleving en onderhouden korte lijnen met hun achterban. Op deze manier kunnen burgers, via de raadsleden, voor directe input zorgen. Ook dit is een vorm van burgerparticipatie.

Conclusie

Op het gebied van burgerparticipatie wordt dus al het nodige gedaan. De vraag is wat er nog verder gewenst is. Zitten mensen erop te wachten dat de (gemeentelijke) overheid hen bij tal van onderwerpen betreft? Lijkt dit niet op een vorm van verantwoordelijkheid afschuiven? Leg je immers meer zeggenschap neer bij de burger, dan levert dit automatisch meer verwachtingen op. Soms ook verwachtingen die eenvoudigweg niet ingelost kunnen worden. Voor de gemeente is het dan ook een uitdaging om hier de juiste balans in te vinden.

Toekomst

Zoals in de conclusie van het vorige hoofdstuk gesteld, mag men zich de vraag stellen of een verdere uitbreiding van de ‘burgerparticipatiemogelijkheden’ wenselijk en noodzakelijk is. Onze gemeente doet al heel erg veel aan burgerparticipatie en naast het verder uitdragen en verduidelijken van de vormen van inspraak/participatie en de daaraan gekoppelde beperkte zeggenschap, is het ten zeerste de vraag of er nog iets veranderd dan wel toegevoegd moet worden.

Ook politiek filosofen betwijfelen of de burger met verregaande burgerparticipatie een dienst wordt bewezen. Het risico dat iedereen ontevreden achterblijft, wordt alsmaar groter. Er zullen immers altijd wel zaken of details zijn waarmee men minder tevreden is, want – hoewel men het misschien in toenemende mate verwacht – de overheid kan simpelweg niet alle wensen of suggesties inwilligen. Hoe meer inspraak, hoe meer kans op ontevredenheid. We hebben tenslotte een ‘vertegenwoordigende democratie’; we verkiezen om de zoveel tijd mensen die onze belangen behartigen op lokaal, waterschappelijk, provinciaal, nationaal of Europees niveau.

Kortom, als de burger niet beloofd wordt dat zijn/haar mening klakkeloos gevolgd wordt, is de teleurstelling bij een afwijkend besluit ook vele malen kleiner dan wanneer deze verwachting wél gewekt wordt. Verwachtingsmanagement is dan ook juist van groot belang.

Het woord is aan de gemeenteraad. Aan de 23 verkozenen, die geacht worden in eenheid en verscheidenheid de mening van de inwoners van Echt-Susteren te verwoorden en in wijsheid en samenhang besluiten te nemen, die in het belang zijn van de gehele gemeenschap. Binnen een periode van vier jaar, waarin hypes en trends worden geëgaliseerd door beleid en visie. Zonder last of ruggespraak, maar wel in de wetenschap dat dezelfde kiezer, die in het begin zijn vertrouwen aan deze raad heeft gegeven, op het eind – bij de volgende verkiezingen – zijn oordeel mag geven. Om het met Winston Churchill te zeggen: “Democratie is de slechtste vorm van bestuur, op alle andere vormen, die ooit geprobeerd zijn na”.

ⁱ Gijs van Oenen, *Overspannen Democratie*, Amsterdam: Boom uitgevers 2018.

ⁱⁱ Drs. Michiel Angenent, MPA & Dien Mueters MSc, BBA, *Een onderzoek naar de tevredenheid in de samenwerking tussen gemeenteraad en college*, Echt: Rekenkamercommissie 2019.