

Handreiking 2026. Veiligheid en Leefbaarheid Gemengd Wooncomplex - Deel 4

Van Rijk tot Wijk

Waarom burgers vastlopen in beleid dat hen zou moeten beschermen

Korte omschrijving

Wat als iedereen zwijgt, omdat iedereen op elkaar wacht?

Deze handreiking laat zien waarom het Nederlandse systeem vastloopt, hoe dat merkbaar is in het dagelijks leven van burgers, en wat nodig is om het weer in beweging te krijgen.

Met lokale voorbeelden wordt zichtbaar hoe democratische, politieke en bestuurlijke keuzes tot stand komen, en hoe besluiten ertoe kunnen leiden dat veiligheid en leefbaarheid onder druk komen te staan. Deze voorbeelden laten patronen zien die in het hele land voorkomen en meerdere beleidsterreinen raken. Wanneer deze patronen niet worden herkend, ontstaat stilte bij bestuur en politiek — en blijven problemen liggen.

Veel burgers merken dat melden en meedenken weinig oplevert. Daardoor raken mensen moe en haken zij af. Signalen verdwijnen uit beeld en het vertrouwen in overheid en politiek neemt af.

Deze handreiking maakt duidelijk dat het tijd is om de kloof tussen beleid en leefwereld te dichten, en hoe we het systeem weer kunnen laten werken op alle niveaus: van wijk tot Rijk.

ISBN 9789465266350
NUR-code 740

© 2025, Vania Hoesein.
Alle rechten voorbehouden.
Den Haag, februari 2026

Hoofdvraag

Waarom loopt het Nederlandse democratische systeem vast, hoe raakt dit het dagelijks leven, en onder welke voorwaarden kunnen verkiezingen bijdragen aan herstel?

Deel I – Inleiding	5
Hoofdstuk 1. Context en samenvatting	5
<i>Waarom is deze handreiking nodig?</i>	
1.1 Inleiding	
1.2 Kernprobleem	
1.3 Structuur van de handreiking	
1.4 Overzicht handreikingen	
Deel II – VvE-niveau: wanneer democratie vastloopt	6
Hoofdstuk 2. Casussen uit de praktijk	6
<i>Wat gebeurt er in werkelijkheid?</i>	
2.1 Machtsconcentratie binnen de VvE	
2.2 Democratische knelpunten in gemengde VvE's	
2.3 Stilte door systeemknelpunten	
2.4 Publieke problemen zonder publieke verantwoordelijkheid	
2.5 Verlies van informatie bij overdracht	
2.6 Rechtsbijstand binnen VvE's	
Hoofdstuk 3. Hoe het VvE-systeem vastloopt	9
<i>Het verschil tussen theorie en praktijk</i>	
3.1 Hoe werkt de VvE?	
3.2 Waar loopt de VvE vast?	
Hoofdstuk 4. Herstelvoorwaarden op VvE-niveau	11
<i>Hoe kan het systeem worden hersteld?</i>	
4.1 Voorwaarden voor systeemherstel op VvE-niveau	
4.2 Wat vraagt dit van de gemeente	
Deel III – Wijkniveau: het beleid wordt zichtbaar	13
Hoofdstuk 5. Casussen uit de praktijk	13
<i>Wat gebeurt er in werkelijkheid?</i>	
5.1 Kernproblematiek	
5.2 Cumulatie van risico's en structurele wijkdruk	
5.3 Bewijslast bij bewoners	
Hoofdstuk 6. Hoe het wijksysteem vastloopt	15
<i>Het verschil tussen theorie en praktijk</i>	

Hoofdstuk 7. Herstelvoorwaarden op wijkniveau	16
<i>Hoe kan het systeem worden hersteld?</i>	
7.1 Voorwaarden voor systeemherstel op wijkniveau	
7.2 Wat vraagt dit van de gemeente	
Deel IV – Gemeentelijk niveau: beleidsvrijheid zonder grenzen	18
Hoofdstuk 8. Casussen uit de praktijk	18
<i>Wat gebeurt er in werkelijkheid?</i>	
8.1 Nachtontheffing nachtclub & Haagse Nachtvisie	
8.2 Verkeersaanpassingen en structurele wijkdruk	
8.3 Tijdelijke functies en wijkgericht werken	
8.4 Gemeentelijke toezicht en privaat terrein	
8.5 Bouwen in een overbelaste wijk	
8.6 Herontwikkeling terwijl problemen blijven bestaan	
8.7 Democratische controle verdwijnt	
Hoofdstuk 9. Hoe het gemeentelijke systeem vastloopt	23
<i>Het verschil tussen theorie en praktijk</i>	
Hoofdstuk 10. Herstelvoorwaarden op gemeentelijk niveau	24
<i>Hoe kan het systeem worden hersteld?</i>	
10.1 Voorwaarden voor systeemherstel op gemeentelijk niveau	
10.2 Wat vraagt dit van de gemeente	
Deel V – Provinciaal niveau: toezicht zonder mandaat	26
Hoofdstuk 11. Casussen uit de praktijk	26
<i>Wat gebeurt er in werkelijkheid?</i>	
11.1 Transparantie verdwijnt tussen bestuurslagen	
11.2 Geen ruimte voor systeemherstel	
Hoofdstuk 12. Hoe het provinciale systeem vastloopt	27
<i>Het verschil tussen theorie en praktijk</i>	
Hoofdstuk 13. Herstelvoorwaarden op provinciaal niveau	28
<i>Hoe kan het systeem worden hersteld?</i>	
13.1 Voorwaarden voor systeemherstel op provinciaal niveau	
13.2 Wat vraagt dit van de gemeente	
Deel VI – Rijksniveau: systeemontwerp zonder correctie	30
Hoofdstuk 14. Casussen uit de praktijk	30
<i>Wat gebeurt er in werkelijkheid?</i>	
14.1 Transparantie verdwijnt tussen bestuurslagen	
14.2 De Omgevingswet in de praktijk: samenhang en besluitvorming	

Hoofdstuk 15. Hoe het rijkssysteem vastloopt	31
<i>Het verschil tussen theorie en praktijk</i>	
Hoofdstuk 16. Herstelvoorwaarden op rijksniveau	32
<i>Hoe kan het systeem worden hersteld?</i>	
16.1 Voorwaarden voor systeemherstel op rijksniveau	
16.2 Wat vraagt dit van de gemeente	
Deel VII – Burgers en democratie	34
Hoofdstuk 17. Casussen uit de praktijk	34
<i>Wat gebeurt er in werkelijkheid?</i>	
17.1 Geen procedure voor behandeling systeemknelpunten	
Hoofdstuk 18. Waarom burgers het systeem niet kunnen corrigeren	35
<i>De grenzen van democratische tegenmacht in het huidige systeem</i>	
18.1 Waarom het systeem zichzelf in stand houdt	
18.2 Waar democratische tegenmacht stopt	
Hoofdstuk 19. Hoe verkiezingen het systeem kunnen corrigeren	36
<i>Wanneer stemmen invloed heeft op het functioneren van het systeem</i>	
19.1 Wanneer verkiezingen het systeem kunnen herstellen	
19.2 Wanneer verkiezingen het systeem niet kunnen herstellen	
Hoofdstuk 20. Democratische voorwaarden en verkiezingen	37
<i>Wat een democratisch systeem nodig heeft om goed te functioneren</i>	
20.1 Universele democratische voorwaarden	
20.2 Voorwaarden voor verkiezingen	
20.3 Wanneer voorwaarden niet vanzelf worden nageleefd	
Deel VIII – Afsluiting	40
Hoofdstuk 21. Van analyse naar gesprek	
<i>Informatie voor burgers en politieke partijen</i>	
Hoofdstuk 22. Conclusie	42
<i>Van analyse naar beweging</i>	
22.1 Hoe is het systeemprobleem ontstaan	
22.2 Wat is nodig om weer beweging te creëren	
Dankwoord	44
Bijlagen	44
Bronnen	45

Deel I: Inleiding

Hoofdstuk 1. Context en samenvatting

Waarom is deze handreiking nodig?

1.1 Inleiding

Deze handreiking is geschreven door een wijkbewoner, op basis van ervaringen en signalen van bewoners die al jaren merken hoe moeilijk het is om gehoord te worden wanneer veiligheid en leefbaarheid onder druk staan door de manier waarop het systeem werkt.

In deze handreiking bedoelen we met ‘het systeem’ het geheel van regels, beleid en besluitvorming. Met lokale voorbeelden wordt zichtbaar hoe dit systeem doorwerkt tot op het niveau van VvE’s, wijken en individuele bewoners, en hoe dezelfde patronen terugkomen op verschillende bestuurslagen en beleidsterreinen. Het gevolg is dat mensen vastlopen en de afstand tot overheid en politiek toeneemt.

De hoop is dat dit document burgers helpt om, los van politieke verschillen, samen te werken aan de verandering die nodig is — van wijk tot Rijk.

1.3 Kernprobleem

Het systeem is vooral ingericht op regels volgen, stabiliteit en het vermijden van risico’s. Daardoor is er weinig ruimte om bij te sturen als iets niet goed werkt.

Het systeem bestaat uit drie met elkaar verweven onderdelen:

- Het **democratisch systeem** geeft burgers mogelijkheden om te signaleren, maar niet om correctie af te dwingen.
- Het **politieke systeem** bepaalt richting en maakt beleidskeuzes, maar mist zicht en middelen om tijdig bij te sturen.
- Het **bestuurlijke systeem** voert uit binnen strikte regels en toezicht, maar is vooral gericht op rechtmatigheid en risicomijding.

Deze onderdelen sluiten onvoldoende op elkaar aan. Daardoor blijven signalen liggen en loopt het systeem vast op meerdere niveaus. Herstel is alleen mogelijk als er duidelijke democratische voorwaarden zijn. Door deze voorwaarden te versterken, versterken we de samenleving als geheel.

1.4 Structuur van de handreiking

De handreiking is opgebouwd per bestuurslaag: van bewoners en wijken tot gemeente, provincie en Rijk. Ze beschrijft zeven systeemknelpunten die op alle niveaus terugkomen. In de laatste delen wordt uitgelegd welke democratische voorwaarden nodig zijn om bijsturing mogelijk te maken en welke rol burgers en verkiezingen daarbij spelen.

1.5 Overzicht handreikingen Veiligheid en Leefbaarheid Gemengd Wooncomplex

Deze handreiking (*Van Rijk tot Wijk*, 2026) bouwt voort op eerdere publicaties:

- [Bewoners van appartementencomplex op zoek naar veiligheid en leefbaarheid](#) (2021-2023)
- [Bewoners van appartementencomplex op zoek naar veiligheid en leefbaarheid - Deel II](#) (2024)
- [Van Wooncrisis naar Systeemcrisis](#) (2025)

In de volgende hoofdstukken wordt het functioneren van het systeem uitgewerkt op VvE-niveau, wijkniveau, gemeentelijk niveau, provinciaal niveau en rijksniveau.

Deel II - VvE niveau: wanneer democratie vastloopt

Verenigingen van Eigenaren (VvE's) functioneren als kleine democratische systemen. In gemengde wooncomplexen blijkt die democratie kwetsbaar. De casussen laten zien hoe besluitvorming op VvE-niveau kan vastlopen door structurele knelpunten in het systeem.

Hoofdstuk 2. Casussen uit de praktijk

Wat gebeurt er in werkelijkheid?

2.1 Machtsconcentratie binnen de VvE

Probleem

Binnen de VvE vindt formele besluitvorming plaats, maar particuliere eigenaren hebben in de praktijk weinig invloed op de uitkomsten. Besluiten over beheer, kosten en veiligheid worden grotendeels bepaald door een grooteigenaar met een meerderheidspositie.

Hoe is het probleem ontstaan

- De grooteigenaar beschikt over een vaste meerderheid aan stemmen.
- Bestuur en beheerder worden met deze meerderheid benoemd en blijven daardoor afhankelijk van dezelfde partij.
- Agendapunten en voorstellen worden voorbereid door de beheerder. In notulen worden besluiten vaak als 'vastgesteld' genoteerd, zonder duidelijke onderbouwing of afweging.
- De kantonrechter kan een besluit ongeldig verklaren, maar verandert niets aan de onderliggende machtsverhouding. De grooteigenaar behoudt zijn meerderheid en kan vergelijkbare besluiten opnieuw nemen.

Gevolgen

- Kleine eigenaren ervaren geen daadwerkelijke inspraak.
- Transparantie ontbreekt, waardoor financiële, beheersmatige en veiligheidsrisico's onvoldoende zichtbaar zijn.
- Kritische bewoners raken ontmoedigd en trekken zich terug uit het besluitvormingsproces.
- De VvE functioneert formeel als democratisch orgaan, maar zonder effectieve tegenmacht.

2.2 Democratische knelpunten in gemengde VvE's

Probleem

In gemengde wooncomplexen, waar particuliere eigenaren, huurders, ondernemers en grooteigenaren samenkomen, loopt het VvE-model vast.

Hoe is het probleem ontstaan

- Grooteigenaren hebben vaak meer stemmen, kennis, tijd en professionele ondersteuning dan individuele bewoners.
- Particuliere eigenaren en huurders zijn versnipperd, kennen elkaar vaak niet en missen middelen om gezamenlijk op te treden.

- De structuur met hoofd- en sub-VvE's maakt het systeem ingewikkeld en moeilijk te volgen.
- Het VvE-recht toetst vooral of procedures correct zijn gevolgd, niet of machtsverhoudingen scheef zijn of besluiten maatschappelijk uitwerken.
- Verschillende belangen bemoeilijken gezamenlijke besluitvorming, ook al willen bewoners in de kern hetzelfde: een veilig en leefbaar complex:
 - Huurders verwachten kwaliteit, veiligheid en onderhoud passend bij hun woonlasten.
 - Eigenaren missen vaak transparantie over kosten en resultaten en zijn daardoor terughoudend met hogere bijdragen.

Gevolgen

- Besluitvorming loopt vast of wordt gedomineerd door één partij.
- Bewoners en ondernemers ervaren onzekerheid, onveiligheid en gebrek aan invloed.
- Wantrouwen tussen huurders, eigenaren en bestuur neemt toe.
- Problemen blijven liggen en escaleren, terwijl niemand effectief kan bijsturen.

2.3 Stille door systeemknelpunten

Probleem

In het wooncomplex zijn problemen bij bewoners bekend, maar ze worden nauwelijks ingebracht in de VvE. Daardoor blijven structurele knelpunten onzichtbaar en worden ze niet aangepakt.

Hoe ontstaat dit probleem

- Meldingen zijn niet anoniem. Wie iets aankaart, is direct zichtbaar voor bestuur, beheerder en soms de grooteigenaar. Dat voelt persoonlijk en risicovol.
- Bewoners zien niet wat er met eerdere meldingen is gebeurd. Er is geen terugkoppeling, waardoor melden zinloos lijkt.
- Mensen die problemen benoemen, ervaren soms dat zij als 'lastig' worden gezien. Dat schrikt anderen af.
- Gesprekken in bewonersapps zijn laagdrempelig, maar leiden niet tot formele besluitvorming.
- Agenderen voor de VvE-vergadering maakt problemen persoonlijk en levert vaak geen verandering op.
- Problemen worden geregeld gezien als 'interne VvE-zaken', waardoor bewoners het gevoel krijgen dat zij er alleen voor staan.

Gevolgen

- Bewoners zwijgen uit zelfbescherming.
- Frustratie en wantrouwen nemen toe.
- Structurele problemen blijven onder de radar.
- Besluiten worden genomen op basis van onvolledige informatie.
- Bestuur kan stellen dat er "geen formele signalen" zijn.
- Kleine problemen groeien uit tot grotere risico's en kosten.
- De democratische functie van de VvE verliest betekenis.

2.4 Publieke problemen zonder publieke verantwoordelijkheid

Probleem

In en rond wooncomplexen ontstaan overlast en onveiligheid door gemeentelijk beleid. De VvE is een privaatrechtelijke organisatie en hierdoor worden verantwoordelijkheid en kosten neergelegd bij de VvE.

Hoe is het probleem ontstaan

- Gemeentelijk beleid introduceert nieuwe functies in de wijk, waardoor cumulatie ontstaat
- Handhaving en politie verwijzen bij problemen op privéterrein naar het privaatrecht.
- De VvE wordt verantwoordelijk voor toezicht, beveiliging en herstel.

Gevolgen

- Bewoners betalen voor publieke problemen die zij niet hebben veroorzaakt.
- Signalen komen te laat of helemaal niet aan bij de gemeente.
- Bewoners voelen zich niet gehoord en niet beschermd.

2.5 Verlies van informatie bij overdracht

Probleem

Wanneer huurders melding maken bij verhuurder dan worden deze signalen vastgelegd in interne dossiers. Maar wanneer het vastgoed wordt verkocht, worden deze dossiers niet overgedragen aan de nieuwe eigenaar, waardoor problemen zich blijven herhalen.

Hoe is dit probleem ontstaan

- Meldingen en klachten worden gezien als eigendom van de eigenaar.
- Bij eigendomsoverdracht bestaat geen verplichting tot overdracht van meldingen en eerdere toezeggingen.
- Bewoners hebben geen inzage in wat wordt overgedragen en geen mogelijkheid om dit af te dwingen.

Gevolgen

Het systeem 'reset' zichzelf administratief, terwijl de feitelijke situatie ongewijzigd blijft.

2.6 Rechtsbijstand binnen VvE's

Probleem

Wanneer bewoners in gemengde wooncomplexen juridische hulp inschakelen om invloed te krijgen op besluitvorming binnen hun VvE, leidt dit in de praktijk zelden tot structurele verbetering.

Hoe is het probleem ontstaan

- Het VvE-recht toetst vooral of procedures correct zijn gevolgd, niet of machtsverhoudingen of informatieposities eerlijk zijn.
- Grooteigenaren behouden hun dominante positie via stemgewicht, ook wanneer besluiten juridisch worden aangevochten.
- Juridische procedures behandelen problemen als losse dossiers (beheer, besluiten, veiligheid), terwijl bewoners één samenhangend probleem ervaren.

- Bewoners ervaren sociale druk en afhankelijkheid binnen het complex, wat het starten en volhouden van juridische stappen bemoeilijkt.

Gevolgen

- Bewoners verliezen vertrouwen in juridische oplossingen.
- Deelname aan de VvE en betrokkenheid nemen af.
- Machtsongelijkheid blijft bestaan.

Hoofdstuk 3. Hoe het VvE-systeem vastloopt

Het verschil tussen theorie en praktijk

VvE's zijn formeel private organisaties van appartementseigenaren. In de praktijk krijgen zij steeds vaker te maken met publieke problemen, zoals overlast, veiligheid en beheer van de woonomgeving. Deze problemen ontstaan vaak door ruimtelijk en gemeentelijk beleid, maar de verantwoordelijkheid komt bij de VvE terecht. Dit zet het VvE-systeem onder druk.

3.1 Hoe werkt de VvE?

Een VvE is een rechtspersoon volgens het Burgerlijk Wetboek. Alle appartementseigenaren zijn samen verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het gebouw en de gemeenschappelijke ruimten.

3.1.1 Juridische positie

De regels van de VvE zijn vastgelegd in de wet, de splitsingsakte en het huishoudelijk reglement. Hierin staat wie mag stemmen, hoe besluiten worden genomen en welke taken bij de VvE horen.

3.1.2 Besluitvorming

Besluiten worden genomen in de Algemene Ledenvergadering (ALV). Elke eigenaar heeft stemrecht. De ALV beslist over onderhoud, financiën, contracten, huisregels en het gebruik van gemeenschappelijke ruimtes.

3.1.3 Rollen binnen de VvE

Binnen de VvE zijn verschillende rollen:

- ALV: neemt de besluiten.
- Bestuur: voert de besluiten uit en vertegenwoordigt de VvE.
- Beheerder: verzorgt de dagelijkse uitvoering, zoals administratie en voorbereiding van vergaderingen. In de praktijk heeft de beheerder vaak veel invloed op informatie en besluitvorming.

3.1.4 Toezicht

De VvE houdt toezicht op zichzelf. Er is geen externe toezichthouder die beoordeelt of de VvE haar taken goed uitvoert. Ingrijpen is alleen mogelijk via interne besluiten of juridische procedures achteraf.

3.2 Waar loopt de VvE vast?

Het VvE-model gaat ervan uit dat eigenaren gelijkwaardig zijn, dat informatie wordt gedeeld en dat problemen intern kunnen worden opgelost. In gemengde stedelijke wooncomplexen — waar wonen samenkomt met horeca, winkels en gemeentelijk beleid — werkt dit in de praktijk vaak niet. De

knelpunten die hier ontstaan lijken sterk op problemen die ook op gemeentelijk en hoger niveau voorkomen.

3.2.1 Geen duidelijke normen

Binnen VvE's bestaan geen duidelijke, toetsbare normen voor leefbaarheid, veiligheid of draagkracht van het gebouw. Zolang besluiten formeel volgens de regels worden genomen, is er geen grond om in te grijpen. Hierdoor kan een wooncomplex juridisch "kloppen", terwijl bewoners al lange tijd ervaren dat de situatie onhoudbaar is.

3.2.2 Geen toetsing van cumulatie

In gemengde gebouwen stapelen functies, bezoekers, geluid en risico's zich op. De VvE bespreekt onderwerpen meestal los van elkaar, maar kijkt niet naar de gezamenlijke impact. Daardoor kan de druk op het gebouw en de leefomgeving steeds verder toenemen, zonder dat iemand het totaal overziet.

3.2.3 Versnipperde verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor een gemengd wooncomplex is verdeeld:

- de gemeente gaat over vergunningen en openbare orde
- de VvE over het gebouw en de gemeenschappelijke ruimten
- exploitanten over hun bedrijfsvoering
- verhuurders over rendement

Geen van deze partijen heeft overzicht of bevoegdheid om het geheel te sturen. Problemen blijven daardoor tussen partijen hangen.

3.2.4 Informatie-ongelijkheid

Bewoners zien dagelijks wat er misgaat, maar hebben vaak geen inzicht in afspraken tussen gemeente, verhuurders of exploitanten. Bestuur en beheerder bepalen welke informatie wordt gedeeld. Grooteigenaren hebben meer kennis en invloed dan individuele bewoners, waardoor de besluitvorming scheef kan groeien.

3.2.5 Participatie zonder doorwerking

Formeel is de VvE een democratisch orgaan. In de praktijk ervaren bewoners weinig invloed door:

- stemverhoudingen die macht concentreren bij grooteigenaren
- ongelijke toegang tot informatie
- besluitvorming die formeel klopt, maar inhoudelijk weinig wordt toegelicht

Participatie vindt plaats, maar leidt zelden tot echte verandering.

3.2.6 Juridische toezicht zonder doorwerking

Juridische procedures toetsen of regels zijn gevolgd, niet of de situatie leefbaar of rechtvaardig is. Ook bij een succesvolle procedure blijft de machtsverdeling gelijk en kan een vergelijkbaar besluit later opnieuw worden genomen.

3.2.7 Geen corrigerend vermogen

De VvE heeft weinig mogelijkheden om structurele problemen te herstellen. Machtsverhoudingen blijven bestaan, informatie blijft ongelijk verdeeld en de gezamenlijke druk wordt niet begrensd. Het systeem functioneert in theorie, maar loopt in de praktijk steeds opnieuw vast.

Hoofdstuk 4. Herstelvoorwaarden op VvE-niveau

Hoe kan het systeem worden hersteld?

VvE's staan op de grens van privé-eigendom en de publieke leefomgeving. Wanneer een VvE vastloopt, raakt dat niet alleen de eigenaren, maar ook de veiligheid, leefbaarheid en samenhang in de wijk. Herstel op VvE-niveau is daarom een voorwaarde voor goed functioneren van het bredere systeem.

4.1 Voorwaarden voor systeemherstel op VvE-niveau

1. Normering van publieke waarden

Herstel begint met duidelijke grenzen voor wat aanvaardbaar is binnen een woongebouw. Zonder duidelijke normen blijft onduidelijk wanneer ingrijpen nodig is.

Dat vraagt om:

- heldere normen voor leefbaarheid, veiligheid en draagkracht
- inzicht in machtsverhoudingen binnen de VvE
- toetsbare criteria voor besluiten die grote gevolgen hebben
- bescherming tegen eenzijdige besluitvorming door grooteigenaren

2. Toetsing van cumulatie

Bewoners ervaren de optelsom van besluiten. Herstel vraagt daarom om:

- een integrale beoordeling van kosten, veiligheid, beheer en leefbaarheid
- een duidelijk systeem om signalen en klachten vast te leggen
- zicht op terugkerende problemen en structurele risico's

Zo wordt zichtbaar wanneer de druk te groot wordt.

3. Verantwoordelijkheid voor het geheel

Herstel vraagt om een bestuur dat het geheel overziet en daar verantwoordelijkheid voor neemt. Zonder deze verantwoordelijkheid raakt het overzicht verloren.

Dat betekent:

- volledige en tijdige informatie voor alle leden
- duidelijke onderbouwing van voorstellen
- transparante verslaglegging
- inzicht in stemverhoudingen en belangen

4. Gelijke informatiepositie

Goede besluiten zijn alleen mogelijk met volledige informatie die voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk zijn. Herstel vraagt daarom om:

- inzicht in financiële onderbouwingen, offertes en contracten
- duidelijkheid over kosten, betaalbaarheid en risico's
- zicht op korte- en langetermijngevolgen
- bespreking van realistische alternatieven

5. Inbreng met doorwerking

Niet alle bewoners hebben stemrecht, maar besluiten raken hen wel. Herstel vraagt om:

- zichtbaarheid van gevolgen voor alle bewoners
- expliciete afweging van hun belangen
- maatregelen om structurele benadeling te voorkomen

6. Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet

Herstel vraagt om toezicht dat:

- belangenconflicten zichtbaar maakt
- controleert of informatie volledig wordt gedeeld
- bewaakt dat bewonersbelangen serieus worden genomen
- ingrijpt wanneer democratische verhoudingen scheef groeien

7. Corrigerend vermogen

Problemen verdwijnen vaak uit beeld bij wisselingen van eigenaar of beheerder. Zonder corrigerend vermogen blijven dezelfde problemen zich herhalen. Herstel vraagt daarom om:

- vastlegging van terugkerende signalen in VvE-documenten
- goede overdracht van dossiers bij veranderingen
- inzicht voor bewoners in waar informatie wordt bewaard
- een meldingssysteem waarin opvolging zichtbaar is

4.2 Wat vraagt dit van de gemeente

De besluiten van een VvE hebben directe gevolgen voor de wijk. Een gebouw staat nooit op zichzelf: VvE-problemen raken veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en sociale stabiliteit. Daarom kan de gemeente VvE-kwesties niet als “privaat” blijven beschouwen.

Dit vraagt van de gemeente:

- VvE-problemen te erkennen als publieke vraagstukken, omdat zij direct doorwerken in de leefomgeving
- niet alleen doorverwijzen, maar actief betrokken raken wanneer VvE's vastlopen
- beleidskeuzes toetsen op gevolgen voor VvE's, inclusief extra taken, kosten en benodigde ondersteuning
- VvE's en bewoners structureel betrekken in overlegstructuren, zodat signalen tijdig zichtbaar worden en niet pas bij escalatie
- normen stellen voor publieke waarden wanneer VvE's taken uitvoeren die het publieke domein raken

Tabel 1: Van herstelvoorwaarden naar concrete actie op VvE-niveau

Systeemvoorwaarde	Waar lopen bewoners nu vast?	Wat kan de VvE concreet doen?	Hoe ziet dat eruit in de praktijk?
Inzicht in machtsverhoudingen	Besluiten worden formeel democratisch genomen, maar grooteigenaren bepalen de uitkomst	Stemverhoudingen en belangen zichtbaar maken	In vergaderstukken staat wie hoeveel stemrecht heeft en wie direct belang heeft bij een voorstel
Toetsbare criteria voor veiligheid en leefbaarheid	Niemand weet wanneer “de grens is bereikt”	Vooraf criteria vastleggen voor besluiten met impact	Besluiten met extra bezoekers, geluid of risico's worden getoetst aan afgesproken leefbaarheidscriteria
Waarborgen tegen dominantie van grooteigenaren	Bewoners voelen zich structureel overstemd	Extra transparantie en motivering bij impactvolle besluiten	Notulen vermelden expliciet wanneer een besluit vooral via stemgewicht is aangenomen
Zicht op cumulatieve en herhaling	Problemen keren steeds terug, maar worden als	Signalen structureel registreren en periodiek bespreken	Een vast overzicht van meldingen en klachten wordt

Systeemvoorwaarde	Waar lopen bewoners nu vast?	Wat kan de VvE concreet doen?	Hoe ziet dat eruit in de praktijk?
	losse incidenten behandeld		jaarlijks geagendeerd in de ALV
Verantwoordelijkheid voor het geheel	Niemand voelt zich verantwoordelijk voor de gezamenlijke uitwerking	Bestuur borgt samenhang en volledige informatie	Voorstellen bevatten altijd gevolgen voor kosten, beheer, veiligheid en leefbaarheid
Gelijke informatiepositie	Bewoners beslissen zonder volledige of begrijpelijke informatie	Informatie standaard volledig en toegankelijk maken	Offertes, risico's en alternatieven worden vooraf gedeeld en toegelicht
Zichtbaarheid van effecten voor niet-stemgerechtigden	Huurders en tijdelijke bewoners worden niet gehoord	Effecten expliciet meenemen in besluitvorming	Elk besluit bevat een paragraaf over gevolgen voor niet-stemgerechtigde bewoners
Expliciete belangenafweging	Bewoners weten niet waarom hun belang is afgewezen	Belangen benoemen en afwegen in besluiten	In besluiten staat welke belangen zijn meegewogen en waarom keuzes zijn gemaakt
Bescherming tegen benadeling	Nadelen komen structureel bij bewoners terecht	Compensatie en evaluatie verplicht stellen	Bij ingrijpende besluiten volgt een evaluatiemoment en zo nodig bijsturing
Corrigerend vermogen	Problemen verdwijnen uit beeld bij wisseling van bestuur of eigenaar	Signalen vastleggen en overdraagbaar maken	Dossiers en signalen worden bewaard en overgedragen bij bestuurswissel

Deel III - Wijkniveau: het beleid wordt zichtbaar

De wijk is het niveau waarop bewoners het gemeentelijk beleid ervaren. Omdat op wijkniveau niemand verantwoordelijkheid draagt voor het geheel, kunnen problemen in de wijk escaleren. Dit deel beschrijft hoe het wijksysteem vastloopt en welke voorwaarden nodig zijn om het systeem te herstellen.

Hoofdstuk 5. Casussen uit de praktijk

Wat gebeurt er in werkelijkheid?

5.1 Kernproblematiek

Probleem

In de wijk lopen problemen snel op, omdat het systeem onvoldoende kan bijsturen. Signalen van bewoners komen laat of hebben weinig effect. Op sommige plekken kunnen politie en handhaving niet optreden, terwijl nieuwe functies de druk verder verhogen. Leefbaarheid en veiligheid nemen af en bewoners raken gefrustreerd. Zonder verandering blijven problemen zich opstapelen en ontstaan situaties die moeilijk te herstellen zijn.

Hoe is het probleem ontstaan

- Na de sluiting van de tippelzone aan de Waldorpstraat verplaatste criminaliteit zich naar een woongebied.
- Door tekorten bij politie en handhaving kon overlast zich ontwikkelen zonder tijdige actie.

- Een deel van het gebied is privaat terrein, waardoor optreden door politie en handhaving beperkt is.
- Binnen de VvE van het wooncomplex heeft de grooteigenaar geen duidelijke plicht om veiligheid en leefbaarheid te waarborgen.
- Er zijn geen duidelijke regels om te beoordelen wanneer de gezamenlijke impact van gemeentelijke besluiten te groot wordt.
- Bewoners hebben meerdere keren aangegeven dat het gebied kwetsbaar is. Toch zijn nieuwe functies toegevoegd, terwijl de wijk behoort tot de top 5 van gebieden met de meeste meldingen van overlast en criminaliteit.
- Van bewoners wordt verwacht dat zij blijven melden, terwijl tegelijk wordt aangegeven dat optreden op privaat terrein niet mogelijk is en meldingen niet worden gekoppeld aan risicovolle functies.

Gevolgen

- Meldingen van bewoners leiden zelden tot verbetering.
- De druk op de wijk neemt verder toe.
- Leefbaarheid en veiligheid verslechteren.
- Bewoners raken gefrustreerd en het vertrouwen in het systeem neemt af.

5.2 Cumulatie van risico's en structurele wijkdruk

Probleem

In en rond een wooncomplex stapelen zich in korte tijd verschillende functies en beleidskeuzes op. Bewoners ervaren onveiligheid, slaapverstoring en stress. Tegelijk ontbreekt een partij die verantwoordelijk is voor het geheel.

De wijk bestaat grotendeels uit huurwoningen met een hoge doorstroming van bewoners. Daardoor is er weinig binding met de buurt en ontstaat sneller anonimiteit en onverschilligheid. Dit maakt de wijk kwetsbaar voor verdere druk.

Wanneer meldingen geen zichtbaar effect hebben, stoppen bewoners met melden. Het uitblijven van signalen wordt vervolgens gezien als het uitblijven van problemen, waardoor opnieuw risicovolle functies aan hetzelfde gebied worden toegevoegd.

Het gaat onder meer om:

- de vestiging van een coffeeshopboot zonder voorafgaande bewonersparticipatie;
- de komst van een nachtclub op loopafstand van het wooncomplex;
- verkeerswijzigingen met nachtelijk geluid, files en toeterend verkeer;
- structurele nachtelijke overlast door bezoekers (vaak onder invloed);
- langdurige verwaarlozing door een onafgebouwde bouwlocatie;
- en de geplande komst van een tijdelijk AZC.

Hoe is dit probleem ontstaan

- Beleidskeuzes over horeca, mobiliteit, veiligheid en opvang worden los van elkaar genomen en juridisch getoetst, zonder beoordeling van de gezamenlijke impact op de wijk.
- Na de sluiting van de tippelzone is problematiek verplaatst naar het woongebied, zonder integraal plan voor toezicht en bescherming van bewoners.
- Tijdelijke maatregelen en functies worden niet begrensd, waardoor tijdelijk structureel wordt.
- Het gebied kent veel privaat terrein, waardoor politie en handhaving beperkt kunnen optreden.

- De eenzijdige woningvoorraad en hoge bewonersdoorloop verminderen sociale samenhang en weerbaarheid.
- Tekorten bij politie en handhaving en het ontbreken van vroege bewonersbetrokkenheid versterken de escalatie.

Gevolgen

- aanhoudende geluidsoverlast, verkeersdruk en verslechtering van de leefomgeving;
- slaapverstoring, stress en negatieve effecten op gezondheid;
- afnemende betrokkenheid, minder meldingen en terugtrekking uit participatie;
- toenemende kwetsbaarheid van de wijk voor nieuwe belastende functies.

5.3 Bewijslast bij bewoners

Probleem

In gebieden waar veel functies samenkomen, is structurele druk op de leefomgeving voorspelbaar. Toch wordt overlast behandeld als losse incidenten. Bewoners worden doorverwezen naar meldingsformulieren, zonder mogelijkheid tot dialoog en met beperkte terugkoppeling.

Tegelijk zijn er in de wijk veel verschillende professionals actief, zoals wijkagenten, handhavers, wijkmanagers, gebiedsregisseurs en opbouwwerkers. Voor bewoners is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie het aanspreekpunt is voor structurele problemen.

Daardoor moeten bewoners telkens opnieuw melden, uitleggen en documenteren wat er misgaat. De bewijslast komt bij hen te liggen, terwijl zij geen toegang hebben tot overzicht, data of beleidsafwegingen. Dit leidt tot uitputting en verlies van vertrouwen, terwijl de onderliggende druk blijft bestaan.

Hoe is het probleem ontstaan

- Door versnipperde verantwoordelijkheden en het ontbreken van één vast aanspreekpunt worden signalen niet samengebracht en niet opgevolgd.
- Meldingen worden geregistreerd als losse gebeurtenissen, zonder koppeling aan vergunninghouders, locaties of gebiedsdruk.
- De samenloop van functies wordt niet als geheel beoordeeld, maar als afzonderlijke situaties.
- Omdat het systeem vooral reageert op incidenten, moeten bewoners zelf patronen aantonen die het systeem niet zichtbaar maakt.
- Overlast vindt vaak plaats op momenten waarop melden moeilijk is (avond, nacht, weekend).
- Meldingen leiden zelden tot aanpassing van vergunningen of gebiedsafwegingen, waardoor zij weinig effect hebben.

Gevolgen

- Bewoners raken overbelast door het voortdurend moeten melden en documenteren.
- Participatie voelt uitputtend en weinig zinvol.
- Juridische stappen lossen het onderliggende probleem niet op.
- Structurele overlast blijft buiten beeld, omdat patronen niet worden herkend.

Hoofdstuk 6. Hoe het wijksysteem vastloopt

Het verschil tussen theorie en praktijk

In de wijk komen besluiten samen. Het wijkberaad en bewoners zien dagelijks waar problemen zich opstapelen. Maar zij hebben geen mandaat, middelen of bevoegdheden om partijen tot actie te dwingen.

1. Geen duidelijke normen

Er zijn geen meetbare grenzen voor leefbaarheid, veiligheid of wijkdraagkracht. Daardoor kan een wijk officieel “binnen de regels” vallen, terwijl bewoners ervaren dat de druk te hoog is. Zolang besluiten afzonderlijk juridisch kloppen, is ingrijpen niet mogelijk.

2. Geen toetsing van cumulatie

Besluiten worden los van elkaar genomen. Wat ontbreekt, is zicht op de totale druk van alle functies samen. Zo kan een wijk langzaam overbelast raken zonder dat dit bestuurlijk wordt herkend.

3. Versnipperde verantwoordelijkheid

Wonen, veiligheid, verkeer en handhaving werken naast elkaar. Bewoners zien één wijk, maar de overheid werkt met losse dossiers. Problemen worden doorgeschoven, terwijl niemand verantwoordelijk is voor het geheel.

4. Informatie ongelijkheid

Bewoners ervaren de gevolgen, maar missen inzicht in plannen en afwegingen. Professionals zien signalen, maar weten niet altijd wie moet handelen. Informatie komt niet samen.

5. Participatie zonder doorwerking

Bewoners kunnen meedenken, maar zien hun inbreng zelden terug in besluiten. Als signalen geen verschil maken, haken mensen af.

6. Juridische toezicht zonder doorwerking

Toezicht kijkt vooral of regels zijn gevolgd. De gezamenlijke impact op de wijk blijft buiten beeld.

7. Geen corrigerend vermogen

Als problemen zich opstapelen, ontbreekt een route om besluiten te herzien of te stoppen. De druk verschuift naar bezwaar en juridische procedures.

Hoofdstuk 7. Herstelvoorwaarden op wijkniveau

Hoe kan het systeem worden hersteld?

7.1 Voorwaarden voor systeemherstel op wijkniveau

Om een wijk leefbaar, veilig en bestuurbaar te houden, zijn de volgende voorwaarden nodig:

1. Normering van publieke waarden

Er moeten heldere, toetsbare grenzen zijn voor leefbaarheid, veiligheid en wijkdraagkracht. Zo wordt zichtbaar wanneer een wijk overbelast raakt en ingrijpen nodig is.

2. Toetsing van cumulatie

Besluiten moeten niet los worden beoordeeld, maar in samenhang. Het moet duidelijk zijn:

- welke activiteiten al druk veroorzaken,
- wat nieuwe plannen toevoegen,
- en of de totale belasting nog verantwoord is.

3. Verantwoordelijkheid voor het geheel

Er is een bestuurlijk aanspreekpunt nodig dat verantwoordelijk is voor de wijk als geheel, met mandaat om signalen te bundelen, af te wegen en bij te sturen.

4. Gelijke informatiepositie

Bewoners en wijkprofessionals moeten tijdig en begrijpelijk worden geïnformeerd over plannen, risico's en keuzes. Zonder deze **informatie** is meedenken en bijsturen niet mogelijk.

5. Inbreng met doorwerking

Inbreng van bewoners moet vóór besluitvorming plaatsvinden en zichtbaar worden meegewogen, met duidelijke terugkoppeling over wat ermee is gedaan.

6. Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet

Toezicht moet niet alleen toetsen of regels zijn gevolgd, maar ook kijken naar de effecten op de wijk, vooral in kwetsbare gebieden.

7. Corrigerend vermogen

Als problemen zich blijven opstapelen, moet het mogelijk zijn om besluiten aan te passen, uit te stellen of te stoppen wanneer de wijk te zwaar wordt belast.

7.2 Wat vraagt dit van de gemeente

Herstel van het wijkstelsel vraagt dat de gemeente haar rol anders invult. Dat betekent:

- Kijken naar het geheel. Niet alleen losse vergunningen en projecten beoordelen, maar de gezamenlijke impact op de wijk.
- Grenzen stellen aan beleidsvrijheid. Duidelijk maken wanneer leefbaarheid, veiligheid of wijkdraagkracht onder druk staan en ingrijpen nodig is.
- Participatie serieus nemen. Bewoners betrekken vóórdat besluiten vastliggen en zichtbaar maken wat er met hun inbreng gebeurt.
- Verantwoordelijkheid nemen voor effecten. Ook wanneer gevolgen zich voordoen op privaat terrein, zoals in VvE's of binnenterreinen.
- Vroeg ingrijpen in plaats van achteraf repareren. Signaleren wanneer wijkdruk oploopt en ruimte creëren om bij te sturen.
- Over domeinen heen werken. Veiligheid, leefbaarheid, ruimtelijke ordening, sociaal beleid en handhaving samenbrengen.
- Professionals ruimte geven. Signalen over systeemknelpunten serieus nemen en niet laten verdwijnen in interne afwegingen.
- Bewoners zien als kennisdragers. Niet als uitvoerders van beleid, maar als mensen met zicht op wat er in de wijk echt gebeurt.

Tabel 2: Van herstelvoorwaarden naar concrete actie op wijkniveau

Systeemvoorwaarde	Waar loopt de wijk nu vast?	Wat is nodig op wijkniveau?	Hoe ziet dat eruit in de praktijk?
Normering van publieke waarden	Niemand weet wanneer leefbaarheid, veiligheid of draagkracht zijn overschreden	Toetsbare ondergrenzen voor wijkdruk vaststellen	Er is een openbaar kader dat aangeeft wanneer bijsturing nodig is (bijv. bij overlast, functiestapeling of druk op voorzieningen)
Toetsing van cumulatie	Besluiten worden los beoordeeld, terwijl bewoners de optelsom ervaren	Inzicht in gezamenlijke impact van besluiten	Nieuwe plannen worden getoetst aan wat er al speelt in de wijk, niet alleen aan sectorale regels
Verantwoordelijkheid voor het geheel	Signalen verdwijnen tussen afdelingen en organisaties	Eén bestuurlijk aanspreekpunt met mandaat	Een wijkverantwoordelijke die signalen bundelt, afdelingen verbindt en tijdig kan escaleren
Gelijke informatiepositie	Bewoners zien gevolgen, maar niet de plannen of afwegingen	Tijdige, begrijpelijke en volledige informatie	Wijkinformatie over plannen, risico's en keuzes is openbaar en toegankelijk
Inbreng met doorwerking	Participatie vindt vaak plaats nadat besluiten al vaststaan	Participatie vóór besluitvorming met zichtbare invloed	Bewoners zien terug hoe hun inbreng is meegewogen en wat ermee is gedaan
Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet	Toezicht kijkt vooral naar regels, niet naar wijkdruk	Toezicht met oog voor leefbaarheid en draagkracht	Signalen over overbelasting worden meegenomen in toezicht en evaluaties
Corrigerend vermogen	Problemen stapelen zich op zonder mogelijkheid tot bijsturing	Instrumenten om besluiten aan te passen of te stoppen	Bij oplopende wijkdruk kunnen plannen worden vertraagd, aangepast of gecompenseerd

Deel IV- Gemeentelijk niveau: Beleidsvrijheid zonder grenzen

Dit deel onderzoekt de werking van gemeentelijke beleidsvrijheid in het gebied.

Hoofdstuk 8. Casussen uit de praktijk

Wat gebeurt er in werkelijkheid?

8.1 Nachtontheffing nachtclub & Haagse Nachtvisie

Probleem

In een kwetsbare woonwijk is een nachtclub toegestaan met een tijdelijke nachtontheffing. De gemeente zegt dat dit past binnen de Haagse Nachtvisie. Bewoners uit deze wijk zijn niet betrokken bij het maken van dit beleid, terwijl er al problemen zijn met veiligheid en leefbaarheid.

Door deze werkwijze kunnen kwetsbare wijken worden aangewezen voor nachtleven, zonder dat vooraf goed wordt gekeken naar de gevolgen voor bewoners. Bewoners horen besluiten vaak pas achteraf. Daardoor neemt de druk op de wijk toe. Als het beleid niet wordt aangepast, bestaat het risico dat de woon- en leefomgeving verder verslechtert. De manier waarop de Haagse Nachtvisie en de locatiescan zijn opgesteld, is uitgelegd in een eerdere handreiking.

Hoe is dit probleem ontstaan

- De Haagse Nachtvisie is gemaakt met bewonersorganisaties uit de binnenstad. Bewoners uit andere wijken, zoals Laakhavens, zijn hierbij niet betrokken. Toch is Laakhavens aangewezen als kansrijke locatie voor nieuw nachtleven.
- Bij de locatiescan zijn alleen ruimtelijke criteria gebruikt. Sociale veiligheid is geen apart criterium, waardoor knelpunten rond veiligheid en leefbaarheid vooraf niet zijn meegewogen.
- De gemeente toetst veiligheid en leefbaarheid pas bij vergunningaanvragen, niet bij het kiezen van locaties.
- Vergunningen worden per locatie beoordeeld. De totale druk en de samenloop van functies in de wijk worden niet meegenomen.

Gevolgen

- Besluiten zijn juridisch correct, maar houden onvoldoende rekening met de leefbaarheid van de wijk.
- Meerdere functies met impact op veiligheid (nachtclub, coffeeshop, opvang en openbare ruimte) kunnen dicht bij elkaar ontstaan.
- Problemen stapelen zich op voordat kan worden ingegrepen.
- Bewoners kunnen pas reageren als plannen al zijn goedgekeurd.
- Dit leidt tot frustratie en verlies van vertrouwen in het beleid en de overheid.

8.2 Verkeersaanpassingen en structurele wijkdruk

Probleem

Dwars door Laakhavens loopt de centrumring, een hoofdroute die dagelijks zeer veel verkeer verwerkt. Door wegafsluitingen en versmallingen elders in de stad is de verkeersdruk hier verder toegenomen. Dit leidt tot structurele overlast voor bewoners: opstoppingen, getoeter, luchtvervuiling, geluidsoverlast en onveilige situaties voor voetgangers en fietsers.

Tegelijk zijn verkeersmaatregelen en routewijzigingen doorgevoerd zonder tijdige en volwaardige betrokkenheid van bewoners. De gevolgen voor leefbaarheid, veiligheid en bereikbaarheid zijn onvoldoende meegewogen. Door langdurige bouwwerkzaamheden is bovendien de belangrijkste bushalte in het gebied tijdelijk opgeheven, waardoor bewoners dagelijks langere afstanden moeten lopen.

Hoe is het probleem ontstaan?

- Verkeersmaatregelen zijn per project genomen, zonder integrale beoordeling van de totale verkeersdruk in de wijk.
- Besluitvorming vond grotendeels intern plaats, vóór bewonersparticipatie.
- Bewoners zijn beperkt en laat geïnformeerd; reacties werden individueel afgehandeld.
- De focus lag op doorstroming van verkeer, niet op leefbaarheid, gezondheid en veiligheid.
- Toekomstige ontwikkelingen, zoals de Plaspoelpolder, zijn niet meegenomen in de afweging.

Gevolgen

- Structurele verkeersoverlast en verslechtering van luchtkwaliteit en geluid.
- Toename van onveilige verkeerssituaties.
- Slechtere bereikbaarheid van openbaar vervoer.
- Onbegrip en frustratie bij bewoners over keuzes en ontbrekende alternatieven.
- Afnemend vertrouwen in de gemeente; participatie wordt ervaren als een formaliteit.

8.3 Tijdelijke functies en wijkgericht werken

Probleem

In de wijk worden regelmatig functies geplaatst die “tijdelijk” worden genoemd. In de praktijk blijven deze functies vaak langer of worden ze opgevolgd door nieuwe tijdelijke functies. Hierdoor wordt de druk op de wijk steeds groter. Bewoners ervaren dat juist kwetsbare wijken steeds opnieuw worden aangewezen, terwijl herstel of verbetering uitblijft.

Zonder duidelijke grenzen blijft de wijk steeds opnieuw belast worden met tijdelijke functies. Elke nieuwe plaatsing lijkt op zichzelf klein, maar samen zorgen ze voor blijvende druk op de wijk. Als dit niet verandert, neemt de ongelijkheid tussen wijken toe en wordt herstel steeds moeilijker.

Hoe is dit probleem ontstaan

- Besluiten worden per project genomen, zonder te kijken naar de totale belasting van de wijk.
- Tijdelijkheid wordt gebruikt om sneller besluiten te nemen, zonder duidelijke heroverweging.
- Er zijn geen duidelijke grenzen voor wat een wijk aankan.
- Kwetsbare wijken hebben minder invloed en worden daardoor vaker gekozen.
- Wijkgericht werken wordt genoemd als aanpak, maar er zijn geen duidelijke regels voor spreading, grenzen of compensatie.

Gevolgen

- Wat tijdelijk heet, wordt in de praktijk blijvend.
- De leefbaarheid verslechtert stap voor stap.
- De druk op veiligheid en sociale samenhang neemt toe.
- Bewoners raken moe van steeds nieuwe plannen en haken af.
- Het vertrouwen in beleid en beloften neemt af.

8.4 Gemeentelijke toezicht en privaat terrein

Probleem

Op en rond private terreinen in Laakhavens, zoals parkeerdekken en bedrijventerreinen, doen zich structureel problemen voor met daklozen, middelengebruik, afval, vervuiling en onveiligheid. Bewoners krijgen te horen dat de gemeente niet kan handhaven omdat het om privaat terrein gaat. Tegelijk hebben deze situaties grote gevolgen voor de openbare ruimte en de leefbaarheid van de wijk. Daardoor ontstaat een gebied zonder effectief toezicht, waar problemen blijven bestaan en zich verplaatsen.

Hoe is dit probleem ontstaan

- De overlast op private terreinen ontstaat door gemeentelijke beleidskeuzes en gebiedsontwikkeling, terwijl afspraken over toezicht en handhaving ontbreken.

- De gemeente hanteert een strikt onderscheid tussen publiek en privaat terrein, waardoor toezicht, handhaving en afvalaanpak op privéterrein grotendeels ontbreken.
- Op plekken zoals parkeerdekken en bedrijventerreinen ontstaat daardoor ruimte voor langdurig verblijf van daklozen, middelengebruik en dumping van afval.
- Afval wordt opengetrokken door mens en dier en verspreidt zich door de wijk, met ongedierte en vervuiling tot gevolg.
- Bewoners melden structureel overlast en onveiligheid, maar krijgen te horen dat zij zelf verantwoordelijk zijn of dat zij het gesprek moeten aangaan met eigenaren of exploitanten.
- Er is geen structurele samenwerking tussen gemeente, politie, terrein-eigenaren, VvE's en eventuele beveiliging.
- Eigenaren van private terreinen worden niet aangesproken, terwijl de gemeente uiteindelijk wel kosten maakt voor schoonmaak van de openbare ruimte.

Gevolgen

- Aanhoudende gevoelens van onveiligheid bij bewoners, vooral 's avonds en 's nachts.
- Een structureel vervuilde leefomgeving met afval en ongedierte.
- Overlast verdwijnt niet, maar verplaatst zich binnen het gebied.
- Bewoners betalen een dubbele prijs: zij leven met de gevolgen én zien gemeentelijke lasten stijgen.
- Het vertrouwen in toezicht, handhaving en overheid neemt verder af.
- Private terreinen functioneren in de praktijk als toezichtloze zones midden in een woonwijk.

8.5 Bouwen in een overbelaste wijk

Probleem

In Laakhavens worden veel nieuwe woningen toegevoegd in een wijk die al onder zware druk staat. Het uitgangspunt dat meer bewoners zorgen voor meer veiligheid en levendigheid gaat hier niet op. Zonder duidelijke normen voor groen, geluid en leefbaarheid leidt verdichting juist tot meer overlast, anonimiteit en spanningen. Bewoners ervaren dat hun zorgen hierover niet serieus worden meegenomen.

Hoe is het probleem ontstaan

- In korte tijd worden veel nieuwe bewoners toegevoegd (circa 11.000 woningen en extra opvang), zonder duidelijke normen voor hoeveel groen, rust en ruimte per bewoner nodig is.
- Verzoeken van bewoners om inzicht in gemeentelijke standaarden voor groen per inwoner zijn niet beantwoord.
- Compensatie blijft beperkt tot kleine groenvoorzieningen, die de toename niet kunnen opvangen.
- Geluidsoverlast wordt beoordeeld met rekenmodellen, terwijl bewoners herhaaldelijk hebben gevraagd om echte geluidsmetingen, ook op hoogte in woongebouwen.
- Deze signalen zijn structureel genegeerd of afgedaan, zonder inhoudelijke onderbouwing.

Gevolgen

- Toenemende geluidsoverlast, druk op openbare ruimte en afname van leefkwaliteit.
- Bewoners voelen zich niet serieus genomen en herkennen hun dagelijkse ervaring niet in beleid.
- Vertrouwen in gebiedsontwikkeling en overheid neemt sterk af.
- Leefbaarheidsproblemen worden vast onderdeel van nieuwe bouwprojecten, in plaats van vooraf begrensd.

8.6 Herontwikkeling terwijl problemen blijven bestaan

Probleem

In Laakhavens lopen meerdere ontwikkelingen tegelijk: het aanpakken van bestaande problemen, het aantrekken van tijdelijke functies en de voorbereiding van grootschalige herontwikkeling. Deze processen versterken elkaar niet, maar werken naast elkaar. Daardoor neemt de druk op de wijk toe, terwijl verbetering van leefbaarheid en veiligheid juist een voorwaarde is voor verdere ontwikkeling.

Hoe is dit probleem ontstaan

- In de gemeentelijke wijkagenda staat dat bestaande problemen eerst moeten worden aangepakt.
- Tegelijk zijn tijdelijke functies toegevoegd, zoals een nachtclub en een AZC, die extra druk veroorzaken.
- Het Milieueffectrapportage (MER) voor de herontwikkeling stelt dat leefbaarheid en sociale veiligheid moeten verbeteren, maar deze voorwaarden zijn niet concreet vastgelegd.
- Er is geen moment waarop alle besluiten samen worden beoordeeld.
- Publieke functies, zoals een groot park, worden gepland op locaties waar al sprake is van overlast, zonder duidelijke afspraken over toezicht en veiligheid.

Gevolgen

- De wijk raakt verder overbelast.
- Bewoners ervaren tegenstrijdig beleid en verliezen vertrouwen.
- Voorwaarden uit beleid en onderzoeken blijven vrijblijvend.
- Problemen worden doorgeschoven naar de toekomst, terwijl nieuwe risico's ontstaan.

8.7 Democratische controle verdwijnt

Probleem

Belangrijke besluiten zijn steeds moeilijker te controleren. Informatie over risico's, gevolgen en alternatieven komt vaak te laat of is verspreid over meerdere documenten. Hierdoor kunnen bewoners en raadsleden besluiten niet goed beoordelen. De Wet open overheid helpt in de praktijk onvoldoende, omdat informatie pas na veel moeite en zonder samenhang beschikbaar komt. Dit zorgt ervoor dat grote besluiten worden genomen zonder volledig inzicht in de gevolgen voor veiligheid en leefbaarheid.

Zolang informatie pas achteraf of versnipperd beschikbaar komt, verdwijnen controle en tegenmacht uit het besluitvormingsproces. Bewoners en raadsleden lopen steeds achter de feiten aan, terwijl besluiten grote gevolgen hebben voor wijken. Zonder snelle verbetering dreigt een situatie waarin belangrijke keuzes worden gemaakt zonder echte democratische controle.

Hoe is dit probleem ontstaan

- Informatie wordt vaak pas gedeeld nadat besluiten al zijn genomen.
- Het college bepaalt welke informatie wordt verstrekt, waardoor risico's en andere opties buiten beeld kunnen blijven.
- Woo-verzoeken kosten veel tijd en leveren losse documenten op, zonder overzicht of uitleg.
- De gemeenteraad krijgt informatie zonder duidelijke samenhang of analyse van gevolgen voor wijken.
- De bezwarencommissie kan alleen werken met de informatie die zij ontvangt en kan geen eigen onderzoek doen.

- Bij grote en complexe projecten ontbreekt één verantwoordelijke die het geheel overziet en toelicht.

Gevolgen

- Bewoners kunnen niet op tijd meedenken of bijsturen.
- Participatie voelt voor bewoners als een verplicht nummer.
- De gemeenteraad kan besluiten niet goed controleren.
- Besluiten krijgen formeel een goedkeuring, maar missen een zorgvuldige afweging.
- Het vertrouwen van bewoners in bestuur en democratie neemt af.

Hoofdstuk 9. Hoe het gemeentelijke systeem vastloopt

Het verschil tussen theorie en praktijk

De casussen laten zien dat het systeem vastloopt door de manier waarop besluiten zijn georganiseerd. Iedereen handelt volgens de regels, maar niemand bewaakt het totaal. Daardoor kan de gemeente wel afzonderlijke besluiten nemen, maar niet sturen op de gezamenlijke gevolgen voor leefbaarheid en veiligheid in een wijk.

1. Geen duidelijke normen

De gemeente heeft doelen voor leefbaarheid en veiligheid, maar geen duidelijke grenzen. Er is niet vastgelegd wanneer een wijk “vol” of overbelast is. Daardoor kan een wijk op papier in orde zijn, terwijl bewoners al lang ervaren dat het te veel wordt. Zolang elk besluit afzonderlijk klopt, kan de gemeente niet ingrijpen.

2. Geen toetsing van cumulatie

Besluiten worden één voor één genomen. De totale druk op een wijk wordt niet meegewogen. Daardoor komen functies met veel impact — zoals nachtleven, opvang, horeca en intensieve voorzieningen — vaak in dezelfde, kwetsbare wijken terecht. Eerdere besluiten worden steeds gebruikt als reden om nieuwe toe te staan, zonder het totaal te beoordelen.

3. Versnipperde verantwoordelijkheid

Binnen de gemeente werkt iedereen aan zijn eigen taak: raad, college, afdelingen en ambtenaren. Dat zorgt voor rechtmatige besluiten, maar niet voor samenhang. Bewoners ervaren één wijk, maar de gemeente werkt met losse dossiers. Problemen blijven daardoor liggen of worden doorgeschoven.

4. Informatie-ongelijkheid

Het college beschikt over alle informatie. De gemeenteraad en bewoners krijgen die informatie vaak later, samengevat of gefilterd. Daardoor kan de raad zijn controlerende rol niet goed uitvoeren en kunnen bewoners niet tijdig meedenken of bijsturen.

5. Participatie zonder doorwerking

Bewoners mogen hun mening geven, maar zien zelden dat hun inbreng het besluit verandert. Participatie voelt daardoor als een formaliteit. Als signalen niets opleveren, haken bewoners af en verdwijnen problemen uit beeld.

6. Juridische toezicht zonder doorwerking

Toezicht en bezwaar beoordelen of een besluit juridisch klopt, niet wat het samen met andere besluiten betekent voor een wijk. Structurele overbelasting blijft daardoor buiten beeld.

7. Geen corrigerend vermogen

Als de problemen zich opstapelen, kan het systeem niet corrigeren. Besluiten worden niet heroverwogen of gestopt. De druk verschuift naar juridische procedures, conflicten en wantrouwen.

Hoofdstuk 10. Herstelvoorwaarden op gemeentelijk niveau

Hoe kan het systeem worden hersteld?

De casussen laten zien dat gemeenten een sleutelrol hebben in leefbaarheid, veiligheid en samenhang in wijken. In de praktijk lukt het vaak niet om die rol waar te maken. Besluiten zijn versnipperd, informatie raakt verdeeld en er zijn geen duidelijke grenzen voor wat een wijk aankan.

Herstel vraagt om voorwaarden die gemeenten helpen om het geheel te overzien, grenzen te stellen en tijdig bij te sturen.

10.1 Voorwaarden voor systeemherstel op gemeentelijk niveau

1. Normering van publieke waarden

Zonder duidelijke normen is niet vast te stellen wanneer leefbaarheid, veiligheid of wijkdraagkracht onder druk staan. Herstel vraagt om heldere grenzen die aangeven wanneer ingrijpen nodig is. Dit geeft bestuurders, professionals en bewoners een gezamenlijk uitgangspunt.

2. Toetsing van cumulatie

Besluiten worden nu los van elkaar genomen, terwijl bewoners de optelsom ervaren. Herstel vraagt om inzicht in de gezamenlijke impact van besluiten, waarbij bestaande druk wordt meegewogen en duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het totaalbeeld.

3. Verantwoordelijkheid voor het geheel

Binnen de gemeente werken afdelingen naast elkaar. Herstel vraagt om één bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wijk als geheel, met ruimte om signalen te bundelen, afdelingen te verbinden en bij te sturen als de druk toeneemt.

4. Gelijke informatiepositie

Democratische controle kan alleen werken als informatie tijdig en volledig beschikbaar is. Herstel vraagt om transparante informatie voor bewoners, raadsleden en bestuurders, zodat risico's en patronen zichtbaar zijn voordat problemen escaleren.

5. Inbreng met doorwerking

Participatie heeft pas waarde als zij plaatsvindt vóórdat besluiten vaststaan en als zichtbaar is wat er met de inbreng gebeurt. Herstel vraagt om participatie als onderdeel van de besluitvorming.

6. Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet

Toezicht kijkt nu vooral naar regels en afzonderlijke besluiten. Herstel vraagt om toezicht dat ook let op de gevolgen voor leefbaarheid, de belasting van wijken en de optelsom van beleid.

7. Corrigerend vermogen

Een gezond systeem kan fouten herstellen. Herstel vraagt om bestuurlijke ruimte om besluiten aan te passen of te stoppen wanneer de druk te hoog wordt.

10.2 Wat vraagt dit van de gemeente

Onder de Omgevingswet is de gemeente verantwoordelijk voor leefbaarheid, veiligheid, participatie en het afwegen van belangen. Dat vraagt van de gemeente dat zij:

- integraal werkt, zodat vergunningen, veiligheid, verkeer, handhaving en gebiedsontwikkeling samen worden beoordeeld
- participatie serieus neemt, door signalen van bewoners een vaste plek te geven in de besluitvorming
- beleidsvrijheid koppelt aan duidelijke grenzen, zodat zichtbaar is wanneer leefbaarheid of veiligheid onder druk staat
- informatie binnen de organisatie deelt, zodat signalen en risico's niet verloren gaan tussen afdelingen
- transparant is over keuzes, en uitlegt hoe landelijke en provinciale afspraken lokaal worden toegepast
- zich bewust is van haar dubbele rol, als uitvoerder én beoordelaar, en daar passende waarborgen voor inbouwt
- publieke verantwoordelijkheid neemt voor publieke gevolgen, zodat problemen niet worden afgeschoven op bewoners, VvE's of private partijen

Tabel 3: Van herstelvoorwaarden naar concrete actie op gemeentelijk niveau

Systeemvoorwaarde	Waar loopt de gemeente nu vast?	Wat is nodig op gemeentelijk niveau?	Hoe ziet dat eruit in de praktijk?
Normering van publieke waarden	Er zijn beleidsdoelen, maar geen duidelijke grenzen	Toetsbare normen voor leefbaarheid, veiligheid en wijkdraagkracht	Een openbaar kader dat aangeeft wanneer bijsturing verplicht is, ook als besluiten juridisch kloppen
Toetsing van cumulatie	Besluiten worden per domein beoordeeld	Zicht op de gezamenlijke impact van besluiten	Nieuwe vergunningen en plannen worden getoetst aan bestaande wijkdruk en eerdere besluiten
Verantwoordelijkheid voor het geheel	Afdelingen werken naast elkaar zonder integraal mandaat	Eén bestuurlijke rol met verantwoordelijkheid voor het totaal	Een functionaris of team dat signalen bundelt, domeinen verbindt en kan ingrijpen bij oplopende druk
Gelijke informatiepositie	College heeft informatievoordeel; bewoners en raad lopen achter	Transparante en tijdige informatievoorziening	Raadsleden en bewoners krijgen toegang tot relevante risico's, afwegingen en patronen vóór besluitvorming
Inbreng met doorwerking	Participatie vindt vaak plaats nadat keuzes vaststaan	Participatie als onderdeel van de afweging	Inbreng wordt zichtbaar meegewogen en teruggekoppeld, ook als deze niet wordt overgenomen

Systeemvoorwaarde	Waar loopt de gemeente nu vast?	Wat is nodig op gemeentelijk niveau?	Hoe ziet dat eruit in de praktijk?
Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet	Toezicht toetst vooral rechtmatigheid	Toezicht met aandacht voor maatschappelijke effecten	Signalen over overbelasting en functiestapeling worden meegenomen in toezicht en evaluaties
Corrigerend vermogen	Besluiten zijn moeilijk te stoppen of aan te passen	Ruimte om bij te sturen bij onbedoelde effecten	Bestuur kan besluiten heroverwegen, pauzeren of aanpassen wanneer wijkdruk te hoog wordt

Deel V – Provinciaal niveau: toezicht zonder mandaat

Dit deel onderzoekt de rol van de provincie als tussenschakel in het bestuursstelsel en de werking van toezicht en regie in de praktijk.

Hoofdstuk 11. Casussen uit de praktijk

Wat gebeurt er in werkelijkheid?

11.1 Transparantie verdwijnt tussen bestuurslagen

Probleem

Via een Woo-verzoek wordt de provincie Zuid-Holland gevraagd naar haar rol bij de gebiedsontwikkeling Laakhavens/CID. De provincie handelt het verzoek formeel correct af, maar stelt dat er geen documenten bestaan over deze rol. Hierdoor blijft onduidelijk hoe toezicht is gehouden en wie verantwoordelijk is wanneer problemen ontstaan.

Hoe is dit probleem ontstaan

- De provincie houdt toezicht vooral juridisch: zij controleert of de gemeente binnen de wet handelt.
- Zolang besluiten formeel kloppen, ziet de provincie geen reden om in te grijpen.
- Publieke waarden zoals leefbaarheid, veiligheid en participatie zijn niet vastgelegd in toetsbare normen en vallen daardoor buiten het toezicht.
- De samenloop en opeenstapeling van effecten in een gebied wordt gezien als een lokale verantwoordelijkheid.
- Hierdoor legt de provincie haar afwegingen niet vast en ontstaat er geen documentatie over samenhang of verantwoordelijkheid.

Gevolgen

- Voor burgers is onduidelijk wie ingrijpt als gemeentelijk beleid maatschappelijk vastloopt.
- Signalen van bewoners worden wel gehoord, maar krijgen geen formele status of opvolging.
- Wanneer meerdere besluiten samen leiden tot verslechtering van leefbaarheid of veiligheid, ontbreekt een bestuurslaag die de optelsom kan corrigeren.

11.2 Geen ruimte voor systeemherstel

Probleem

De provincie Zuid-Holland heeft haar beleid en regels vernieuwd en beschikt op papier over een compleet stelsel. Wat ontbreekt, is een antwoord op de vraag wat er gebeurt wanneer beleid, uitvoering en toezicht samen vastlopen.

Hoe dit probleem is ontstaan

- De provincie ziet haar rol vooral als regisseur, niet als bewaker van publieke waarden.
- Beleidsdocumenten gaan uit van samenwerking, maar beschrijven niet wat te doen als die samenwerking vastloopt.
- Regels en programma's richten zich op naleving en uitvoering, niet op leren, bijsturen of corrigeren.
- Integriteit is gericht op gedrag en functies, maar gaat niet in op verantwoordelijkheid bij structurele problemen.
- Er is geen veilige plek voor bestuurders en ambtenaren om vastlopende systemen bespreekbaar te maken.

Gevolgen

- Er wordt formeel correct gehandeld, maar problemen blijven bestaan.
- Bewoners ervaren dat regels belangrijker zijn dan rechtvaardigheid.
- De provincie houdt toezicht, maar grijpt niet in wanneer gemeente vastloopt in het proces
- Beleid, regels en uitvoering raken los van elkaar.

Hoofdstuk 12. Hoe het provinciale systeem vastloopt

Het verschil tussen theorie en praktijk

De provincie staat tussen Rijk en gemeenten in. Zij stelt kaders, houdt toezicht en moet zorgen voor samenhang tussen beleid, uitvoering en publieke belangen zoals leefbaarheid en veiligheid. In de praktijk blijkt deze rol moeilijk uitvoerbaar, omdat de provincie weinig mogelijkheden heeft om vastlopende systemen tussen bestuurslagen tijdig te corrigeren.

1. Geen duidelijke normen

Leefbaarheid en veiligheid worden wel genoemd in provinciaal beleid, maar er zijn geen duidelijke grenzen vastgelegd. Daardoor kan de provincie niet vaststellen wanneer een wijk of gebied te zwaar wordt belast. Formeel klopt het beleid, terwijl bewoners al lange tijd ervaren dat de druk te hoog is.

2. Geen toetsing van cumulatie

Gemeentelijke besluiten worden afzonderlijk beoordeeld. De provincie ziet niet hoe besluiten samen optellen tot overbelasting van wijken. Zo kan structurele druk ontstaan zonder dat iemand verantwoordelijk is voor het totaalbeeld.

3. Versnipperde verantwoordelijkheid

De provincie zit tussen Rijk en gemeenten, maar heeft geen mandaat om knelpunten tussen bestuurslagen te corrigeren. Het Rijk wijst naar gemeenten, gemeenten naar hun beleidsvrijheid, en de provincie naar wettelijke beperkingen. Hierdoor voelt niemand zich verantwoordelijk voor het geheel.

4. Informatie-ongelijkheid

De provincie is afhankelijk van informatie die gemeenten aanleveren. Zij heeft geen direct zicht op lokale afwegingen of dossiers en kan ontbrekende informatie nauwelijks afdwingen. Daardoor is de provincie formeel toezichthouder, maar praktisch afhankelijk.

5. Participatie zonder doorwerking

Bewoners kunnen zienswijzen indienen op provinciaal beleid, maar krijgen vaak algemene antwoorden. Het is niet zichtbaar wat er met hun inbreng gebeurt. Hierdoor ervaren bewoners dat participatie weinig invloed heeft en verdwijnen signalen.

6. Juridische toezicht zonder doorwerking

Provinciaal toezicht kijkt vooral of gemeenten zich aan de wet houden. Maatschappelijke gevolgen zoals functiestapeling, afnemende leefbaarheid of wijkoverbelasting worden niet meegewogen. Alleen formele fouten kunnen worden gecorrigeerd.

7. Geen corrigerend vermogen

De provincie heeft alleen zware middelen om in te grijpen die zelden worden ingezet. Daardoor ontstaat een situatie waarin óf niet wordt ingegrepen, óf een bestuurlijk conflict ontstaat. Ondertussen blijven problemen bestaan.

Hoofdstuk 13. Herstelvoorwaarden op provinciaal niveau

Hoe kan het systeem worden hersteld?

De provincie speelt een belangrijke rol in het bewaken van samenhang, leefbaarheid en veiligheid. In de praktijk lukt dit vaak niet, omdat toezicht vooral kijkt naar regels en procedures, terwijl de gezamenlijke maatschappelijke effecten buiten beeld blijven.

13.1 Voorwaarden voor systeemherstel op provinciaal niveau

1. Normering van publieke waarden

Zonder duidelijke normen voor leefbaarheid en veiligheid kan de provincie niet vaststellen wanneer grenzen worden overschreden. Herstel vraagt om heldere, toetsbare kaders die aangeven wanneer ingrijpen nodig is. Dit geeft houvast aan gemeenten, bestuurders en bewoners.

2. Toetsing van cumulatie

Provinciaal toezicht kijkt nu vooral naar losse besluiten. De gezamenlijke druk van meerdere besluiten blijft daardoor onzichtbaar. Herstel vraagt om een systeemtoets die laat zien hoe besluiten samen uitwerken en wanneer een gebied overbelast raakt.

3. Verantwoordelijkheid voor het geheel

Als beleid juridisch klopt maar maatschappelijk vastloopt, voelt niemand zich verantwoordelijk. Herstel vraagt dat de provincie expliciet verantwoordelijkheid neemt voor het geheel, zodat knelpunten niet blijven hangen tussen bestuurslagen.

4. Gelijke informatiepositie

Goede controle vraagt om goede informatie. Herstel vraagt om transparantie over risico's, analyses en afwegingen, zodat bewoners, gemeenteraden en provinciale staten tijdig kunnen meedenken en bijsturen.

5. Inbreng met doorwerking

Zienswijzen bevatten vaak belangrijke signalen uit de praktijk. Herstel vraagt dat deze signalen zichtbaar worden meegewogen en kunnen leiden tot heroverweging of bijstelling van beleid, in plaats van alleen formeel te worden afgehandeld.

6. Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet

Toezicht moet niet alleen kijken of regels worden gevolgd, maar ook wat beleid doet met leefbaarheid en veiligheid. Herstel vraagt om aandacht voor kwetsbare gebieden en de optelsom van effecten over meerdere jaren.

7. Corrigerend vermogen

Wanneer problemen zich opstapelen, moet de provincie kunnen bijsturen zonder direct naar zware middelen te grijpen. Herstel vraagt om ruimte voor evaluatie, heroverweging en tijdige signalering richting andere bestuurslagen.

13.2 Wat vraagt dit van de gemeente

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor leefbaarheid en veiligheid, maar moeten werken binnen provinciale kaders waarin duidelijke normen vaak ontbreken. Daardoor lopen gemeenten tegen grenzen aan die zij zelf niet kunnen oplossen. Dit vraagt van gemeenten dat zij:

- blijven signaleren wanneer provinciale regels tekortschieten, ook als zij lokaal weinig kunnen bijsturen
- transparant maken hoe keuzes worden gemaakt als duidelijke provinciale normen ontbreken
- gevolgen van besluiten in samenhang afwegen en zichtbaar maken
- gemeenteraden goed en tijdig informeren, zodat zij hun controlerende rol kunnen vervullen
- vroegtijdig escaleren wanneer problemen zich opstapelen, om juridische conflicten te voorkomen

Zolang de provincie geen duidelijke grenzen stelt aan leefbaarheid en cumulatie, blijven gemeenten verantwoordelijk voor problemen die zij niet alleen kunnen oplossen.

Tabel 4: Van herstelvoorwaarden naar concrete actie op provinciaal niveau

Systeemvoorwaarde	Waar loopt het provinciale systeem nu vast?	Wat is nodig voor herstel?	Wat betekent dit in de praktijk?
Normering van publieke waarden	Leefbaarheid, veiligheid en draagkracht worden wel benoemd, maar niet toetsbaar gemaakt	Provinciale normen die aangeven wanneer publieke waarden onder druk staan	Een provinciaal kader dat duidelijk maakt wanneer ingrijpen of bijsturing noodzakelijk is
Toetsing van cumulatie	Toeziicht kijkt naar losse besluiten, niet naar de gezamenlijke impact	Een provinciale systeemtoets op stapeling van functies en beleid	Overzicht van druk per gebied, waarin nieuwe besluiten worden afgewogen tegen bestaande belasting

Systeemvoorwaarde	Waar loopt het provinciale systeem nu vast?	Wat is nodig voor herstel?	Wat betekent dit in de praktijk?
Verantwoordelijkheid voor het geheel	Knelpunten blijven hangen tussen Rijk, provincie en gemeente	Expliciete systeemverantwoordelijkheid op provinciaal niveau	De provincie spreekt gemeenten aan op maatschappelijke uitkomsten en bewaakt samenhang
Gelijke informatiepositie	Provincie is afhankelijk van informatie die gemeenten aanleveren	Transparante en onafhankelijke informatievoorziening	Provinciale analyses van systeemdruk zijn inzichtelijk voor staten, gemeenten en inwoners
Inbreng met doorwerking	Zienswijzen worden procedureel afgehandeld	Zienswijzen als leer- en correctiemechanisme	Signalen uit zienswijzen worden betrokken bij toezicht, evaluatie en herbeoordeling
Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet	Interbestuurlijk toezicht stopt bij rechtmatigheid	Toezicht dat ook effecten en samenhang beoordeelt	Toezicht houdt rekening met wijkdruk, cumulatie en langdurige effecten
Corrigerend vermogen	Alleen zware ingrepen of geen actie mogelijk	Lichtere routes voor bijsturing en reflectie	Periodieke evaluaties, bijsturing bij stapeling en terugkoppeling naar het Rijk

Deel VI- Rijksniveau: systeemontwerp zonder correctie

De voorgaande delen laten zien hoe het democratisch systeem vastloopt op VvE-, wijk-, gemeentelijk en provinciaal niveau. Dit deel onderzoekt hoe het rijksniveau kan bijdragen aan herstel van het democratisch systeem.

Hoofdstuk 14. Casussen uit de praktijk

Wat gebeurt er in werkelijkheid?

14.1 Transparantie verdwijnt tussen bestuurslagen

Probleem

Via een Woo-verzoek wordt het ministerie van BZK gevraagd hoe het Rijk omgaat met leefbaarheid, sociale veiligheid en participatie binnen de Omgevingswet. Ook wordt gevraagd wie verantwoordelijk is wanneer problemen zich opstapelen tussen bestuurslagen. Het verzoek wordt correct behandeld, maar levert geen documenten op waarin deze afwegingen, normen of verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

Hoe is dit probleem ontstaan

- Publieke waarden zoals leefbaarheid en sociale veiligheid zijn niet vastgelegd in toetsbare rijksnormen.
- Deze thema's worden gezien als gemeentelijke beleidsvrijheid en vallen buiten rijks-toezicht.

- Systeenvragen over samenhang en cumulatie zijn niet belegd bij één bestuurslaag.
- De Woo geeft alleen inzicht in bestaande documenten; als keuzes niet zijn vastgelegd, blijft transparantie leeg.

Gevolgen

- Burgers krijgen geen inzicht in rijkskeuzes die hun leefomgeving beïnvloeden.
- Er is geen democratische controle op afwegingen over grenzen, samenhang en correctie.
- Transparantie werkt formeel, maar biedt geen inhoudelijk houvast of mogelijkheid tot bijsturing.
- Procedures kloppen, maar laten onbeantwoord waarom publieke waarden niet zijn genormeerd en wie ingrijpt als problemen zich opstapelen.

14.2 De Omgevingswet in de praktijk: samenhang en besluitvorming

Probleem

De Omgevingswet is bedoeld om besluiten in samenhang te nemen. In de praktijk worden vergunningen en plannen vaak los beoordeeld. In de wijk stapelen functies zich op — zoals horeca, bedrijvigheid, wonen en toekomstige ontwikkelingen — waardoor de druk op leefbaarheid en veiligheid toeneemt, vooral in de avond en nacht.

Hoe is het probleem ontstaan

- Vergunningen en afwijkingen worden per aanvraag beoordeeld, niet als onderdeel van het geheel.
- Er wordt gekeken naar directe effecten, maar niet naar de optelsom van functies in het gebied.
- Gebiedsgerichte instrumenten worden vooral technisch en per dossier toegepast.
- Gemeentelijke afdelingen werken langs elkaar heen, waardoor bewonerssignalen versnipperen.

Gevolgen

- De gezamenlijke impact op de wijk blijft buiten beeld.
- Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de leefbaarheid van het geheel.
- Bewoners ervaren participatie als beperkt en weinig invloedrijk.
- Structurele problemen blijven bestaan of verschuiven binnen het gebied.
- Dit ondermijnt het vertrouwen van bewoners in besluiten over hun leefomgeving.

Hoofdstuk 15. Hoe het rijkssysteem vastloopt

Het verschil tussen theorie en praktijk

Het Rijk bepaalt de regels waarbinnen provincies en gemeenten werken. Via wetten, beleidskaders en toezicht wordt vastgelegd wat mag, wie beslist en wie verantwoordelijk is. Wanneer problemen zich in veel gemeenten tegelijk voordoen, ligt de oorzaak niet alleen in de uitvoering, maar ook in het ontwerp van het systeem zelf.

1. Geen duidelijke normen

Landelijke wetten geven gemeenten veel beleidsvrijheid, maar stellen geen duidelijke grenzen voor leefbaarheid, sociale veiligheid of wijkdraagkracht. Daardoor verschilt per gemeente wat “aanvaardbaar” is. Toetsing gaat vooral over de vraag of er is afgewogen, niet of het resultaat nog leefbaar is. Zo kunnen besluiten juridisch kloppen, terwijl wijken structureel overbelast raken.

2. Geen toetsing van cumulatie

Het Rijk stuurt per beleidsterrein, zoals woningbouw, opvang of mobiliteit. De gezamenlijke impact op wijken wordt niet getoetst. Gemeenten krijgen alle opgaven tegelijk op hun bord, maar kunnen rijksdoelen niet aanpassen of begrenzen.

3. Versnipperde verantwoordelijkheid

Taken zijn gedecentraliseerd, maar er is geen duidelijke rijksrol wanneer dit vastloopt. Problemen worden als “lokaal” gezien en niet opgeschaald. Als meerdere gemeenten tegen dezelfde grenzen aanlopen, ontbreekt een vaste route om dit als rijksprobleem te behandelen.

4. Informatie-ongelijkheid

Het Rijk is afhankelijk van informatie die gemeenten aanleveren. Structurele problemen op wijkniveau blijven daardoor vaak buiten beeld. Het Rijk is formeel verantwoordelijk voor het systeem, maar heeft weinig zicht op wat er in de praktijk gebeurt.

5. Participatie zonder doorwerking

Burgers en organisaties kunnen reageren op rijksbeleid, maar er is geen garantie dat deze signalen zichtbaar worden verwerkt. Waardevolle praktijkkennis leidt zelden tot aanpassing van beleid.

6. Juridisch toezicht zonder doorwerking

Toezicht richt zich vooral op wetmatigheid. Of beleid ook maatschappelijk werkt en leefbaarheid beschermt, wordt niet getoetst. Daardoor wordt toezicht een eindpunt, geen middel om tijdig bij te sturen.

7. Geen corrigerend vermogen

Het Rijk heeft vooral zware, trage instrumenten. Lichtere vormen van bijsturing ontbreken. Daardoor is er geen lerend systeem dat structurele problemen herkent en regels aanpast wanneer deze in de praktijk niet werken.

Hoofdstuk 16. Herstelvoorwaarden op Rijksniveau

Hoe kan het systeem worden hersteld?

De eerdere hoofdstukken laten zien dat problemen ontstaan op wijk- en lokaal niveau, maar dat het ontstaan ervan voortkomt uit hoe het systeem landelijk is ingericht. Als het systeem vastloopt, kan herstel daarom alleen slagen als ook het Rijk voorwaarden creëert om tijdig bij te sturen.

16.1 Voorwaarden voor systeemherstel op rijksniveau

1. Normering van publieke waarden

Zonder landelijke normen blijft onduidelijk wanneer leefbaarheid, veiligheid en draagkracht onder druk staan. Herstel vraagt om wettelijke ondergrenzen en toetsbare normen, zodat zichtbaar wordt wanneer grenzen worden overschreden en ingrijpen nodig is.

2. Toetsing van cumulatie

Besluiten worden nu afzonderlijk beoordeeld. Daardoor blijft de optelsom van effecten onzichtbaar. Herstel vraagt om een wettelijke verplichting om cumulatie te beoordelen en om heroverweging wanneer de druk in een gebied te groot wordt.

3. Verantwoordelijkheid voor het geheel

Het Rijk ontwerpt het systeem, maar voelt zich nu niet verantwoordelijk voor de uitkomst in de praktijk. Herstel vraagt om expliciete systeemverantwoordelijkheid, met duidelijke escalatieroutes wanneer problemen structureel vastlopen, ook als besluiten juridisch correct zijn.

4. Gelijke informatiepositie

Goede besluitvorming vraagt om volledige en onafhankelijke informatie. Herstel vraagt om transparantie over cumulatieve effecten, betere informatie voor volksvertegenwoordigers en ruimte voor signalen uit de praktijk.

5. Inbreng met doorwerking

Signalen van bewoners, gemeenten en maatschappelijke organisaties bevatten waardevolle kennis. Herstel vraagt dat deze inbreng zichtbaar wordt verbonden aan beleid, toezicht en wetgeving, zodat zij bijdraagt aan leren en bijsturen.

6. Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet

Toezicht richt zich nu vooral op naleving van regels. Herstel vraagt om toezicht dat ook kijkt naar maatschappelijke effecten, leefbaarheidsdruk en signalen die tussen bestuurslagen blijven hangen.

7. Corrigerend vermogen

Het systeem leert nu onvoldoende van wat misgaat. Herstel vraagt om structureel systeemleren, het benutten van praktijkcasussen en de mogelijkheid om wetgeving en kaders aan te passen wanneer zij in de praktijk niet werken.

16.2 Wat vraagt dit van de gemeente

Gemeenten hebben verantwoordelijkheid voor leefbaarheid en veiligheid, maar werken binnen landelijke regels die hun mogelijkheden begrenzen. Dat betekent dat gemeenten niet alles zelf kunnen oplossen. Dit vraagt van gemeenten dat zij:

- duidelijk maken waar landelijke normen ontbreken en problemen daardoor niet lokaal kunnen worden opgelost
- laten zien waar effecten zich opstapelen, ook als zij die juridisch niet kunnen begrenzen
- open zijn over wat zij wel en niet kunnen corrigeren, zodat verwachtingen realistisch blijven
- politieke keuzes en dilemma's expliciet benoemen, vooral waar wettelijke kaders ontbreken
- tijdig opschalen naar provincie of Rijk wanneer problemen structureel worden
- bewoners en gemeenteraden informeren over systeemgrenzen, zodat democratische controle mogelijk blijft

Zolang het Rijk geen duidelijke grenzen stelt, blijven gemeenten aanspreekpunt voor problemen die zij niet alleen kunnen oplossen. Zij kunnen signaleren en agenderen, maar niet corrigeren wat juridisch klopt en maatschappelijk vastloopt.

Tabel 5: Van herstelvoorwaarden naar concrete actie op rijksniveau

Systeemvoorwaarde	Waar loopt het rijksniveau nu vast?	Wat is nodig voor herstel?	Wat betekent dit in de praktijk?
Normering van publieke waarden	Publieke waarden zijn benoemd, maar niet wettelijk toetsbaar	Wettelijke verankering van minimale normen	Landelijke grenzen voor leefbaarheid, veiligheid en draagkracht die bij overschrijding bijsturing afdwingen

Systeemvoorwaarde	Waar loopt het rijksniveau nu vast?	Wat is nodig voor herstel?	Wat betekent dit in de praktijk?
Toetsing van cumulatie	Wetgeving beoordeelt besluiten afzonderlijk	Wettelijke verplichting tot cumulatie-beoordeling	Integrale gebiedsanalyses en heroverweging bij stapeling van functies en opgaven
Verantwoordelijkheid voor het geheel	Het Rijk ontwerpt het systeem, maar voelt zich niet verantwoordelijk voor de uitwerking	Expliciete systeemverantwoordelijkheid op rijksniveau	Escalatie routes wanneer decentralisatie vastloopt, ook bij juridisch correcte besluiten
Gelijke informatiepositie	Informatie bereikt het Rijk gefilterd via bestuurslagen	Onafhankelijke en volledige informatievoorziening	Inzicht in cumulatieve effecten en ruimte voor ambtelijke signalen en morele afwegingen
Inbreng met doorwerking	Maatschappelijke signalen worden niet structureel verbonden	Inbreng als onderdeel van systeemleren	Signalen uit praktijk worden gebruikt voor aanpassing van beleid en wetgeving
Toezicht dat maatschappelijke gevolgen ziet	Toezicht toetst vooral rechtmatigheid	Aanvullend toezicht op publieke waarden	Ingrijpen mogelijk wanneer beleid juridisch klopt maar maatschappelijk schade veroorzaakt
Corrigerend vermogen	Het systeem leert niet van vastlopende situaties	Institutionalisering van systeemleren	Casussen leiden tot herontwerp van wetgeving en bestuurlijke kaders

Deel VII Burgers en democratie

In dit deel worden de democratische voorwaarden beschreven die nodig zijn om het systeem te kunnen herstellen.

Hoofdstuk 17. Casussen uit de praktijk

Wat gebeurt er in werkelijkheid?

17.1 Geen procedure voor behandeling systeemknelpunten

Probleem

Een bewonersgroep stuurt een brief aan de gemeenteraad waarin gewezen wordt op structurele systeemknelpunten rond veiligheid, leefbaarheid en democratische werking. De brief is bedoeld om deze signalen raadsbreed te bespreken, mede in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen. De reactie van de griffie is formeel correct: onderdelen worden doorgestuurd naar uitvoerende afdelingen en de brief wordt “ter kennisneming” verspreid onder raadsleden. Daarna volgt geen verdere communicatie of vervolg. Het signaal bereikt de raad, maar leidt niet tot gezamenlijke bespreking of actie.

Hoe is dit probleem ontstaan

- Het systeem kent duidelijke procedures voor bezwaar en Woo-verzoeken, maar geen procedure voor signalen die aandacht vragen voor politieke en democratische knelpunten.
- De griffie heeft geen rol om signalen te agenderen en de verantwoordelijkheid voor opvolging ligt bij individuele raadsleden.

Gevolgen

- Burgers ervaren dat hun signaal wordt ontvangen, maar niet zichtbaar wordt opgepakt.
- Structurele knelpunten blijven versnipperd en onbesproken.
- De gemeenteraad kan zijn rol als collectieve tegenmacht onvoldoende vervullen.

Deze casus maakt zichtbaar dat het systeem wel signalen registreert, maar geen corrigerend mechanisme kent.

Hoofdstuk 18. Waarom burgers het systeem niet kunnen corrigeren

De grenzen van democratische tegenmacht in het huidige systeem

Burgers hebben formeel veel manieren om invloed uit te oefenen: participatie, bezwaar, inspreken, stemmen en informatie opvragen. In de praktijk leiden deze middelen echter zelden tot echte bijsturing. De casussen laten zien dat dit niet komt door gebrek aan inzet van burgers, maar door de manier waarop het systeem is ingericht.

Dit hoofdstuk laat zien waarom democratische tegenmacht stopt in het huidige bestuursmodel.

18.1 Waarom het systeem zichzelf in stand houdt

Het Nederlandse bestuur is gericht op rechtszekerheid en zorgvuldige procedures. Dat beschermt tegen willekeur, maar heeft ook een keerzijde: het systeem is nauwelijks ingericht om te corrigeren wanneer beleid maatschappelijk vastloopt.

Correctie is vooral mogelijk bij juridische fouten of procedurele missers. Wat ontbreekt, is een mechanisme dat:

- samenhang en stapeling van besluiten beoordeelt,
- publieke waarden afdwingbaar maakt,
- en ingrijpt wanneer beleid juridisch klopt maar schadelijke effecten heeft.

Bijsturen brengt risico's met zich mee, niets doen niet. Daardoor is het voor bestuurders veiliger om binnen de regels te blijven dan om te corrigeren. Het systeem beschermt zo zichzelf, niet uit onwil, maar door zijn ontwerp. Signalen blijven circuleren zonder gevolg en verantwoordelijkheid schuift tussen bestuurslagen.

18.2 Waar democratische tegenmacht stopt

De onderstaande punten laten zien waar democratische tegenmacht in de praktijk ophoudt:

- Inbreng van burgers is adviserend. Er is geen verplichting om te laten zien wat ermee gebeurt.
- Bezwaar kijkt naar losse besluiten, niet naar de optelsom of structurele wijkdruk.
- Burgers hebben beperkte tijd en middelen, terwijl besluitvorming jaren kan duren.

- De Woo maakt informatie zichtbaar, maar dwingt geen bijsturing af.
- Geen bestuurslaag voelt zich verantwoordelijk voor het geheel; iedereen wijst door.
- Zolang regels zijn gevolgd, is er geen grond om in te grijpen, ongeacht de gevolgen.
- Problemen worden gezien, maar niet hersteld.

Wanneer burgers merken dat inzet geen effect heeft, haken zij af, grijpen zij naar juridische middelen of verliezen zij vertrouwen in de democratie.

Hoofdstuk 19. Hoe verkiezingen het systeem kunnen corrigeren

Wanneer stemmen invloed heeft op het functioneren van het systeem

De eerdere hoofdstukken laten zien dat het systeem weinig mogelijkheden biedt om zichzelf te corrigeren. Verkiezingen vormen daarbij een uitzondering. Dit hoofdstuk laat zien wanneer verkiezingen wél kunnen bijdragen aan systeemherstel — en wanneer niet.

19.1 Wanneer verkiezingen het systeem kunnen herstellen

Er wordt vaak gezegd dat burgers hun onvrede “bij de verkiezingen” moeten laten horen. Dat werkt alleen als politieke partijen systeemknelpunten ook daadwerkelijk benoemen en aanpakken.

Verkiezingen gaan niet alleen over losse beleidskeuzes, maar ook over hoe het systeem werkt. Het is het moment waarop burgers gezamenlijk invloed hebben op:

- wie besluiten neemt,
- hoe wetten worden gemaakt,
- welke normen gelden,
- en of er ruimte is voor correctie wanneer beleid vastloopt.

Als partijen in hun programma’s duidelijk maken hoe zij omgaan met systeemproblemen en onder welke voorwaarden beleid wordt bijgestuurd, kunnen kiezers bewust kiezen voor systeemherstel — niet alleen voor beleid.

19.2 Wanneer verkiezingen het systeem niet kunnen herstellen

Verkiezingen verliezen hun corrigerende kracht wanneer partijen systeemknelpunten niet erkennen of niet benoemen. Dan blijft de keuze beperkt tot variaties binnen hetzelfde vastgelopen systeem. In dat geval hebben burgers geen effectief democratisch middel om bij te sturen. Blanco stemmen of proteststemmen worden dan een manier om te laten zien dat echte keuze ontbreekt.

Verkiezingen kunnen het systeem alleen corrigeren als partijen vooraf duidelijke en toetsbare voorwaarden formuleren. In de volgende hoofdstukken worden deze voorwaarden uitgewerkt.

Hoofdstuk 20. Democratische voorwaarden, verkiezingen en borging

Wat een democratisch systeem nodig heeft om goed te functioneren

20.1 Universele democratische voorwaarden

Dit hoofdstuk beschrijft de minimale voorwaarden die nodig zijn om een democratisch systeem te laten corrigeren wanneer het vastloopt. Deze voorwaarden gelden voor alle beleidsterreinen en vormen de basis van deze handreiking.

Voorwaarde 1 – Erkenning van systeemknelpunten

Een democratisch systeem moet erkennen dat beleid kan vastlopen zonder dat regels worden overtreden. Zolang problemen worden gezien als losse incidenten of “weerstand”, is bijsturen niet mogelijk. Erkenning is de eerste stap naar herstel.

Voorwaarde 2 – Toetsbare publieke waarden

Waarden zoals leefbaarheid, veiligheid en rechtvaardigheid moeten meetbaar worden gemaakt. Alleen dan is zichtbaar wanneer grenzen zijn bereikt en ingrijpen nodig is.

Voorwaarde 3 – Verplichte samenhang en cumulatie

Besluiten moeten niet los worden beoordeeld. Het systeem moet kijken naar de optelsom van effecten en wat een gebied of gemeenschap aankan.

Voorwaarde 4 – Duidelijke verantwoordelijkheid voor het geheel

Als iedereen alleen zijn eigen taak uitvoert, maar niemand corrigeert bij vastlopen, ontstaat stilstand. Er moet duidelijk zijn wie ingrijpt en hoe wordt opgeschaald.

Voorwaarde 5 – Gelijke toegang tot informatie

Democratische controle vraagt om tijdige, volledige en begrijpelijke informatie. Signalen van burgers moeten worden gezien als waardevolle kennis, niet als bijzaak.

Voorwaarde 6 – Participatie met daadwerkelijke invloed

Participatie moet plaatsvinden vóór besluitvorming en zichtbaar doorwerken in keuzes. Afwijkingen van inbreng moeten worden uitgelegd en tegenspraak moet veilig zijn.

Voorwaarde 7 – Leren en herstellen

Een democratisch systeem moet kunnen leren van fouten. Dat vraagt ruimte om beleid te evalueren, bij te sturen en waar nodig te herstellen.

20.2 Voorwaarden voor verkiezingen

De universele democratische voorwaarden gelden op alle bestuurslagen, maar werken lokaal en nationaal verschillend. Gemeenten zijn de plek waar burgers de gevolgen van beleid direct merken. Het Rijk ontwerpt het systeem en bepaalt de ruimte voor correctie.

Hieronder staat wanneer verkiezingen kunnen bijdragen aan herstel van het systeem.

20.2.2 Gemeenteraadsverkiezingen

Gemeenteraadsverkiezingen dragen bij aan systeemherstel wanneer partijen laten zien hoe zij lokaal democratische voorwaarden borgen.

➤ **Lokale vertaling van de universele voorwaarden:**

- Erkenning van systeemknelpunten in de gemeente
- Duidelijke normen voor leefbaarheid en veiligheid
- Afweging van samenhang en cumulatie
- Toegankelijke en volledige informatie
- Participatie vóór besluitvorming, met zichtbare invloed
- Bescherming van tegenspraak en tegenmacht
- Heldere verantwoordelijkheid bij vastlopende situaties

Zo wordt zichtbaar of stemmen lokaal kan bijdragen aan herstel van democratische werking.

20.2.3 Tweede Kamerverkiezingen

Het Rijk ontwerpt het systeem. Tweede Kamerverkiezingen laten zien of partijen die verantwoordelijkheid erkennen en hoe zij het systeem willen verbeteren.

➤ **Nationale vertaling van de universele voorwaarden:**

- Erkenning van systeemverantwoordelijkheid door het Rijk
- Landelijke normen voor publieke waarden
- Toetsing van samenhang en cumulatie
- Een rijksbrede mogelijkheid tot correctie
- Versterking van democratische tegenmacht
- Democratische controle tussen verkiezingen
- Erkenning van burgers als actieve systeemdeelnemers

De inhoud is gelijk aan lokaal niveau; het verschil zit in schaal en verantwoordelijkheid.

20.2.4 Democratische betekenis universele voorwaarden

Verkiezingen werken corrigerend wanneer politieke partijen niet alleen beloftes doen, maar ook uitleggen hoe zij publieke waarden beschermen, stapeling van effecten begrenzen, informatie delen en burgers vooraf invloed geven. Dat vraagt om democratische controle tussen verkiezingen: besluiten moeten te volgen, te bevragen en bij te sturen zijn. Ontbreken deze voorwaarden, dan ervaren burgers dat stemmen weinig verschil maakt. Dit kan leiden tot blanco stemmen of niet-stemmen. Wanneer partijen ze wél expliciet maken, ontstaat een echte democratische route naar herstel.

20.3 Wanneer voorwaarden niet vanzelf worden nageleefd

In de praktijk blijkt dat het benoemen van democratische voorwaarden niet automatisch leidt tot uitvoering. Beleidskeuzes kunnen uitblijven, toezicht kan terughoudend zijn en bekende problemen kunnen blijven bestaan, ook als iedereen ziet dat het systeem vastloopt.

Dit hoofdstuk beschrijft wat nodig is om democratische controle te borgen wanneer correctie uitblijft.

20.3.1 Twee niveaus van democratische verantwoordelijkheid

1) Politieke verantwoordelijkheid (eerste route)

Het systeem gaat er in de eerste plaats van uit dat politieke partijen en bestuurders verantwoordelijkheid nemen. Zij stellen normen vast, maken afwegingen en moeten ingrijpen wanneer publieke waarden zoals leefbaarheid en veiligheid onder druk staan. Deze politieke verantwoordelijkheid is de belangrijkste manier om het systeem te corrigeren.

2) Borging wanneer correctie uitblijft

Wanneer die verantwoordelijkheid niet tot bijsturing leidt, blijven problemen zichtbaar bestaan zonder uitleg of actie. Dan is aanvullende borging nodig om duidelijk te maken:

- of democratische voorwaarden worden nageleefd,
- waarom correctie uitblijft,
- en welke vervolgstappen logisch zijn.

Deze borging vervangt de politiek niet, maar maakt zichtbaar of zij haar rol waarmaakt.

20.3.2 Democratische borging via een onafhankelijke toetsende functie

Een vorm van borging kan een onafhankelijke toetsende functie zijn, bijvoorbeeld een panel. Dit orgaan maakt geen beleid, neemt geen besluiten en vervangt geen participatie. Het doel is één ding: zichtbaar maken wanneer het systeem vastloopt doordat democratische voorwaarden niet worden nageleefd.

Kerntaken van zo'n functie:

a. Toetsen van naleving

Nagaan of informatie volledig wordt gedeeld, afwegingen integraal zijn, participatie invloed heeft en normen voor leefbaarheid en veiligheid worden toegepast.

b. Vaststellen van structurele knelpunten

Formeel vastleggen wanneer een probleem blijft bestaan, hoe lang al, en ondanks welke signalen. Zo hoeven bewoners niet steeds opnieuw hetzelfde te bewijzen.

c. Analyse van oorzaken

In beeld brengen waarom correctie uitblijft, bijvoorbeeld door ontbrekende bevoegdheden, versnipperde verantwoordelijkheden, botsende doelen of gebrek aan informatie.

d. Duiden van vervolgstappen

Aangeven welke vervolgstappen logisch zijn, zoals opschaling, inzet van toezicht, heroverweging van besluiten of een expliciete politieke keuze.

Deze functie lost problemen niet direct op, maar voorkomt dat systeemknelpunten onzichtbaar blijven.

Deel VIII – Afsluiting

Hoofdstuk 21. Van analyse naar gesprek

Informatie voor burgers en politieke partijen

In dit hoofdstuk staan twee teksten die helpen het gesprek tussen burgers en politiek te voeren. De burgertekst laat zien hoe burgers politieke partijen kunnen beoordelen vóór het stemmen. De politieke tekst beschrijft wat partijen kunnen doen om het systeem beter te laten werken. Samen maken zij verbinding mogelijk.

Informatie voor burgers vóór de verkiezingen

Wat u wilt weten vóórdat u gaat stemmen

Wat merken burgers?

In veel gemeenten blijven problemen bestaan, ook als burgers ze melden. Dat komt meestal niet doordat mensen niets doen, maar doordat besluiten niet goed op elkaar aansluiten.

Hoe komt dat?

Besluiten komen voort uit drie verschillende onderdelen die onvoldoende samenwerken:

1. *Het democratische systeem* → burgers melden problemen en denken mee.
2. *Het politieke systeem* → politiek maakt plannen en belooft oplossingen.
3. *Het bestuurlijke systeem* → gemeenten voeren besluiten uit volgens regels.

Omdat deze onderdelen niet goed zijn verbonden, ontbreekt overzicht. Daardoor worden besluiten genomen die problemen in stand houden of kunnen verergeren.

Waarom raakt dit iedereen?

Burgers ervaren dat melden en meedenken weinig effect heeft. Dit speelt niet in één wijk, maar in veel gemeenten en bij onderwerpen zoals wonen, zorg, veiligheid en klimaat. Iedereen kan hiermee te maken krijgen.

Wat kunnen burgers doen?

U kunt politieke partijen beoordelen op de volgende 8 punten:

1. De partij erkent dat het systeem soms vastloopt, en dat dit niet aan burgers ligt.
2. De partij maakt duidelijk welke waarden voor haar prioriteit hebben, zoals veiligheid, leefbaarheid en rechtvaardigheid.
3. De partij voorkomt dat problemen zich opstapelen en kijkt naar het geheel.
4. De partij zorgt voor volledige en eerlijke informatie voor burgers.
5. De partij betreft burgers vóórdat besluiten worden genomen, en laat zien wat er met hun inbreng gebeurt.
6. De partij beschermt tegenspraak van burgers, ambtenaren en experts, zodat problemen op tijd zichtbaar worden.
7. De partij maakt duidelijk wie verantwoordelijk is als het systeem vastloopt.
8. De partij legt vast wie toezicht houdt op het systeem, hoe dat gebeurt en hoe burgers dit kunnen volgen.

Waarom zijn verkiezingen belangrijk?

Verkiezingen zijn het moment waarop burgers invloed hebben op hoe het systeem werkt. Dat werkt alleen als partijen vooraf duidelijk zijn over hun keuzes.

Welke keuzes heeft u?

- stemmen op een partij die deze punten serieus neemt
- blanco stemmen als deze punten in het verkiezingsprogramma ontbreken
- niet stemmen als uiting van wantrouwen

Elke keuze laat zien hoe burgers het systeem ervaren.

Informatie voor politieke partijen

Wat burgers van u nodig hebben om het systeem weer te laten werken

Wat ervaren burgers?

In veel gemeenten blijven problemen liggen, ook wanneer burgers ze zorgvuldig melden. Niet omdat mensen niets doen, maar omdat het democratische, politieke en bestuurlijke systeem onvoldoende met elkaar samenwerkt. Daardoor groeit de kloof tussen burgers, overheid en politiek.

Onderzoek en voorbeelden

De casussen uit Laakhavens laten zien hoe landelijke patronen zich ook in het klein manifesteren. Zij tonen hoe knelpunten op verschillende bestuurslagen terugkeren en meerdere beleidsterreinen raken, zoals wonen, zorg, klimaat en sociale voorzieningen. Ook op landelijk niveau wordt gesignaleerd dat democratische doorwerking onder druk staan.

Wat verwachten burgers

Burgers willen dat politieke partijen duidelijk maken hoe de politiek bijdraagt aan een systeem dat problemen tijdig ziet, weegt en corrigeert. Hieronder staan acht systeemvoorwaarden die partijen kunnen gebruiken om hun rol te versterken.

Acht democratische systeemvoorwaarden voor politieke partijen

1. Maak zichtbaar dat processen soms vastlopen door onvoldoende verbinding tussen systemen.
2. Leg uit wie waarvoor verantwoordelijk is wanneer processen vastlopen, en hoe uw partij daarop stuurt.
3. Benoem welke publieke waarden richtinggevend zijn, zoals veiligheid, leefbaarheid, rechtvaardigheid of duurzaamheid.
4. Kijk niet alleen naar afzonderlijke dossiers, maar naar samenhang en lange-termijngevolgen.
5. Maak duidelijk welke informatie u gebruikt, welke onzekerheden er zijn en hoe burgers dit kunnen volgen.
6. Organiseer participatie vóór besluiten en laat zien wat er met inbreng gebeurt.
7. Creëer ruimte voor kritische signalen van burgers, ambtenaren en experts.
8. Maak inzichtelijk hoe toezicht werkt en hoe burgers dit kunnen volgen.

Waarom dit belangrijk is

Wanneer deze voorwaarden ontbreken, groeit de kloof tussen burgers, politiek en overheid. Wanneer deze voorwaarden wél worden vervuld, ontstaat ruimte voor herstel: signalen worden verbonden, problemen worden eerder gezien, verantwoordelijkheden worden duidelijk en verkiezingen krijgen weer betekenis.

De voorwaarden kunnen worden gebruikt bij het opstellen van verkiezingsprogramma's, besluitvorming en gesprekken met burgers.

Hoofdstuk 22. Conclusie

Van analyse naar beweging

22.1 Hoe is het systeemprobleem ontstaan

In deze handreiking wordt gesproken over drie systemen: het democratisch systeem, het politieke systeem en het bestuurlijke systeem. Ze zijn verschillend, maar in de praktijk met elkaar verweven. Samen bepalen ze hoe besluiten worden genomen en uitgevoerd.

1. Het democratisch systeem

Burgers kunnen melden, meedenken en stemmen, maar zij hebben geen middel om bijsturing af te dwingen wanneer processen vastlopen.

2. Het politieke systeem

Raadsleden, Statenleden en Kamerleden kunnen richting geven en keuzes maken, maar missen vaak aan informatie en instrumenten om tijdig te corrigeren.

3. Het bestuurlijke systeem

Bestuurders, ambtenaren en toezichthouders voeren uit binnen regels en toezicht. Het systeem is vooral gericht op rechtmatigheid en risicomijding, niet op herstel wanneer beleid maatschappelijk vastloopt.

Het probleem is dat deze drie systemen nauwelijks met elkaar in contact staan. Het gevolg is dat signalen van burgers wel worden geregistreerd, maar niet worden omgezet tot actie. Patronen blijven onzichtbaar en burgers moeten steeds opnieuw bewijzen dat er een probleem is. Er ontstaat een *drievoudige stilte*: burgers die zich terugtrekken, politiek die patronen niet herkent en bestuur dat niet corrigeert.

De casussen op VvE- en wijkniveau laten zien hoe landelijke patronen zich ook in het klein manifesteren. Daarmee vormen zij een spiegel van het grotere systeem.

22.2 Wat is nodig om weer beweging te creëren

Systeemherstel kan niet ontstaan door één onderdeel te verbeteren. Alleen wanneer systemen met elkaar worden verbonden, ontstaat ruimte voor beweging en herstel.

1. Duidelijkheid over rollen

Vastlopen ontstaat vaak doordat iedereen doet wat formeel van hem of haar wordt verwacht.

Beweging ontstaat wanneer duidelijk is:

- wie signalen afgeeft,
- wie ze weegt,
- wie grenzen stelt,
- en wie kan bijsturen.

2. Burgers

Burgers delen veel signalen, maar zien zelden wat ermee gebeurt. Dat maakt moe en wantrouwig.

Beweging ontstaat wanneer:

- signalen zichtbaar worden meegenomen,
- duidelijk is wat ermee gebeurt,
- ook wordt uitgelegd waarom iets niet verandert,
- verkiezingen worden erkend als moment waarop signalen politieke betekenis krijgen.

3. Volksvertegenwoordigers

Volksvertegenwoordigers krijgen veel informatie, maar vaak per dossier. Het grotere geheel blijft dan buiten beeld. Beweging ontstaat wanneer zij:

- systeemproblemen durven benoemen,
- verder kijken dan incidenten,
- duidelijk maken welke keuzes zij wel en niet kunnen maken.

4. Bestuurders

Bestuurders voelen druk om door te gaan. Bijsturen voelt risicovol, terwijl doorgaan formeel veilig is.

Beweging ontstaat wanneer:

- politieke kaders duidelijk grenzen stellen,
- niet alleen snelheid telt, maar ook zorgvuldigheid,
- begrenzen wordt gezien als verantwoordelijkheid, niet als falen.

5. Ambtenaren en toezicht

Ambtenaren en toezichthouders zien vaak vroeg waar het knelt, maar hebben weinig ruimte.

Beweging ontstaat wanneer:

- spanningen benoemen onderdeel mag zijn van goed werk,
- duidelijk is wat formeel niet kan, maar wel gezegd mag worden,
- toezicht ook kijkt naar samenhang en maatschappelijke gevolgen.

6. Verkiezingen

Omdat het systeem zichzelf nauwelijks corrigeert, zijn verkiezingen extra belangrijk. Niet alleen om partijen te kiezen, maar ook om richting te geven aan hoe het systeem moet werken. Beweging ontstaat wanneer:

- politieke keuzes helder en toetsbaar zijn,
- burgers hun stem herkennen als betekenisvol signaal,
- verkiezingen ook gaan over systeemvragen

7. Beweging zonder valse beloftes

Deze handreiking biedt geen snelle oplossing. Wel laat zij zien waarom het systeem vastloopt, hoe dat het dagelijks leven van burgers raakt en onder welke voorwaarden herstel mogelijk wordt door te erkennen dat alle partijen onderdeel zijn van hetzelfde vastgelopen systeem.

De teksten voor burgers en politieke partijen in het voorgaande hoofdstuk maken concreet hoe deze beweging eruit kan zien in de praktijk.

Dankwoord

Deze handreiking maakt deel uit van een meerjarig onderzoek en kon alleen tot stand komen dankzij de zichtbaarheid van knelpunten en de gesprekken die de afgelopen jaren zijn gevoerd met verschillende mensen die hebben uitgelegd dat het vaak niet gaat om willen, maar om kunnen.

Dank ook aan de bewoners van Laakhavens die op verschillende manieren met input hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de handreiking en ook bijzondere dank aan Guido Rijnja.

Bijlagen

Deze bijlagen bevatten documenten van het Rijk, de provincie, de gemeente en burgers die de beschreven patronen illustreren.

Rijk

Besluit [Woo-verzoek](#) Ministerie van Binnenlandse Zaken inzake rol en verantwoordelijkheden met betrekking tot lokaal bestuur en toezicht

Provincie Zuid-Holland

- Besluit [Woo-verzoek](#) inzake rol en verantwoordelijkheden met betrekking tot lokaal bestuur en toezicht.
- [Zienswijze](#) Herziening Omgevingsbeleid 2025 ingediend inzake de afwezigheid van inhoudelijke onderlinge aansluiting tussen Omgevingsvisie, -ordening en -programma.

Gemeente Den Haag

- Nota Woningvoorraad 2025:
 - [Zienswijze](#) ingediend met voorstellen voor bescherming van kwetsbare wijken
 - [Voorstel van het college](#) en Nota van Beantwoording laten zien dat signalen zoals leefbaarheid worden erkend, maar dat dit niet leidt tot aanpassing vooraf op basis van die signalen.
- [Brief](#) aan de Gemeenteraad inzake erkenning systeemknelpunten.
- [Bezwaarschrift](#) aan de bezwarencommissie inzake opvanglocatie (behandeling wordt afgewacht).
- [Mailcorrespondentie](#) met stadsdeelkantoor.

Bronnen

Interbestuurlijk Toezicht (Rijksoverheid)

De informatie over interbestuurlijk toezicht (Rijksoverheid) laat zien dat toezicht uitsluitend gericht is op rechtmatigheid en uitvoering van afzonderlijke wettelijke taken, en geen correctie biedt op cumulatie of maatschappelijke effecten.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/interbestuurlijk-toezicht>

Eindrapport Enquêtecommissie Amare (Gemeente Den Haag, 2023)

Het rapport laat zien dat de gemeenteraad niet altijd volledige of juiste informatie ontving tijdens de besluitvorming rond het cultuurcomplex Amare en dat het publieke belang onvoldoende leidend was in het proces. De bevindingen illustreren hoe besluitvorming formeel correct kan verlopen, terwijl de democratische werking in de praktijk tekortschiet.

<https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/Overige%20bestuurlijke%20stukken/874784>

Beginselen versus Praktijken (Stichting Decentraalbestuur.nl, 2023)

Het rapport toont dat decentralisaties structureel vastlopen door versnipperde verantwoordelijkheden, onvoldoende middelen en gebrek aan uitvoerbaarheidstoetsing.

https://www.decentraalbestuur.nl/images/Beginselen_versus_praktijken-Eindrapport_doorlichting_decentralisatiebeleid.pdf

Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie (Universiteit Twente, Tweede Kamer, 2020)

Het rapport laat zien dat decentralisaties hebben geleid tot schaalvergroting, complexere regionale samenwerkingen en een verzwakte positie van de gemeenteraad. Dit bevestigt dat de lokale democratie onvoldoende tegenmacht heeft om de optelsom van beleid te corrigeren.

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/decentralisatie_schaalvergroting_en_lokale_democratie_gevolgen_bestuurskracht_en_democratie_universiteit_twente.pdf

Als zelfs overheidsingrijpen kinderen geen bescherming biedt (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, 2024–2025)

Dit inspectierapport beschrijft hoe in de jeugdbescherming structurele knelpunten ontstaan door versnipperde verantwoordelijkheden, beperkte informatie-uitwisseling, onvoldoende passende hulp en het ontbreken van tijdige correctie. Hoewel het rapport zich richt op één beleidsdomein, laat het zien dat vergelijkbare systeemkenmerken optreden als in deze handreiking worden beschreven. Daarmee onderstreept het dat het ontbreken van samenhang en corrigerend vermogen geen sectoraal probleem is.

https://nos.nl/artikel/2593167-tweede-kamer-wordt-bijna-moedeloos-van-falend-systeem-jeugdbescherming?utm_source=copilot.com

Ernstige problemen in uitvoering van rijksbeleid (Algemene Rekenkamer, 2025)

De Rekenkamer constateert dat meerdere ministeries structurele problemen hebben in de uitvoering van beleid, door gebrek aan samenhang, onvoldoende informatie en beperkte bijsturingsmogelijkheden. De bevindingen laten zien dat systeemknelpunten niet alleen lokaal of sectoraal zijn, maar rijksbreed voorkomen, en bevestigen dat het huidige systeem onvoldoende corrigerend vermogen heeft.

<https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2025/05/21/bij-3-ministeries-ernstige-problemen-in-uitvoering-van-rijksbeleid>

Aanbevelingen voor het wetgevingsproces (Raad van State, 2025)

De Raad van State doet aanbevelingen om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren, omdat wetten steeds complexer worden, onvoldoende uitvoerbaar zijn en te weinig rekening houden met maatschappelijke gevolgen. De bevindingen bevestigen dat het politieke en bestuurlijke systeem onvoldoende zicht hebben op cumulatie en dat het huidige wetgevingsproces weinig corrigerend vermogen kent.

<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125178/aanbevelingen-wetgevingsproces/>

De deskundige overheid (WRR, 2025)

De WRR onderzoekt hoe de overheid deskundigheid organiseert en benut, en signaleert structurele knelpunten zoals versnipperde verantwoordelijkheden, beperkte informatie-uitwisseling en onvoldoende verbinding tussen beleid en uitvoering. De bevindingen sluiten aan bij de systeemkenmerken in deze handreiking en bevestigen dat het ontbreken van samenhang en corrigerend vermogen een breed, rijksbreed probleem is.

<https://www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid>

Politiek verkiest 'bühne boven de burger' (Ombudsman, 2025)

De Nationale ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman concluderen dat de overheid structureel signalen, adviezen en rechten negeert. Zij stellen dat politieke keuzes vaak meer gericht zijn op zichtbaarheid dan op het daadwerkelijk helpen van burgers. De bevindingen bevestigen dat het democratisch, politiek en bestuurlijk systeem onvoldoende corrigerend vermogen hebben.

<https://www.nu.nl/binnenland/6359505/ombudsmannen-zeer-kritisch-politiek-verkiest-buhne-boven-de-burger.html?referrer=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F>