

## Verkennde notitie Burgerschap en lokale democratie in Aalten



### **Aanleiding: Het belang van de lokale democratie en het burgerschap**

Al in het Raadsprogramma 2018-2022 'Voor een sterke democratie en een sterk bestuur' werd aandacht gevraagd voor de verbindende rol van de raad en het college. Een veranderende samenleving vraagt van het lokale bestuur dat zij mee beweegt en dat de lokale democratie bij de tijd blijft. Een duurzame lokale democratie staat dicht bij haar bewoners, weet zich gekend en erkend door haar bewoners en is in staat om daadkrachtig en met gezag de problemen van onze gemeenschap te agenderen en aan te pakken. Alleen zo is die lokale democratie toekomstbestendig.

Het Raadsprogramma 2022-2026 bouwt daarop voort. Bij thema 6: Burgerschap, Bestuur en Veiligheid wordt als ambitie aangegeven "Er is een goede relatie en wederzijds vertrouwen tussen samenleving, politiek en bestuur". De raad neemt verder de Sustainable Development Goals als rode draad van ons handelen mee. Zo benoemt SDG16 de noodzaak van veiligheid, goed bestuur en partnerschappen. Een democratisch, goed, transparant en inclusief werkend lokaal bestuur is van groot belang voor een duurzame samenleving en daarvoor zijn inspanningen van de gemeente nodig. Maar net zo goed van de burgers, de democratische rechtsstaat is tenslotte in de eerste plaats van de burgers zelf.

Het burgerschap in onze democratische rechtsstaat wordt dus met enige regelmaat benoemd, maar het is vaak wel wat algemeen en abstract geformuleerd. Wat bedoelen we er dan precies mee? Zijn we tevreden met de huidige stand van zaken? Welke activiteiten zijn er en wie is daarvoor verantwoordelijk? Welke maatschappelijke organisaties spelen daarbij een rol of kunnen daarbij een rol spelen? Welke ambities streven we eigenlijk na en welke inzet plagen we om die te bewerkstelligen?

Deze vragen werden door de burgemeester ingebracht in de gesprekken van voorjaar 2023 rond zijn herbenoeming als burgemeester van Aalten voor de periode 2023-2029. Het leidde tot een op 28 november 2023 unaniem aanvaardde motie-Smit waarin de burgemeester de opdracht kreeg om te komen met een notitie. De motie overwoog na eerst een aantal zaken geconstateerd te hebben daarbij:

- *dat het goed is om meer duidelijkheid te krijgen over de verantwoordelijkheid, rol en inzet van de gemeente ter versterking van de lokale democratie en de relatie overheid en burger;*
- *dat het goed is om dit in samenhang te bekijken met de verantwoordelijkheid, rol en inzet van de samenleving;*

Deze verkennde notitie voorziet hierin. Voor de goede orde is het nog wel van belang om het onderwerp van deze notitie goed af te bakenen. Zo is er al een nota die onze werkwijze bij burgerparticipatie regelt. Die nota en de daarin geregelde procesafspraken blijven buiten het bereik van deze notitie. Datzelfde geldt voor de Notitie Uitgangspunten Integriteitsbeleid. Integriteit is van cruciaal belang voor het vertrouwen van burgers in de overheid, maar is al geregeld.

### **1 Burgerschap in een democratische rechtsstaat**

Wat betekent het in een democratische rechtsstaat dat we burgers zijn? In de sociologie onderscheidt men vier dimensies van burgerschap, te weten rechtspositie, rechten, participatie en identiteit. Burgerschap, ook wel staatsburgerschap genoemd, is de status van een natuurlijk persoon - meestal voortvloeiend uit de nationaliteit van deze - toegekend door de gebruiken of wetten van een staat, waardoor deze persoon - die vanaf dan burger van die staat wordt genoemd - bepaalde rechten en plichten krijgt.

Burgerschap houdt in dat iemand erbij hoort, onderdeel is van een gemeenschap, van een gemeenschap die door de overheid bestuurd wordt namens die gemeenschap. Het veronderstelt dus een relatie tussen burger en gemeenschap, burger en overheid.

Aan het burgerschap kunnen rechten ontleend worden, maar het brengt ook plichten met zich mee. Burgerschap verkrijgt je, is een gunst, en daar moet iets tegenover staan, een zekere mate van inburgering. Juridisch noemen we dat nationaliteit. Je kan het Nederlanderschap verkrijgen als je aan bepaalde in de wet vastgelegde eisen voldoet.

Naast deze juridische, rechtsstatelijke kant is er de democratische kant. Democratisch burgerschap veronderstelt betrokkenheid bij het bestuur, een zekere loyaliteit en solidariteit met de samenleving. Het veronderstelt dat burgers zich verantwoordelijk voelen voor het bestuur van hun gemeenschap, lokaal, regionaal, landelijk en Europees. Zich dus niet slechts als consument of als klant opstellen, maar als drager en medevormgever van de democratie. De democratische rechtsstaat is van ons allen, maken we met zijn allen en dienen we samen te onderhouden en te beschermen.

Dat spreekt niet meer voor zich, volgens velen is er een kloof tussen de overheid en zijn burgers ontstaan of is die gegroeid. Al is dat lastig te bewijzen, want hoe definieer, meet en bewijs je dat? En was er in het verleden dan geen sprake van een kloof of werd die kloof als vanzelfsprekend aanvaard en dus niet geproblematiseerd? Vast staat wel dat de opkomst bij verkiezingen de laatste decennia gedaald is, al lijkt er bij recentere verkiezingen sprake te zijn van een zekere stabilisering. Politieke partijen zijn wel steeds kwetsbaarder, het aantal leden is flink afgenomen, hun betekenis en invloed vermindert. Politieke partijen geven aan dat het hen steeds meer moeite kost om daartoe gekwalificeerde burgers bereid te vinden bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich te nemen en zich te kandideren als volksvertegenwoordiger. Ook lijkt het steeds moeilijker om jongeren bij de lokale overheid te betrekken. En tenslotte lopen leden en vooral kiezers steeds sneller weg en komen niet of nauwelijks meer terug. Concreet: bij de afgelopen zes verkiezingen van TK, PS, TK, EP, PS en TK werd steeds een andere partij de grootste. Vertrouwen is snel gewonnen maar haast nog sneller verloren.

Burgerschap uit zich zeker niet alleen in participatie in politieke zin maar ook in deelname aan het sociale leven, de cultuur en in het verantwoordelijkheid nemen voor het bestuur van tal van organisaties die actief zijn in onze samenleving. Maar ook op dit vlak zien we dat veel maatschappelijke organisaties het moeilijk hebben om leden te werven en te behouden en om hun bestuurlijke functies vervuld te krijgen.

Ook de dimensie identiteit verdient aandacht. Het betekent dat iemand zich betrokken voelt bij het land (streek of stad/dorp) waarin hij of zij woont. Hij voelt een loyaliteit met het land, identificeert zich met het land en voelt solidariteit met het land en de andere burgers van dat land. Mensen die al generatieslang geworteld zijn op een plek, voelen zich bijna automatisch betrokken. Ze delen de geschiedenis en de (streek-) taal, kennen de tradities en gebruiken, de waarden en normen van de gemeenschap. Bij nieuwkomers ligt dat vaak anders, zij voelen zich vaak veel minder verbonden met hun nieuwe woonplaats of zelfs land en identificeren zich deels ook nog met hun geboorteplaats of land van herkomst.

Samengevat lijkt er voor de gemeente en de lokale gemeenschap vooral een uitdaging te liggen bij de aspecten participatie en identiteit. De aspecten rechtspositie en rechten liggen meer op het bordje van de landelijke overheid. Hoe bevorderen we dat burgers zich betrokken voelen en dat ze deelnemen aan de samenleving, medeverantwoordelijkheid nemen voor onze gemeenschap? En wie doet daarbij wat?

## **2 Relatie burger en overheid**

Een gemeenschap draait om relaties. De kwaliteit en de waarde van een relatie, ook die tussen burger en overheid, wordt bepaald door de intensiteit, de directheid, de duurzaamheid, de diversiteit en de frequentie van de contacten. De relatie gedijt dus bij een stabiele bevolking en bij volksvertegenwoordigers en bestuurders die geruime tijd hun functie uitoefenen. Spontane ontmoetingen in de winkel, de kerk, de school en de kantine of juist georganiseerd en gepland tussen burgers en overheidsfunctionarissen zorgen voor wederzijds vertrouwen. In een positieve relatie is er waardering en respect voor elkaar, kan men wat van elkaar hebben en is men bereid wat voor elkaar te doen. Ook zal men elkaar minder snel benadelen, zal er minder snel gefraudeerd of vernield worden. Ook is in kleinere gemeenten de opkomst bij verkiezingen gemiddeld hoger en de onveiligheid kleiner. Dat zijn geen vanzelfsprekende zaken meer in onze tijd. Jaarlijks verhuizen bijvoorbeeld ongeveer 2.000.000 mensen in Nederland en in de gemeente Aalten vestigden zich in 2024 988 nieuwe inwoners en er vertrokken 780 Aaltenaren. Veel relaties, ook die met de overheid, verzwakken zo. De feitelijke zittingsduur van bestuurders en volksvertegenwoordigers is steeds korter, waardoor de kans kleiner wordt dat het 'bekende Nederlanders of Aaltenaren' worden en ze ook zelf minder de tijd krijgen een relevant netwerk binnen de gemeente op te bouwen. Concreet: van de 21 in 2014 gekozen Aaltense raadsleden zijn er eind 2025 nog maar vier raadslid.

Veel dienstverlening is op afstand gezet en/of gedigitaliseerd. Door de regionale samenwerking en de schaalvergroting wordt de afstand tot de overheid, bijvoorbeeld het raadhuis, het belastingkantoor en de rechtbank steeds groter. De kans dat iemand in een grote samengevoegde gemeente met veel kernen nog een bestuurder, volksvertegenwoordiger of ambtenaar kent en geregeld ontmoet wordt steeds kleiner en omgekeerd kennen en ontmoeten zij relatief steeds minder burgers. De overheid, ook de lokale, heeft steeds minder een gezicht, zoals eind 2019 ook de Nationale Ombudsman constateerde in zijn onderzoek *Wie doet er mee? Burger en overheid 2030*.

### **3 Burgerschapsvorming**

Burgerschap in een democratische rechtsstaat veronderstelt dat burgers voldoende kennis en kunde hebben om inhoud te geven aan dat burgerschap. Om te kunnen deelnemen aan verkiezingen heb je kennis nodig van het verkiezingsproces en kennis en inzicht in de verschillende partijen die aan de verkiezingen deelnemen. En ook inzicht in je eigen politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen. En dat staat nog los van de wil of bereidheid om zich als burger te gedragen. Dit alles geldt ook voor wie invloed wil uitoefenen op beleidsvorming, een vergunning of subsidie wil aanvragen of een bezwaarschrift wil indienen, steeds zijn kennis en kunde nodig. Maar onze samenleving en zeker onze overheid wordt steeds complexer. De vermeende kloof tussen overheid en burger heeft zeker ook te maken met het feit dat de weg vinden in de samenleving en in overheidsland steeds ingewikkelder is.

### **4 Gedeelde verantwoordelijkheid**

De verantwoordelijkheid voor het onderhouden van onze democratische rechtsstaat is een verantwoordelijkheid van alle burgers maar zeker ook van de overheid. De overheid is tenslotte ook van de samenleving en niet andersom. Ouders geven democratische waarden mee in de opvoeding en leven ze voort, bijvoorbeeld door hun kinderen mee te nemen naar het stembureau. In het onderwijs is burgerschapsvorming een verplicht onderdeel van het lesprogramma. Basis- en middelbare scholen wordt opgedragen de leerlingen '*kennis en respect bij te brengen over de basiswaarden van de democratische rechtsstaat*'. De wet noemt de school een oefenplaats waar leerlingen het goede voorbeeld krijgen om te leren luisteren naar elkaar en respect te hebben voor een andere mening. Scholen dienen ook een visie op burgerschapsvorming te ontwikkelen. Momenteel is Schaersvoorde bezig om een programma burgerschapsvorming te ontwikkelen en daartoe heeft ze ook geldmiddelen vanuit Ministerie van OCW gekregen. Ook voor basisscholen ligt hier een wettelijke taak.

Politieke partijen zijn verenigingen van burgers en dragen ook een zekere verantwoordelijkheid voor burgerschapsvorming. Via politieke partijen kunnen geïnteresseerden trainingen volgen maar ook doen partijen aan agendavorming en het uitdenken van nieuw beleid. Maar ook dorpsbelangenverenigingen, jongerenwerk, vrouwenverenigingen en ouderenorganisaties kunnen hierbij een rol spelen. In onze gemeente kunnen we ook denken aan het Nationaal Onderduikmuseum, waar geregeld aandacht gegeven wordt aan vrede en vrijheid, aan de democratische rechtsstaat en de bescherming van mensen op de vlucht voor onderdrukking. Ook de Koppelkerk vervult hierbij een rol met haar programmering van debatavonden. Ook andere maatschappelijke organisaties zoals Welzijnsorganisatie Figulus (inburgering) en het Grenslandmuseum (Duitsland/Europa) zouden een rol kunnen spelen. Hierdoor ontstaan er kansen om samen op te trekken en elkaar te versterken.

En als eerste overheid, dichtbij de burgers, geldt die verantwoordelijkheid voor burgerschapsvorming zeker niet in het minst voor de gemeente. En binnen de gemeente ligt er een bijzondere verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad en bij de burgemeester. De gemeenteraad is het hoofd van het gemeentebestuur en is de door en uit de burgers gekozen volksvertegenwoordiging. De raad vertegenwoordigt de gehele gemeente. Raadsleden en de fractievolgers geven ook persoonlijk door hun lidmaatschap zelf invulling aan hun burgerschap. Ze vervullen daarmee een voorbeeldfunctie. 'Gewone' burgers spiegelen zich aan hun gedrag.

De raad dient zich uit te spreken of en hoe zij die rol dient te vervullen, op een manier die past bij de huidige tijd. En daarbij ook na te denken hoe die rol zich verhoudt tot allerlei vormen van participatie en zelfbestuur door burgers. Hoe open staat de raad voor burgers, hoe bereikbaar is de raad, hoe aanwezig en bekend zijn de raadsleden in de gemeenschap, hoe bekend zijn de mogelijkheden voor burgers om de raad te bereiken met informatie en opvattingen? Allemaal vragen waar de raad over na dient te denken en antwoorden op dient te geven. Als aanjager kan het dagelijks bestuur van de raad (presidium) fungeren. De raad wordt daarbij ondersteund en waar nodig gestimuleerd door de griffier en de voorzitter van de raad.

Voor de verantwoordelijkheid van de burgemeester geeft artikel 170 Gemeentewet aan:

1. De burgemeester ziet toe op:
  - a. een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;
  - b. een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden;
  - c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;
  - d. een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;
  - e. een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.
2. De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.
3. De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.

De organisatie van de verkiezingen is een medebewindstaak die bij het college ligt. Maar de burgemeester wordt in de Kieswet belast met een aantal taken en hij/zij is bijna overal in het land de portefeuillehouder binnen het college. Dat lijkt wijs omdat de organisatie van de verkiezingen op afstand moet blijven van de politiek direct betrokkenen. Onder wiens verantwoordelijkheid de opkomstbevordering valt is niet geregeld maar wordt daarom ook vaak door de burgemeester opgepakt.

De burgemeester heeft daarmee een bijzondere wettelijke verantwoordelijkheid voor de democratische en rechtsstatelijke kwaliteit van het gemeentebestuur. Al moet daarbij wel de kanttekening geplaatst worden dat het bij de taken vanuit de Gemeentewet vooral om

inspanningsverplichtingen gaat zonder dat de burgemeester harde bevoegdheden of eigen budgetten heeft waarmee hij zaken feitelijk kan afdwingen en uitvoeren.

## **5 Huidige inspanningen gemeente Aalten**

Omtrent burgerschapsvorming is nooit iets beleidsmatig vastgelegd. Toch zijn er tal van activiteiten die de gemeente zelf organiseert dan wel ondersteunt en die onder het thema relatie burger-overheid, burgerschap en burgerschapsvorming (kunnen) vallen. Een niet volledige opsomming:

- Kinderburgemeester
- Kinderraad
- Jongerenraad
- Deelname aan Nationaal Schoolontbijt
- Bezoek aan gemeentehuis alle groepen 7 basisonderwijs
- ProDemos-project Schaersvoorde
- Opkomstbevordering bij verkiezingen
- Voorlichting met betrekking tot technische kant van de verkiezingen
- Aandacht voor inclusiviteit bij verkiezingen t.a.v. jongeren, vluchtelingen, mensen met verstandelijke beperkingen, i.s.m. Figulus en Estinea
- Cursus Politiek Actief (al acht keer sinds 2018)
- Inburgeringstrajecten (belegd bij Figulus)
- Naturalisatieceremonie met ondertekenen Verklaring van Verbondenheid
- Koninklijke onderscheidingen en eremedailles (voorbeeldig burgerschap)
- Nationale feestdagen zoals Koningsdag, Dodenherdenking en Bevrijdingsdag
- Waardering voor veteranen
- Welkomstavonden voor nieuwe inwoners 'buurt maken'
- Welkomstgeschenk voor (ouders van) pasgeborenen
- Aandacht voor 50/60/65-jarige bruidsparen en honderdjarigen
- Tekst artikel 1 Grondwet zichtbaar aanwezig in gemeentehuis
- Dag Rechten van de Mens i.s.m. Nationaal Onderduikmuseum en Amnesty International (10 december)
- Beleidsgestuurde subsidieovereenkomsten met Nationaal Onderduikmuseum en Koppelkerk in verband met hun activiteiten op het gebied van burgerschap

## **6 Evaluatie huidige situatie**

Het gevoel, en dat is subjectief, bestaat dat de relatie tussen de Aaltense burgers en de gemeente Aalten zeker niet slecht is te noemen. Bij tal van participatieprocessen is de opkomst behoorlijk, het aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen besluiten van de gemeente is niet hoog en datzelfde geldt voor het aantal klachten bij de gemeente en de Nationale Ombudsman. De kinderburgemeester wordt vanuit de samenleving geregeld uitgenodigd en de kinderraad functioneert goed. De belangstelling voor de cursussen Politiek Actief is constant goed, alle acht keer was het aantal plaatsen vergeven. Met verschillende maatschappelijke partners wordt goed samengewerkt op het thema burgerschap. Een ander signaal is daarbij de opkomst bij de verkiezingen in Aalten. Die is vaak hoger dan het landelijk gemiddelde en de trend is bij de verkiezingen in het laatste decennium beter dan de landelijke trend en zelfs opwaarts (Tweede Kamer 2012 76,5% > 2025 82,8%, Provinciale Staten 2019 59% > 2023 65%, Gemeenteraad 2010 58,2% > 2022 59,8%, Europees Parlement 2014 37,9% > 2024 49,9%) terwijl die landelijk neerwaarts is. De belangstelling voor raadsvergaderingen is echter gering en dat geldt ook voor de digitale uitzendingen.

## **7 Uitgangspunten beleid relatie burger en overheid**

De relatie tussen burger en lokale overheid is van groot belang voor de duurzaamheid van onze lokale democratie. Om te zorgen voor een structurele aanpak gaat het college aan de slag met de volgende uitgangspunten:

- 1) Er worden interne afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen ambtelijke organisatie en griffie, een overzicht van de bestaande activiteiten en daarbij behorende budgetten en een heldere interne afstemming van die activiteiten;
- 2) Er worden waar mogelijk afspraken gemaakt met maatschappelijke partners over hun rol bij burgerschapsvorming, welke ondersteuning zij daarbij van ons kunnen verwachten en wat wij van hen verwachten. Mogelijke partners zijn het PO en VO, culturele instellingen en Figulus. Ambitie is dat alle Aaltense leerlingen zowel in het PO als in het VO minimaal één keer deelnemen aan een activiteit waarbij school en gemeente samenwerken. Voor de Koppelkerk, het Nationaal Onderduikmuseum en mogelijk het Grenslandmuseum is het burgerschap onderdeel van het traject rond beleidsgestuurde overeenkomsten;
- 3) De burgemeester coördineert en stimuleert onze inzet op burgerschapsvorming en de relatie burger en lokale overheid. Dit laat onverlet dat elke portefeuillehouder verantwoordelijk blijft voor activiteiten binnen zijn portefeuille met een relatie tot burgerschap. Ook wordt de rol van de raad/griffie verduidelijkt en waar wenselijk versterkt;
- 4) Er worden heldere afspraken met betrekking tot de activiteiten rond de verkiezingen gemaakt, zoals informatievoorziening en opkomstbevordering;