

Burgerparticipatie t.b.v. de openbare ruimte; wat willen we nu eigenlijk?

Inleiding

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft onlangs (22 juni 2016) de Startnotitie *Openbare ruimte; van ambitie naar realisatie* aan de gemeenteraad voorgelegd. In deze startnotitie wordt het proces beschreven om in 2017 te komen tot het actualiseren van het meerjarig IBBP (Integraal Beleids- en Beheer Plan) Openbare Ruimte en het Verbreed Gemeentelijk Riolerings Plan (V-GRP). Het wijkteam Bodegraven Zuid¹ is van mening dat de wijze waarop de inwoners bij deze actualisering worden betrokken sterk verbeterd kan worden.²

In het nu volgende licht Wijkteam Bodegraven Zuid toe waarom er verbetering mogelijk is. Het Wijkteam Bodegraven Zuid onderschrijft het belang van burgerparticipatie. Aan het einde van deze notitie doet Wijkteam Bodegraven Zuid daarom een concreet verbetervoorstel.

Inspiratiegesprekken - algemene kanttekeningen

De Startnotitie van het College heeft de mooie titel *Openbare ruimte; van ambitie naar realisatie* gekregen. Deze titel ervaart het Wijkteam Bodegraven Zuid als verwarrend. Een dergelijke titel getuigt namelijk van een zekere vrijblijvendheid. Wat het Wijkteam Bodegraven Zuid betreft zijn beleidsvoornemens geen ambities, maar te realiseren doelen.

De vrijblijvendheid waar de titel van getuigt, keert terug in de omschrijving van het proces dat het College samen met dorps- en wijkteams wil doorlopen. In de Startnotitie wordt gesteld dat, in het bijzijn van leden van de raad, 'inspiratiegesprekken' worden gevoerd. Om praktische redenen is besloten de verschillende dorps- en wijkteams (en de inwoners die zij vertegenwoordigen) te clusteren. Dit heeft tot gevolg dat de wijkteams Bodegraven Zuid en Bodegraven Noord gemakshalve samengevoegd worden. De vraag is of hiermee niet voorbij wordt gegaan aan de eigenheid van de verschillende wijken.

Het 'inspiratiegesprek' met het cluster Bodegraven Zuid en Bodegraven Noord vindt plaats op 29 september 2016. Raadsleden worden door de gemeentelijke organisatie gericht uitgenodigd de 'inspiratiegesprekken' bij te wonen. Een inspiratiegesprek vindt het Wijkteam Bodegraven Zuid echter te vrijblijvend. Daarbij vraagt het Wijkteam Bodegraven Zuid zich af of een dergelijke opzet recht doet aan de rol van de gemeenteraad. (Op dit laatste punt wordt hieronder nader ingegaan.)

Het 'inspiratiegesprek' wordt ingekaderd door middel van vier van tevoren bepaalde thema's. Deze thema's zijn:

1. verkeer en infrastructuur;
2. duurzaamheid en milieu;
3. uitstraling en beleving;
4. dienstverlening en participatie.

¹ De zienswijze van wijkteam Bodegraven Zuid is uitvoerig besproken in Wijkteam Bodegraven Noord. Het Wijkteam Bodegraven Noord deelt de zienswijze van Wijkteam Bodegraven Zuid en onderschrijft de inhoud van voorliggende notitie.

² In deze notitie zal alleen worden ingegaan op aspecten van het IBBP, omdat de wettelijke taken van de gemeentelijke overheid ten aanzien van rioleringen en waterafvoer duidelijk zijn geformuleerd en een eindverantwoordelijkheid zijn en blijven van de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan.

Het Wijkteam Bodegraven Zuid mist in deze inkadering een belangrijk thema. Dit is het thema 'veiligheid'. Het Wijkteam Bodegraven Zuid is van mening dat het thema veiligheid niet mag ontbreken en zou het zeer op prijs stellen als dit thema in brede zin aan de genoemde thema's wordt toegevoegd.

De ondernemers en maatschappelijke instellingen (zoals zorginstellingen en woningcorporaties) worden niet voor de 'inspiratiegesprekken' uitgenodigd. Dit is een gemiste kans. Immers, ondernemers en maatschappelijke instellingen zijn eveneens belanghebbenden bij een goed beheer van de openbare ruimte. Als iedereen verantwoordelijk is voor een goede openbare ruimte dan zijn zij dit ook.

Naast deze meer algemene kanttekeningen heeft het Wijkteam Bodegraven Zuid een aantal formele en praktische bezwaren tegen hetgeen het College middels de Startnotitie voorstelt. Om die bezwaren goed te kunnen plaatsen is het goed kort in te gaan op de actuele kaders ten aanzien van de openbare ruimte in de Gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Actuele kaders in de Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Wat is op dit moment het Wettelijk kader inzake de Openbare Ruimte? De Gemeente Bodegraven-Reeuwijk is verplicht om te zorgen voor het onderhoud van de binnen de gemeente gelegen wegen (voor zover deze niet in eigendom zijn van het Rijk of de Provincie). Ook het onderhoud van de berm en de bermsloot hoort bij deze plicht. De Wegenwet bepaalt dat de wegen in goede staat moeten verkeren. Verdere wettelijke taken zijn: onderhoud van bruggen, het nemen van verkeersmaatregelen, gladheidbestrijding en afwatering.

Naast de wettelijke taken is er ook een aantal niet-wettelijke taken die de Gemeente Bodegraven-Reeuwijk op zich heeft genomen. Wat zijn deze niet-wettelijke taken? De Gemeente Bodegraven-Reeuwijk is verantwoordelijk voor het onderhoud van het straatmeubilair, de speelvoorzieningen, het openbaar groen, de openbare verlichting (hoewel veiligheid wel weer een verplichte taak is), de onkruidbestrijding, het realiseren van verhardingen, de straatreiniging en het verwijderen van hondenpoep.

Deze uitvoeringsverantwoordelijkheid heeft de gemeentelijke organisatie van de gemeenteraad gekregen. De gemeenteraad heeft, op haar beurt, het mandaat (en daarmee de verantwoordelijkheid) van de kiezer gekregen om in naam van de burger in goed rentmeesterschap te zorgen voor de instandhouding cq. de verbetering van de gezamenlijke (i.e. de openbare) ruimte. Via belastingen heeft de burger de gemeenteraad de (financiële) mogelijkheden gegeven om aan deze verantwoordelijkheid op gepaste wijze invulling te geven.

De aan de gemeenteraad uitbestede verantwoordelijkheid houdt in de praktijk in dat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft gekregen om kaders te stellen. Op grond van deze kaders kunnen/moeten keuzes worden gemaakt ten aanzien van (a) de kwaliteit van de onderhoud van de openbare ruimte; (b) de toepassing van het profijtbeginsel; (c) de inrichting van de infrastructuur en aanleg van wegen; (d) het treffen van verkeersmaatregelen en verkeersvoorzieningen; (e) de inrichting van de openbare ruimte v.w.b. straatmeubilair; (f) de inrichting en doelmatigheid van de openbare verlichting; (g) de kwaliteit van de straatreiniging; (h) de kwaliteit van de groenvoorziening; (i) de mate van onkruidbestrijding etc.

Naast het stellen van kaders is aan de gemeenteraad de verantwoordelijkheid uitbesteed om voldoende budget voor de uitvoering te ramen cq. te reserveren en binnen de algemene begroting keuzen te maken.

De raad van de Gemeente Bodegraven-Reeuwijk raadpleegt haar burgers/kiezers regelmatig om tot een juiste afweging te komen. Het Wijkteam Bodegraven Zuid heeft hier veel waardering voor. Deze raadpleging correspondeert ook met de keten van verantwoordelijkheid: (1) het collectief (de burger/kiezer) besteedt de verantwoordelijkheid voor het algemeen belang uit aan (2) de gemeenteraad, de gemeenteraad stelt kaders en delegeert de uitvoering aan (3) het College, dat samen met de ambtelijke organisatie de door de burger via de raad geëiste resultaten moet behalen.

Drie formele en twee praktische bezwaren

Met inachtneming van het bovenstaande heeft het Wijkteam Bodegraven Zuid drie formele bezwaren tegen de middels de Startnotitie voorgestelde gang van zaken.

1. In het proces dat het College middels de Startnotitie voorstelt, lijkt een verwarring van rollen en verantwoordelijkheden te ontstaan, die niet correspondeert met de (hierboven geschetste) keten van verantwoordelijkheid. Met de Startnotitie wordt de indruk gewekt dat niet de gemeenteraad de regisseur is van de gedachtevorming met de burger, maar het uitvoerend orgaan: het College van Burgemeester en Wethouders, samen met de ambtelijke organisatie.

Immers, het College en de ambtelijke organisatie zijn voornemens de inwoners rechtstreeks te raadplegen over een andere inrichting van de openbare ruimte. Alhoewel een aantal leden van de raad de mogelijkheid wordt geboden de 'inspiratiegesprekken' bij te wonen, is dit niet correct. Het College gaat hiermee voorbij aan de rol en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad.

2. Door de dorps- en wijkteams in de verschillende kernen nadrukkelijk te betrekken bij de organisatie van de 'raadplegingsavonden', wordt door het College de indruk naar de burger gewekt, dat de dorps- en wijkteams ook een verantwoordelijke rol hebben te spelen als het gaat om de openbare ruimte. Zoals bij alle burgers staat voor de dorps- en wijkteams een veilige, schone en aantrekkelijke woon- en leefomgeving op de eerste plaats. De dorps- en wijkteams hebben echter geen enkele formele verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij de gemeenteraad.
3. Middels de nu gekozen procedure wordt de suggestie van inspraak (en daarmee de indruk van mandaat) van de burger gewekt. Dit mandaat kan echter niet aan een 'inspiratiegesprek' worden ontleend. Dit mandaat komt alleen aan de gemeenteraad toe, die namens de burger kaders stelt.

Deze drie bezwaren hebben een ding gemeen: de gemeenteraad kan de burger vragen haar te helpen bij haar gedachtevorming. Het College mag dit niet. Het College mag de burger wel bij de uitvoering betrekken. (Daarover later meer.)

Naast deze drie enigszins formele bezwaren tegen de voorgestelde gang van zaken, zijn er ook nog twee praktische bezwaren.

1. In de nu gekozen setting van 'inspiratiegesprekken' is het onduidelijk wat met de mening van reagerende inwoners/de meningen van dorps- en wijkteams wordt gedaan. Het is algemeen bekend dat een wensenlijstje aanhoren en vervolgens vaststellen dat dit binnen de beschikbare budgetten niet kan worden uitgevoerd, tot een uitholling van de democratie leidt. Het is unfair richting de burgers en leidt op basis van de gewekte verwachtingen – niet geheel onterecht – tot teleurstelling bij de burger/kiezer. In plaats van dat de kloof tussen politiek en burger wordt overbrugd, neemt die door deze en dergelijke handelswijzen toe.

2. Een procedure, waarbij de aanwezigen in afzonderlijke werkgroepjes tijdens diezelfde avond hun ideeën naar voren kunnen brengen, om deze aan het eind van de avond via hun gespreksleider summier of onvolledig aan de overige aanwezigen over te laten brengen, is sterk af te raden. Het leidt tot versnippering van gedachtegoed en kan makkelijk leiden tot manipulatie. Als participatie van de burgers wordt gevraagd, dient dit adequaat en serieus te worden opgepakt. Niet de minimale procedure van participatie, maar een optimale uitkomst/opbrengst is belangrijk.

Financiële mogelijkheden inzake openbare ruimte

Om teleurstelling te voorkomen zou het voor de meedenkende burger op zijn minst duidelijk moeten zijn wat de financiële mogelijkheden zijn. De financiële mogelijkheden bepalen immers voor een belangrijk deel wat de beleidsruimte is.

Wie kennisneemt van de tekst van de Startnotitie en de Kadernota 2017 moet constateren dat de ter beschikking gestelde financiële middelen voor het reguliere onderhoud in de loop der jaren aanzienlijk zijn verminderd. Ter illustratie: de jaarlijkse exploitatie uitgaven voor de openbare ruimte zijn sinds 2011 met 33% afgenomen; van € 3.700.000,-- in 2011 naar € 2.500.000,-- in 2015. Ook in het meerjarenperspectief tot 2020 (en verder) is sprake van een toenemend exploitatietekort. Naast een steeds kleiner wordend budget, neemt ook de omvang van de investeringen in de buitenruimte af. In dit verband kan gewezen worden op het feit dat het programma van herbestrating en dergelijke voor sommige wijken ernstig is vertraagd.

De afname van de financiële middelen ten behoeve van de openbare ruimte is een zorgelijke ontwikkeling. Immers, uit recente kwaliteitsschouwen en technische inspecties blijkt dat de kwaliteit van de openbare ruimte flink is afgenomen. De huidige en voorziene financiële speelruimte dwingen de gemeenteraad daardoor noodzakelijkerwijs tot een keuze: óf de gemeenteraad accepteert een nog grotere achteruitgang van de kwaliteit van de openbare ruimte en komt hier ruitelijk voor uit door middel van het stellen van nieuwe kaders óf de gemeenteraad stelt de budgetten naar boven bij.

In dit verband is het van belang om op het volgende te wijzen: qua begroting (budgetten) zijn de uitgaven/begrotingsvoorzieningen geclusterd. Wegen, straten en pleinen, openbare verlichting, bruggen en verkeer, waterwegen, groen en speelvoorzieningen – alhoewel op zichzelf staande onderdelen of sectoren van de openbare ruimte – zijn budgettair met elkaar verknoot. Dit betekent dat tegenvallers in één of meer van deze sectoren budgettair worden verrekend met de andere sectoren en dus ten koste gaan van deze sectoren. Door deze wijze van begroten is het niet zeker dat beleidsdoelstellingen (en daarmee beloften aan de burger) worden gerealiseerd. Een onvoorziene tegenvaller kan grote gevolgen hebben.

In Bodegraven-Reeuwijk is, naast bovenstaande, ook sprake van een toenemende scheefgroei in de reële onderhoudsbudgetten per woonkern.

Gevolgen afname financiële mogelijkheden

Als de financiële mogelijkheden inderdaad steeds verder beperkt worden en de gemeenteraad houdt aan deze koers vast, dan is de conclusie onvermijdelijk dat wordt aangestuurd op een (verdere) versobering van de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte. Dit kan een reële beleidskeuze zijn.

Dit heeft evenwel tot gevolg dat de beleidsmogelijkheden steeds verder beperkt raken tot het meest noodzakelijke. Hierdoor ontstaat het risico dat het welstandsaspect van een wijk flink wordt aangetast. Het is onduidelijk in welke mate dit nadelige economische gevolgen

heeft voor bijvoorbeeld de waarde van woningen, het winkelklimaat en dergelijke. Vast staat evenwel dat een achteruitgang van de openbare ruimte tal van nadelige neveneffecten kent.

Burgerparticipatie

De Startnotitie wekt de indruk dat het College uit is op een (verdere) herijking van de niet-wettelijke taken dan wel het loslaten van sommige 'taken'. De suggestie dat deze taken efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd, is in het licht van de recent behaalde resultaten – i.e. de achteruitgang van de openbare ruimte – een utopie. Als dit onverhoopt toch wel kan, dan is dit goed. Daarvoor hoeft het gesprek met de burger niet te worden aangegaan. Doordat het gesprek toch met de burger wordt aangegaan lijkt het zo te zijn dat het College de burger bij de uitvoering nodig heeft. Het college kan als uitvoerende macht de burger om hulp vragen.

Echter, in opdracht van de gemeenteraad is het College de beheerder en regisseur van de openbare ruimte – ongeacht of de financiële situatie nu verslechtert of niet. Het staat de gemeenteraad vrij de opdracht aan het College te wijzigen door een herschikking van de prioriteiten door te voeren door middel van het stellen van nieuwe kaders en een wijziging van de begroting. Bij het opstellen van de begroting kan het een terechte overweging van de gemeenteraad zijn de burger te betrekken bij de uitvoering. Of dit ook haalbaar is, kan beter eerst getoetst worden. De haalbaarheidstoets dient door de gemeenteraad (of in opdracht van de gemeenteraad) te worden uitgevoerd. Zij stelt immers de kaders. Dit is de vrijheid van de gemeenteraad. Let wel, de volgorde is hierbij belangrijk: de gemeenteraad stelt de kaders; raadpleegt de burger (of laat deze raadplegen); het college voert uit en, afhankelijk van het kader, betreft het College de burger bij de uitvoering.

Oftewel: het is belangrijk dat de gemeenteraad eerst een duidelijk, financieel haalbaar, meerjarig conceptbeleidsplan opstelt en dit de burger voor inspraak voorlegt. Wellicht dat dan creatieve oplossingen kunnen worden gevonden die tot een voor eenieder acceptabel beheerniveau leiden. Een andere volgorde is niet wenselijk.

Actief burgerschap – een praktische kanttekening

Nu het College en de ambtelijke organisatie steeds meer problemen hebben om de openbare ruimte schoon, heel en veilig te houden, kunnen van de burger niet opeens reële oplossingen worden verwacht; tenzij de burger zou aanbieden daadwerkelijk actieve steun te geven in de vorm van 'overname' van taken door onbezoldigde vrijwilligers. Deze vorm van onbezoldigd vrijwilligerswerk wordt vaak gezien als een vorm van 'actief burgerschap' en wordt vaak beschouwd als het ultieme redmiddel. Echter, dit soort participatiegedachten is nog onvoldoende verankerd in de samenleving. Zonder enige vorm van toetsing van de haalbaarheid kan van de burger niet worden verwacht dat hij in staat is de verantwoording voor een adequate inrichting en onderhoud van de openbare ruimte op zich te nemen – al dan niet met de gemeente als 'regisseur'. Bovendien, hoe gaat de gemeente om met klachten uit de gemeenschap als er iets misgaat; wie wordt daarop dan aangesproken?

Het Wijkteam Bodegraven Zuid vindt het de moeite waard de vraag te stellen hoe actief burgerschap bevorderd kan worden. Het stoppen met activiteiten en zeggen: 'doe het nu zelf maar' acht het wijkteam echter geen begaanbare weg. Naar alle waarschijnlijkheid is hier een veranderproces van jaren voor nodig.

Onderwerpen die de wijkteams Bodegraven Zuid en Bodegraven Noord graag zouden willen inbrengen in de discussie Beheer Openbare Ruimte:

1. Aan de genoemde thema's dient het brede thema veiligheid te worden toegevoegd.
2. Als de gemeenteraad haar verantwoordelijkheid voor het leveren van goed rentmeesterschap wil wijzigen, dient ze dat duidelijk aan haar inwoners kenbaar te

maken. Overigens geldt dan wel dat bij het afstoten van taken, de 'besparingen' terug moeten naar de burger/de belastingbetaler. Hier geldt een duidelijk principe: de burger is er niet voor de raad, maar de gekozen raad vertegenwoordigt de wil van de burger.

3. In verband met de eerdergenoemde scheefgroei in uitgaven per kern is een duidelijke opsplitsing van budgetten gewenst voor onderhouds- en investeringsprojecten naar individuele wijken en kernen op grond van een nog nader vast te stellen verdeelsleutel. Tegenvallers in een bepaald gebied mogen niet leiden tot beperkingen in/voor andere gebieden. Het invoeren van een risico-/reserfefonds (i.e. een schommelfonds) zou daarbij kunnen worden overwogen.
4. Het totaalbudget voor de openbare ruimte dient te worden opgesplitst in gesplitste kaders voor verschillende deelsectoren (zie boven) en de onderlinge uitwisseling van budgetten dient onmogelijk te worden gemaakt.
5. Het is wenselijk dat het minimumniveau voor onderhoud per wijk/gemeente goed schriftelijk wordt vastgelegd door middel van eenduidige beeldnormen, beoordelingen van de duurzaamheidsbijdrage en dergelijke.
6. In het geval van structurele budgettekorten is het wenselijk de invoering van een systeem van precario te overwegen – i.e. bedrijven die een specifieke belasting vormen voor de openbare ruimte daarvoor extra belasten. De samenleving bestaat niet alleen uit inwoners, maar ook uit bedrijven en maatschappelijke instellingen. Ook zij dienen hun gerichte financiële en fysieke bijdrage in dezen te leveren.
7. Het is wenselijk de aanstelling te overwegen van een externe inspecteur openbare ruimte, die de vastgestelde kwaliteitsnormen continue controleert en rapporteert ('asset management').
8. Het is wenselijk niet een (zogenaamd) sluitende begroting als hoofddoelstelling van gemeentelijk beleid te hanteren, maar het streven naar het welbevinden van de inwoners als belangrijkste taak te zien.

Voorstel met betrekking tot vormgeving 'inspiratiegesprek'

Niet iedere inwoner of betrokkene bij de openbare ruimte zal zich zodanig in alle aspecten van het onderwerp kunnen verdiepen dat hij op één inspiratieavond een duidelijk standpunt kan innemen of verwoorden. Het Wijkteam Bodegraven Zuid stelt daarom voor deze avond een voorlichtend karakter te geven. Na afloop kunnen dan aan de aanwezigen enquêteformulieren worden uitgereikt, die zij binnen een redelijke termijn kunnen indienen bij een per wijk of dorp te formeren werk-/communicatiegroep. Uit die bijdragen kan dan door de desbetreffende werk-/communicatiegroep een synthese per wijk worden opgesteld, die vervolgens aan de gemeenteraad ter beschikking wordt gesteld. De gemeenteraad kan de bijdrage van de verschillende werk-/communicatiegroepen vervolgens betrekken in haar vrije gedachte- en oordeelsvorming bij het stellen van de benodigde kaders.

Namens Wijkteam Bodegraven Zuid,

Marcel Bosch (voorzitter)