

Maastricht, 2 juni 2025

Aan de Raad en het College van B&W,

ter behandeling in de raadscommissie Algemene Zaken, 10 juni 2025

Geachte leden van de Gemeenteraad,

Cc: College van Burgemeester en Wethouders

Op 10 juni a.s. wordt in de Commissies AZ de evaluatie van de uitvoering van het Burgerparticipatiebeleid besproken. Buurtbalans en Burgerlab hebben beide keren geparticipeerd in diverse bijeenkomsten, waarin de evaluatie van het Burgerparticipatiebeleid in de huidige bestuursperiode aan de orde was. Wij hebben een aantal in onze ogen essentiële fundamentele verbeterpunten om tot een optimale participatie te komen in onze stad. In volgorde van belangrijkheid komen we tot de volgende 5 punten:

- 1. Participatie (met name in de ruimtelijke ordening); gemeente in de lead, vanuit bewoners en hun buurten,**
- 2. Participatie vergt extra ondersteuning: ook voor de betrokken burgers en andere betrokkenen**
- 3. Eén overkoepeld en geïntegreerd participatiebeleid**
- 4. Participatie: een voorwaardelijke gemeentelijke verantwoordelijkheid**
- 5. Een overeenkomst tussen gemeenteraad en inwoners.**

Op deze manier kan er een sterke basis liggen voor een nieuw coalitieakkoord, dat gesteund kan worden door alle partijen. Er blijft dan genoeg over daar waar de politiek inhoudelijke verschillen van invloed zijn hoe in onze stad een en ander wordt gerealiseerd.

In de bijlage geven wij een toelichting op de redenen waarom wij tot deze aanbevelingen zijn gekomen.

Hoogachtend,

Buurtbalans en mede ondertekend door Burgerlab Maastricht

Maastricht, 2 juni 2025

Introductie

Buurtbalans herkent weinig van de eerder door ons en andere partijen ingebrachte ervaringen en fundamentele en noodzakelijke wijzigingen in de voorliggende evaluatie. Het merendeel van onze inbreng is weggepoetst in de gemeentelijke evaluatie. Zo komt de noodzakelijke en zorgvuldige en toetsbare evaluatie niet in discussie en is onduidelijk welke wijzigingen van de participatieleidraad in het ruimtelijk veld de gemeente op het oog heeft.

De ervaringen waarop wij teruggrijpen zijn gebaseerd op de feitelijke gang van zaken bij een groot aantal bouwprojecten, o.a. Calvariënberg/ Abtstraat, bouwplan Telefooncentrale Jekerkwartier, nieuwbouwplan Ruyters in Vroendaal, hotelbouw Palace, hotelniewbouw Grand Hotel, uitbreiding Kruisherhotel in en achter het rijksmonument de Stuers en meest recentelijk de bouwplannen voor de Apostelengang in een zijstraat van de Capucijnenstraat.

Opvallend is dat in al deze voorbeelden het verdienmodel van de aanvrager dominant is ten koste van de gerechtvaardigde belangen van omwonenden en de leefbaarheid en het milieu als basis voorwaarden in het gedrang zijn.

De wethouder participatie, zo is de constatering, bemoeit zich ten onrechte niet met de participatie in het ruimtelijk veld en laat dat geheel over aan de vakwethouders. Dit terwijl met name in het ruimtelijk veld de participatie gelet op de praktijk een wassen neus is en de frustraties van de omwonenden over de gang van zaken bij vele hierboven genoemde bouwprojecten hoog oplopen. Wegkijken zou niet moeten, integendeel, in het college zou een gezond tegenwicht aan de orde moeten zijn bij de collegiale besluitvorming over met name belangrijke bouwplannen. De laatste 8 tot 10 jaar heeft de gemeente in het ruimtelijk veld de buurt en de belangen van omwonenden uit het oog verloren.

Datzelfde gebeurt in de raad, waar de coalitie een gesloten front vormt en de voorstellen van de wethouder zonder een fundamentele en zichtbare belangenafweging een meerderheid achter zich krijgen, daarbij vaker ook met een extra steun uit de oppositie, waarbij het eerder genoemde verdienmodel van de initiatiefnemer dominant is ten opzichte van de stedenbouwkundige en met name ook milieu- en verkeersvoorwaarden.

Laat staan dat bewoners enige vorm van rechtszekerheid kunnen ontleen aan geldende bestemmingsplannen/ omgevingsplannen. Hierdoor is gerechtvaardigd sprake van willekeur. Het is daarom enerzijds onthutsend en anderzijds zeer verklaarbaar dat de foto van de leefomgeving van Maastricht anno 2025 uit de Moer een op vele onderdelen van de leefbaarheid een duidelijke onvoldoende scoort. Dat roept steeds duidelijker de vraag op: van wie is de stad en welke belangen voeren de boventoon?

Deze praktijk in Maastricht en het vaste patroon dat de laatste jaren ontstaan is noemen wij "*De markt-conforme democratie*": Laat vooral de marktpartijen een slappe vorm van participatie organiseren met een onjuiste interpretatie van de Omgevingswet, om in het vervolgtraject als gemeente mee te gaan met een voorgekookte belangenafweging, waardoor de omwonenden, de buurten genoodzaakt zijn om de juridische procedure te volgen.

1. Participatie (met name in de ruimtelijke ordening); gemeente in de lead, vanuit bewoners en hun buurten. Toespitsing op punt 2.

Een belangrijk aandachtspunt, is de rol van de gemeente bij overheidsparticipatie, daar waar de gemeente vergunningverlener is.

Participatie, ook de ruimtelijke ordening, moet in een vroeg stadium van planontwikkeling plaatsvinden en gerealiseerd worden door de gemeente zelf of een onafhankelijk instantie, gelet ook op de grote verwevenheid gemeente/planindiener, zoals boven omschreven. Alleen dan kan de gemeente, alle partijen gehoord hebbend, in onze ogen een gefundeerd en geobjectiveerd (principe)besluit nemen. Met het oog hierop pleiten er dan ook voor om de leidraad participatie Omgevingswet/Ruimtelijke Ordening aan te passen. Onze argumenten daarvoor zijn:

- Op het vlak van de ruimtelijke ordeningsparticipatie gaat aantoonbaar veel mis. Zie de ervaringen van de buurten bij de Omgevingsvisie, , Abtstraat/Calvarienberg, Telefooncentrale Jekerkwartier, Palace Wyck etc.
- Er wordt in de bij deze plannen gevolgde procedures weinig of geen kans gegeven aan betrokkenen of omwonenden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen en daardoor is er ook geen sprake van volwaardige en objectieve gemeentelijke belangenafweging, waarbij de gemeenteraad vaker ook buitenspel staat. Door het College worden met de ontwikkelaars vroegtijdig afspraken gemaakt over afwijking van omgevingsplannen (eerder bestemmingsplannen) en ophoging van programma's om vervolgens niets meer te veranderen en de bewoners, pro forma op zijn best, in een te late fase informatie te geven.
- Er is dus in de praktijk en in de beleving van velen sprake van een opvallend grote verwevenheid tussen gemeente ambtelijk/bestuurlijk met de initiatiefnemer/ontwikkelaar bij de voorbereiding van de vergunningverlening en te lange tijd staan de omwonenden onwetend buiten spel.
- De leidraad is zeker niet in lijn met de gewenste grondslag en overkoepelende aanpak uit de Omgevingswet qua invloed van burgers op hun eigen leefomgeving.
- De gemeente kan niet bij OPA's en BOPA's (bestemmingsplanwijzigingen of impactvolle projecten) de participatie volledig aan de ontwikkelende partij overlaten. Opnieuw is sprake, zie boven, van de "slager die zijn eigen vlees moet laten keuren", maar gelet op zijn eigen belangen dat niet wil of ook niet kan. We hebben bijvoorbeeld gezien dat bij de Abtstraat er een infoavond was, waarbij eerder op de dag de gepresenteerde plannen al waren ingediend voor vergunning, Ook de Telefooncentrale Jekerkwartier was in overleg met de gemeente en Welstand al helemaal uitgewerkt, voordat de buurt ervan op de hoogte werd gesteld.
- Het feit dat de gemeente op grote schaal de kruimelgevallenregeling hanteert, zonder dat van enige participatie sprake is, op een moment dat nog (enige) invloed mogelijk is, staat haaks op de overkoepelende participatievisie. Vragen hierbij is of er dan nog van enige objectieve belangenafweging bij beslissing op een aanvraag sprake kan zijn.
- De participatie in de ruimtelijke ordening is niet ingevuld, zoals de gewenste en geschetste situatie in het Coalitieakkoord is beschreven. Samen betekent niet dat de gemeente met de ontwikkelaar een in beton gegoten plan maakt, waarna informatie naar omwonenden wordt ervaren als mosterd na de maaltijd. Verwijzing vervolgens naar juridische mogelijkheden van bezwaar en beroep zijn dat uiterste middelen, die vaak een lange rechtsgang kennen en veelal voor grote frustratie bij burgers zorgen, ook bij initiatiefnemers. De gemeente heeft in onze ogen altijd een eigen participatieplicht, met name ook als de initiatiefnemer, dat heeft nagelaten/niet wil of diens participatie-inspanningen onvoldoende en onvolledig blijken.

- Het gaat om het vanuit een goede grondhouding daadwerkelijk realiseren van een betrouwbare overheid, met goede checks en balances, waaraan, zo blijkt uit de bij ons aangesloten buurten, grote behoefte is en grote verwachtingen leven onder verwijzing naar het gesloten Coalitieakkoord. Ter voorkoming van teleurstellingen gaat het nu om daden en geen woorden.

Aanbeveling 1: naar onze mening kan het niet anders zijn, dan, dat de gemeente zelf in het kader van de noodzakelijke belangenafweging bij gunning, zelf de participatie organiseert en rechtstreeks kennisneemt van eventuele bezwaren. Dat is iets anders dan een bericht van de initiatiefnemer, die de participatie op verzoek van de gemeente organiseert en daarbij “zijn eigen vlees” laat keuren. Er moet sprake zijn van een onafhankelijke en objectieve participatietoets. In het verlengde daarvan zouden sancties zichtbaar opgenomen moeten worden, wanneer niet voldaan wordt aan het gestelde in de participatieverordening.

In deze context is het o.i. dat in een vroege fase bij een principe-aanvraag of, na eerste indiening van ruimtelijke plannen van enige omvang, de gemeente zelf de participatie organiseert op kosten van de initiatiefnemer, dan wel een aparte onafhankelijke instantie. Zie als voorbeeld het bij punt 2 gememo-reerde MOM met de door de gemeente in het leven geroepen inspraakcommissie Ruimtelijke Ordening (IRO) zoals die in de jaren zeventig en tachtig in Maastricht functioneerde.

Essentieel is het om bij projecten met functiewijziging (voorheen wijziging op het bestemmingsplan) en bij overige majeure projecten en de omgevingsvisie een actieve participatie in te zetten. Voordat de gemeente een principemedewerking uitspreekt, gaat het plan voor inspraak naar buiten. Uitkomsten van de participatie in deze fase zijn belangrijk om in het besluitvormingsproces meegewogen te worden. Maastricht heeft een rijke en inspirerende stadsontwikkelingsgeschiedenis. Ook nu weer wordt de te actualiseren Omgevingsvisie als belangrijk referentiedocument opgesteld. Vanuit de zijde van het wijkgericht werken zijn buurten gevraagd omgevings- resp. buurtplannen te maken. Hierin zijn naast ruimtelijk-economische aspecten ook sociale en veiligheidsaspecten opgenomen.

Aanbeveling 2: Wij stellen voor om de omgevingsvisie, die het stadsniveau raakt, te verrijken met een goede koppeling naar de omgevingsplannen resp. buurtplannen (in wording). Dit zorgt ook voor meer betrokkenheid bij de eigen leefomgeving en bevordert het draagvlak voor plannen en de sociale cohesie in buurten. We putten hoop uit het recente pleidooi van Floris van Alkemade voor het instellen van wijkateliers waarin ontwerpend onderzoek kan plaatsvinden.

Thema's uit de MOER (Maastrichtse Omgevings Effect Rapportage) als de grote maatschappelijke transitie, segregatie, demografische ontwikkeling, leefbaarheid en welzijn staan hierbij uiteraard centraal. Juist in deze vertaalslag van omgevingsvisie naar het niveau van de buurt zal het inrichten en functioneren van voornoemde aparte entiteit zijn waarde bewijzen en de betrokkenheid vergroten. Het bevordert in onze ogen ook dat burgers en andere belanghebbenden mee denken en werken aan een stad waarbij het buurt belang en dat van de gemeente als geheel in balans komt.

2. Participatie vergt extra ondersteuning: ook voor de betrokken burgers.

Het stadsbestuur investeert in de kwaliteit en uitbreiding van het ambtelijk apparaat. Zo zijn er onder meer stadsdeelregisseurs, stadsdeel-ondersteuners, participatiecoaches en communicatiemedewerkers aange-steld. Het is goed dat daarmee wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Echter, deze functionarissen zijn onderdeel van het ambtelijk apparaat en dus in principe niet onafhankelijk. Aan

de andere kant is er de actieve burger. En juist voor het democratische evenwicht tussen macht en tegenmacht zal die actieve burger waar nodig een beroep moeten kunnen doen op een *onafhankelijke, professionele ondersteuningsorganisatie*, zowel in het ruimtelijke, sociale als culturele domein, feitelijk gaat het over alle domeinen en de samenhang daartussen. Daarnaast zijn er ook organisaties (ondernemingen en vrijwilligersorganisaties) die onderdeel uitmaken van die tegenmacht en eveneens dit type ondersteuning behoeven.

Aanbeveling 3: We stellen voor om deze functies in een aparte van de gemeente onafhankelijke entiteit met een eigen statuut onder te brengen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wat in de jaren zeventig en tachtig van vorige eeuw het geval was. Er was toen het MOM (De Stichting Maatschappelijk Overleg Maastricht) dat onafhankelijk van het college kon opereren, ondersteuning en tegenmacht organiseerde en dat zowel in het ruimtelijke als sociale domein. Ook had het MOM met het burger-raadsliedenwerk een ombudsfunctie in huis. Een onafhankelijk scharnierpunt tussen overheid, burgers en (maatschappelijke) organisaties achtten wij onontbeerlijk.

Aanbeveling 4: ook stellen wij voor dat buurtorganisaties over voldoende budget beschikken om voor inhuur van professionals en andere vormen van expertise wanneer er grootschalige problematiek in hun buurt speelt of gaat spelen. Een goed voorbeeld uit een recenter verleden was Buurtnetwerk Limmel dat medeopdrachtgever was van stedenbouwkundig bureau Franz Ziegler voor de gebiedsvisie Limmel aan de Maas. Maak tot slot ook meer gebruik van kennis en ervaring uit de stad en provincie: zowel van professionals als van vrijwilligers en andere betrokkenen.

3. Een overkoepelend en geïntegreerd participatiebeleid.

In Maastricht is het participatiebeleid gekoppeld aan een participatiewethouder. Wanneer het gaat over participatie in de ruimtelijke ordening, dan is een andere wethouder leidend en geldt er ook (echt of in het beeld van de betrokkenen) ander participatiebeleid. Dat kan anders.

Aanbeveling 5: zorg voor een geïntegreerde en overkoepelende aanpak van de Burgerparticipatie. Maakt niet of dat de ruimtelijke ordening betreft of gaat over het sociale domein of andere beleidsterreinen is. Los van het gemeentelijke taakveld dient er o.i. sprake te zijn van een overeenkomstige participatieaanpak, of dat nu gaat om een bouwvergunning, een horecaterras of een maatschappelijke regeling. Kortom één participatiebeleid is gewenst met een voor de burger eenduidige en aanspreekbare organisatie.

4. Participatie: een voorwaardelijke gemeentelijke verantwoordelijkheid

De Omgevingswet draagt in beginsel participatie een warm hart toe maar in de praktijk zorgt het vaak voor een suboptimale betrokkenheid voor inwoners. Veel gemeenten, waaronder Maastricht, hebben ervoor gekozen participatie niet hard af te dwingen en/of de participatie volledig bij de initiatiefnemer neer te leggen. Dit kan er bij een onvolledig en onzorgvuldig participatieproces toe leiden dat in een vroeg stadium (vanaf het principeverzoek) de gemeente achter de initiatiefnemer blijft staan en dan nauwelijks nog bereid of in staat is van koers te wijzigen. Goede argumenten van derden (waaronder bijvoorbeeld omwonenden) ten spijt. Gevolg: ongenoegen en snel afnemend vertrouwen in de politiek.

Aanbeveling 6: houd als gemeente de 'lead' en verantwoordelijkheid bij de uitvoering en aanpak van participatie en inspraak. Uitbesteding zoals aan initiatiefnemers hoeft niet volledig uitgesloten te worden. Maar

dan altijd onder gemeentelijke aanwezigheid en waarneming. Met uitbesteding alleen is volwaardige gemeentelijke en maatschappelijke participatie onvoldoende gegarandeerd. In alle gevallen met een duidelijke kaderstelling, die ook regelmatig vanuit de gemeente wordt getoetst. De gemeenteraad heeft hierbij een besluitvormende rol of moet die weer krijgen, dus niet werken met kruimelgevallenregeling!

5.Tenslotte: Een overeenkomst tussen gemeenteraad en inwoners.

We stellen voor:

Bovenstaande aanbevelingen mee te nemen in de aanpassing van het participatiebeleid. En ook zo snel mogelijk de fase van tekortschietende participatie, met alle verschil tussen wat op papier staat en in de praktijk voorvalt, te verlaten.

Aanbeveling 7: Met het oog op de komende raadsperiode, toe te werken naar een overeenkomst tussen de gemeenteraad enerzijds en burger/bewonersorganisaties enerzijds, waarin bovengenoemde zaken zijn uitgewerkt en vastgelegd in toetsbare afspraken. Dan weet de stad ook waar ze aan toe is en op wiens steun gerekend kan worden.

Raad voorkomt te veel macht voor projectontwikkelaars bij participatie



Marieke van Doorn - Beeld: Martijn Beekman

De Haagse gemeenteraad heeft donderdagavond besloten dat de inspraak van bewoners beter beschermd moet worden. In de nieuwe participatiegids van de gemeente krijgen projectontwikkelaars de verantwoordelijkheid om de inspraak van bewoners te organiseren. Maar een private partij heeft uiteindelijk een winstoogmerk en kan dus niet neutraal

een democratisch proces organiseren. De raad steunde een motie van D66-raadslid Marieke van Doorn om inspraak te beschermen tegen private belangen.



Marieke van Doorn

Rechtstaat en democratie, stadhuis en toegankelijkheid

15.03.2024

Share

D66
DEMOCRATIE EN BESTUUR
MARIEKE VAN DOORN
ONZE SUCCESSEN
VRIJHEID EN GELIJKHEID

In de Participatiegids grote ontwikkelingen omschrijft de gemeente hoe bewoners en belanghebbenden zich kunnen laten horen tijdens een besluitvormingsproces. Maar volgens de participatiegids mogen particuliere initiatiefnemers zelf deze participatie organiseren. “We gaan uit van de beste intenties, maar is het handig om mensen met een zakelijk belang te laten bepalen wie aan het woord mag komen? De gemeente is de hoeder van het algemeen belang, dat moeten we niet van private initiatiefnemers verwachten”, aldus Marieke van Doorn.



“Wij willen dat elke bewoner, hoe kritisch dan ook, mag meepraten. Dat gaat niet als je bedrijven de sleutel van dit democratische proces geeft”

Marieke van Doorn

D66 wil dat de gemeente zelf de regie neemt in participatieprocessen. Daarom diende Van Doorn een motie in om het publieke belang bij grote bouwprojecten beter te borgen, door bijvoorbeeld een tussentijds evaluatiemoment van de participatie met bewoners in te bouwen. “De participatie aan bedrijven geven is niet de oplossing, dat is van de bewoners”, zegt Van Doorn. “Democratie kan je niet uitbesteden”.