



GEMEENTE
Schagen

Rekenkamercommissie

Rapportage

**van het onderzoek naar
burgerparticipatie in
Schagen**

Schagen, 17 januari 2022

Colofon

Dit is een onderzoek van de Rekenkamercommissie Schagen. Deze rekenkamercommissie is door de gemeenteraad van Schagen ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te onderzoeken.

Oprichtgever

Rekenkamercommissie Schagen
Peter van der Kruit (Voorzitter)
Martha van der Meer (Plaatsvervangend voorzitter)
Nelleke Domburg (lid)
rekenkamer@schagen.nl

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Schagen uitgevoerd door Necker van Naem



Onderzoekers

Renée van Os
renee@citisens.nl
Franziska de Koning
franziska@citisens.nl
Nicolette Ouwerling
nicolette@citisens.nl

Schagen, 17 januari 2022
© 2022 Rekenkamercommissie Schagen

Inhoudsopgave

Colofon	2
Bestuurlijke Nota	5
Onderzoekverantwoording	6
<i>Aanleiding</i>	6
<i>Doelstelling en vraagstelling</i>	6
<i>Onderzoek uitvoering</i>	7
<i>Leeswijzer</i>	8
Conclusies en aanbevelingen	9
<i>Beantwoording van de hoofdvraag</i>	9
<i>Overzicht conclusies en aanbevelingen</i>	9
Reactie van college van B&W	12
Nawoord Rekenkamercommissie Schagen	13
Nota van Bevindingen	14
1. Beleid in beeld	15
1.1. <i>Ambities en doelen</i>	15
1.2. <i>Instrumenten en samenwerken met inwoners</i>	16
1.3. <i>Kaders en spelregels</i>	19
1.4. <i>Uitvoering en monitoring</i>	21
1.5. <i>Samenvattend</i>	23
2. Participatie in de praktijk	24
2.1. <i>De vier participatietrajecten in het kort</i>	24
2.2. <i>Keuzes vooraf</i>	28
2.3. <i>Communicatie & samenwerking</i>	29
2.4. <i>Monitoring & evaluatie</i>	31
2.5. <i>Doeltreffendheid</i>	32
2.6. <i>Beleving</i>	33
2.7. <i>Samenvattend</i>	35
3. Conclusies en aanbevelingen	38
3.1. <i>Introductie</i>	38
3.2. <i>Conclusies kaders en beleid</i>	38
3.3. <i>Conclusies uitvoering</i>	39
3.4. <i>Aanbevelingen</i>	39
Bijlage 1. Bronnen	43

Bijlage 2.	Analysekader	46
Bijlage 3.	Aanbevelingen rapport Burger- en overheidsparticipatie	49

Bestuurlijke Nota



**Necker
van Naem**

Onderzoekverantwoording

Aanleiding

De interactie tussen de gemeente en de samenleving is de laatste jaren in beweging. Enerzijds nemen inwoners, organisaties en bedrijven steeds meer het initiatief om zaken in hun eigen leefomgeving zelf aan te pakken en te organiseren. Anderzijds worden inwoners en andere externe partijen steeds belangrijker als partners bij de vormgeving en uitvoering van het gemeentelijk beleid.

Voor gemeenten kan het echter een uitdaging zijn om de juiste houding en werkwijze voor burgerparticipatie te vinden. Deze veranderende, initiatiefrijke samenleving verwacht immers een wendbare, flexibele en proactieve overheid die minder doet en waar mogelijk meer loslaat. Dit verandert ook de rollen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie, en brengt nieuwe uitdagingen voor hun interactie met zich mee. Daarnaast staat er vaak veel op het spel bij participatie. Succesvolle participatie biedt voordelen voor de lokale overheid: het kan het draagvlak voor beleid vergroten en bijdragen tot de kwaliteit van beleidsplannen door bredere bronnen van informatie en perspectieven te betrekken. Participatie die niet op de juiste manier wordt bevorderd, kan echter ook leiden tot een verlies van vertrouwen in de gemeente.¹

Ook de gemeente Schagen is zich de afgelopen jaren steeds meer gaan richten op het stimuleren en ondersteunen van burgerparticipatie. Tegelijkertijd lijkt de gemeente Schagen nog zoekende naar hoe burgerparticipatie succesvol kan worden georganiseerd. Uit vooronderzoeken is namelijk gebleken dat participatie in het verleden effectiever had kunnen worden ingezet bij de ontwikkeling en/of uitvoering van beleid. Om meer inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken, en aanbevelingen te doen voor de toekomst, heeft de Rekenkamercommissie Schagen daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar de vormgeving en uitvoering van burgerparticipatie² in de gemeente. Het onderzoek is uitgevoerd door Necker van Naem, in nauwe samenwerking met de rekenkamercommissie.

Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

- ◆ Inzicht verschaffen in de vormgeving en uitvoering van burgerparticipatie in de gemeente Schagen, en de mate waarin deze effectief is, bekeken vanuit het perspectief van alle betrokkenen (raad, college, ambtelijke organisatie en burgers). Dit is inclusief een korte blik naar het verleden, én een specifieke focus op ingezette instrumenten.
- ◆ Aanbevelingen doen voor mogelijke verbeteringen richting de toekomst.

Naar aanleiding van de bovenstaande doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke manier zet de gemeente Schagen burgerparticipatie in bij de totstandkoming en/of uitvoering van haar beleid en in hoeverre is deze inzet effectief?

¹ Fledderus, Joost (2016). *User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust*. Proefschrift.

² In het rapport wordt de term 'burgerparticipatie' gebruikt als overkoepelende (ruime) term voor zowel burger- als overheidsparticipatie. In beide gevallen is er sprake van participatie van inwoners bij de vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid. Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief tot participatie bij inwoners, bij (de enge definitie van) burgerparticipatie neemt de gemeente het initiatief.

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de onderstaande deelvragen.

Kaders en beleid

1. Bestaat er duidelijk, transparant en geïntegreerd beleid, inclusief beleidsuitvoering en -evaluatie, over burgerparticipatie?
2. Welke procesmatige én inhoudelijke doelen beoogt de gemeente met burgerparticipatie?
3. Op welke domeinen is het beleid gericht?
4. In hoeverre worden de beleidsdoelen van burgerparticipatie behaald?
5. Hoe houdt de gemeente zicht op de doeltreffendheid van burgerparticipatie?
6. Op welke manier verloopt het stimuleren, faciliteren en samenwerken van de gemeente bij burgerparticipatie?
7. Hoe zijn de rollen, taken, bevoegdheden en zeggenschap bij burgerparticipatie verdeeld tussen de raad, het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de burgers?
8. Welke kaders heeft de gemeenteraad gegeven rond burgerparticipatie?

Uitvoering

9. Welke vormen en soorten van burgerparticipatie kent Schagen?
10. Wordt er een duidelijke, transparante en adequate afweging gemaakt tussen de toepassing van verschillende vormen en soorten van burgerparticipatie?
11. Krijgt de inbreng van de burger voldoende doorwerking in het door de gemeente vastgestelde beleid, de uitvoeringspraktijk en het resultaat?
12. In hoeverre worden participatieprocessen duidelijk, transparant en adequaat ingericht en doorlopen?
13. Wat zijn de verschillen in beleving over burgerparticipatie tussen het college, de raad en de burgers?

Onderzoek uitvoering

Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni tot en met november 2021. Het onderzoek bestond uit vier fasen.

- ✦ In fase 1 heeft de **startbijeenkomst** met de Rekenkamercommissie Schagen plaatsgevonden, en is de ambtelijke organisatie middels een gesprek geïnformeerd over het onderzoek. Ook is het informatieverzoek uitgezet.
- ✦ In fase 2 zijn aan de hand van een **documentanalyse** de ambities en het beleid van de gemeente Schagen op het vlak van burgerparticipatie in beeld gebracht. Daarnaast heeft in deze periode een **oriënterend interview** plaatsgevonden met de portefeuillehouder participatie en één van de gebiedscoördinatoren van de gemeente (en tevens ambtelijk contactpersoon in dit onderzoek).
- ✦ In fase 3 heeft het onderzoek zich toegespitst op de uitvoering. Vier projecten ("cases") zijn nader bestudeerd aan de hand van een **documentanalyse** en een serie **interviews** met

zowel intern (ambtelijk én bestuurlijk) als extern betrokkenen.³ De projecten zijn door de rekenkamercommissie geselecteerd op basis van de door de ambtelijke organisatie (mondeling en schriftelijk) aangeleverde informatie, aan de hand van de volgende criteria:

- / spreiding qua vorm: zowel burgerparticipatie (gemeente neemt het initiatief tot participatie) als overheidsparticipatie (initiatief ligt bij inwoners)
- / spreiding qua inhoud: diversiteit aan beleidsonderwerpen
- / spreiding qua omvang: zowel grote als kleinschalige projecten
- / spreiding qua type participatie: zowel deliberatieve (meepraten over abstracte kwesties) als toegepaste participatie (concrete, veelal praktische keuzes maken)
- / spreiding qua individuele vs. geïnstitutionaliseerde participatie (bijv. dorpsraad)
- / spreiding qua participatietools: traditionele vs. moderne participatietools (bijv. online platform)

Ook heeft in deze fase een **workshop** met de raad plaatsgevonden.

- ◆ In fase 4 is de **Nota van Bevindingen** opgesteld. Deze is ter verificatie van de feiten teruggelegd bij de ambtelijke organisatie (het ambtelijk wederhoor). Het definitieve rapport is zonder bestuurlijk wederhoor aangeboden aan de raad.

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op alle vormen en soorten van burgerparticipatie binnen de gemeente Schagen, met al zijn woonkernen. De onderzochte periode is 1 januari 2018 tot 1 juli 2021. In de analyse is deze periode opgedeeld in twee fasen, waarbij de ‘knip’ gelegd is in het voorjaar van 2020 (start coronacrisis).⁴

Wederhoorprocedure

Op 29 november 2021 is de Nota van Bevindingen aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 13 december 2021 ontving de rekenkamercommissie de ambtelijke reactie.

Op 20 december 2021 is het rapport verstuurd naar het college van B&W voor de bestuurlijke reactie. Op 17 januari 2022 was nog geen reactie ontvangen, waarna de Rekenkamercommissie ervoor heeft gekozen om het Rapport zonder bestuurlijke reactie aan te bieden aan de raad, ook omdat dit onderzoek op de agenda staat van de Oordeelsvormende vergadering van 26 januari 2022. Op deze wijze kan het Rapport op de agenda geplaatst worden van de raadsvergadering van medio februari a.s., te weten de laatste raadsvergadering van de huidige raad. Dit na overleg met de Agendacommissie van de Raad.

Het had de voorkeur van de Rekenkamercommissie om dit rapport te laten behandelen door de zittende raad en het niet over de verkiezingen heen te tillen. Mede gezien het feit dat het college haar bestuurlijke reactie ook tijdens de Oordeelsvormende vergadering of raadsvergadering kan geven.

Leeswijzer

Dit tweedelige rapport bestaat uit een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen; bovendien is er een samenvattende separate infographic gemaakt. Na deze onderzoekverantwoording is in de Bestuurlijke Nota de centrale boodschap met de conclusies en aanbevelingen opgenomen, de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie. De Nota van Bevindingen bestaat uit

³ Bijlage 1 geeft een overzicht van de gesprekspartners in dit onderzoek.

⁴ Vanaf dit moment was het voor gemeenten in Nederland niet meer mogelijk fysieke bijeenkomsten te organiseren (bijvoorbeeld op het gemeentehuis of in de wijk), en moesten alternatieven bedacht worden om inwonerparticipatie ‘anders’ te organiseren.

drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 worden de ambities van de gemeente Schagen op het gebied van burger- en overheidsparticipatie beschreven, zoals vastgelegd in kaders en beleid. Ook beschrijven we de ontwikkeling en het leerproces dat de gemeente vanaf 1 januari 2018 heeft doorgemaakt, én het perspectief van de raad hierop. Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van het participatiebeleid. De bevindingen uit de vier casestudies worden hier gepresenteerd. Hoofdstuk 3 geeft de uitgebreide Conclusies en Aanbevelingen.

Conclusies en aanbevelingen

Dit is een samenvatting van de Conclusies en Aanbevelingen. Zie voor een meer uitgebreide versie van de Conclusies en Aanbevelingen verderop in het Rapport.

Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag was als volgt geformuleerd:

Op welke manier zet de gemeente Schagen burgerparticipatie in bij de totstandkoming en/of uitvoering van haar beleid en in hoeverre is deze inzet effectief?

Het antwoord hierop is dat de gemeente hoge ambities heeft met betrekking tot burgerparticipatie. Dit komt o.a. tot uiting in het collegeprogramma, waarin staat dat de gemeente streeft naar het hoogst mogelijke niveau van participatie. De gemeente Schagen heeft echter geen beleidskader op het gebied van burgerparticipatie. Hier wordt al enige tijd aan gewerkt (het vaststellen van een handleiding voor initiatiefnemers plus minimale beleidskaders staat gepland voor februari 2022) maar het heeft nog niet geleid tot concrete handvatten voor het inrichten, monitoren en evalueren van participatietrajecten. Dit leidt in trajecten tot onduidelijke verwachtingen tussen raad, college en ambtelijke organisatie, maar werkt ook door in verwachtingen die inwoners hebben van participatietrajecten. Binnen de onderzochte cases was het – ondanks een rijk instrumentarium voor participatie - voor inwoners niet altijd duidelijk hoe het proces er uit zag en welke inbreng van hen werd verwacht. Met betrekking tot het resultaat neemt de gemeente de inbreng van inwoners serieus, maar is het tegelijkertijd niet altijd helder wat bijvoorbeeld het draagvlak is onder de stille meerderheid en ontbreekt het de raad naar eigen zeggen soms aan de benodigde informatie om tot een goede belangenafweging te komen. De raad stuurt hier tot nu toe zelf ook weinig op. De rekenkamercommissie stelt vast dat de goede bedoelingen van de gemeente in de praktijk nog onvoldoende uit de verf komen.

Overzicht conclusies en aanbevelingen

Hieronder zijn conclusies en aanbevelingen weergegeven. Een uitgebreide toelichting op deze conclusies en aanbevelingen staat verderop in het rapport.

Conclusie	
1	De gemeente heeft hoge ambities maar de vertaling ervan in een participatiebeleid ontbreekt.
2	De huidige werkwijze is te afhankelijk van persoonlijke invulling.
3	De gemeente biedt veel mogelijkheden om inwoners te betrekken en neemt hun input serieus.

Conclusie

- | | |
|---|---|
| 4 | Onduidelijkheid over verwachtingen, inbreng en beïnvloedingsruimte leidt tot ontevredenheid bij inwoners. |
|---|---|

Aanbeveling

Deelvragen

College en raad

- | | | |
|---|---|------------------|
| 1 | Stel voor 2023 een integraal beleidskader voor participatie vast. (Zie de tabel hieronder met concrete aanbevelingen voor het beleidskader) | Kaders en beleid |
|---|---|------------------|




College

- | | | |
|---|--|------------|
| 2 | Maak één iemand verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking van participatieprocessen. | Uitvoering |
| 3 | Gebruik meer tijd-, plaats- en -belang gebonden participatievormen in plaats van klankbordgroepen. | Uitvoering |
| 4 | Communiceer tijdig, duidelijk en volledig over het tijdpad en het traject voor participatie. | Uitvoering |
| 5 | Voeg een (online) enquête/ flitspeiling toe aan de mix van digitale participatiemiddelen. | Uitvoering |
| 6 | Start met de participatietrechter en geef dit een plaats in het beleidskader. | Uitvoering |

Raad

- | | | |
|---|--|------------------|
| 7 | Bespreek met elkaar op welke wijze de raad zijn rol bij participatietrajecten wil invullen en verwerk dat in het beleidskader. | Kaders en beleid |
| 8 | Ga in gesprek met elkaar over hoe om te gaan met inspraak bij de raad na afloop van een participatieproces. | Kaders en beleid |
| 9 | Vraag het college om bij ieder raadsvoorstel verslag te doen over het doorlopen participatieproces. | Kaders en beleid |

Besteed in het nieuw op te stellen beleidskader in ieder geval aandacht aan:

- 
 Het definiëren van participatie en de doelen die de gemeente hiermee dient. Door participatie te definiëren, weten alle betrokken partijen (zowel intern als extern) wat de gemeente onder participatie verstaat.
- 
 Het definiëren van rollen en rolverdelingen tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij participatie en participatietrajecten. Dit kan helpen om het samenspel tussen college, raad en ambtelijke organisatie te optimaliseren.
- 
 Het definiëren van rollen, kaders en spelregels voor extern betrokkenen. Maak bijvoorbeeld een onderscheid tussen burgerinitiatieven en overheidsinitiatieven, en wees duidelijk over wat hierin verwacht wordt van initiatiefnemers en belanghebbenden. Dit kan helpt om de wederzijdse verwachtingen helder te hebben en het samenspel met extern betrokkenen te verbeteren.

- ✦ Het expliciteren van het waarom (doel), wie (doelgroep), wat (fase / niveau / beïnvloedbare ruimte), wanneer (momenten) en hoe (processtappen) bij het opstellen van een participatieaanpak.
- ✦ De participatietrechter. Geef dit een plek in het beleidskader en creëer ruimte om het instrument te evalueren.
- ✦ Bied ruimte voor een lerende organisatie. Stel doelen voor succesvolle participatie. Evalueer en bespreek participatieprocessen met elkaar, en stel doelen voor participatie bij indien nodig. Maak dit concreet door het evalueren van projecten een standaard onderdeel van de werkwijze te maken.

Reactie van college van B&W

Op 20 december 2021 is het rapport verstuurd naar het college van B&W voor de bestuurlijke reactie. Op 17 januari 2022 was nog geen reactie ontvangen. Navraag leerde dat dit ook niet op korte termijn te verwachten was.

Om de voortgang van dit onderzoek niet te vertragen heeft de Rekenkamercommissie ervoor gekozen om het onderzoeksrapport aan te bieden aan de raad.

Nawoord Rekenkamercommissie Schagen

Proces

Op 29 november 2021 is de Nota van Bevindingen aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 13 december 2021 ontving de Rekenkamercommissie de ambtelijke reactie.

Op 20 december 2021 is het rapport verstuurd naar het college van B&W voor de bestuurlijke reactie. Op 17 januari 2022 was er nog geen reactie ontvangen, waarna de Rekenkamercommissie ervoor heeft gekozen om het Rapport zonder bestuurlijke reactie aan te bieden aan de raad, ook omdat dit onderzoek op de agenda staat van de Oordeelsvormende vergadering van 26 januari 2022. Op deze wijze kan het Rapport op de agenda geplaatst worden van de raadsvergadering van medio februari a.s., te weten de laatste raadsvergadering van de huidige raad.

Het heeft de voorkeur van de Rekenkamercommissie om dit rapport te laten behandelen door de zittende raad en het niet over de verkiezingen heen te tillen. Mede gezien het feit dat het college haar bestuurlijke reactie ook tijdens de Oordeelsvormende vergadering of raadsvergadering kan geven.

De Rekenkamercommissie wil hierbij iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan dit onderzoek. Ondanks de grote werkdruk op het gemeentehuis, werd er telkens tijd vrijgemaakt om het beste uit dit onderzoek te halen.

Conclusies

Het onderzoek ging over de vraag hoe Schagen burgerparticipatie inzet bij beleidsvorming en -uitvoering. Ook werd onderzocht of deze inzet effectief was.

De Rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat Schagen hoge ambities heeft op het gebied van burgerparticipatie en veel mogelijkheden biedt om inwoners te betrekken bij het beleid. Maar omdat dit beleid, met name de uitvoering ervan, erg versnipperd is en geen duidelijkheid biedt aan de betrokken inwoners zijn deze vaak ontevreden over de burgerparticipatie.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie geeft meerdere aanbevelingen, zowel voor de raad en voor het college, als voor beide gezamenlijk.

Advies

De Rekenkamercommissie adviseert aan de raad:

1. Dat de raad de aan hem geadresseerde aanbevelingen opvolgt;
2. Dat de aan de raad en college geadresseerde aanbeveling wordt opgevolgd;
3. Om het college op te dragen alle aan het college geadresseerde aanbevelingen uit te voeren en de raad uiterlijk 1 september 2022 schriftelijk te informeren over de voortgang van alle aanbevelingen.

Nota van Bevindingen



**Necker
van Naem**

1. Beleid in beeld

In dit hoofdstuk brengen we de ambities, doelen en instrumenten van de gemeente Schagen op het gebied van burgerparticipatie in kaart. Daarnaast geven we inzicht in de kaders en spelregels die de gemeente heeft vastgesteld voor overheids- en burgerparticipatietrajecten en hoe dit zich vertaalt in werkwijzen. We gaan in dit hoofdstuk in op de deelvragen 1 tot en met 3, 7 en 8 (zie bijlage 2: analysekader).

1.1. Ambities en doelen

Participatie hoog in het vaandel in de gemeente Schagen

Uit meerdere beleidsdocumenten blijkt dat de gemeente Schagen participatie hoog in het vaandel heeft staan. Zo is burger- en overheidsparticipatie één van de vier pijlers in de organisatievisie van de gemeente Schagen die in 2018 is opgesteld.⁵ Ook in het coalitieprogramma 2018-2022 van de gemeente Schagen neemt participatie een belangrijke plek in. In dit document worden hoge ambities uitgesproken met betrekking tot participatie. Zo is te lezen dat de coalitie streeft naar een samenleving "waarin iedereen meedoet" en "waarin besturen, ambtenaren, inwoners, ondernemers en organisaties met elkaar samenwerken".⁶ Over de samenwerking met inwoners staat in het coalitieprogramma aangegeven dat de gemeente "inwoners zoveel mogelijk wil betrekken bij het vormen van beleid en bij het realiseren van projecten". Hierbij zet de gemeente in op een goede samenwerking met de dorpsraden, wijkpanels en adviesraden. Maar ook individuele inwoners worden actief gevraagd te participeren in de voorbereiding van gemeentelijke keuzes.

Over wat er met de inbreng van inwoners wordt gedaan, maakt de coalitie wel de volgende opmerking: "Dat wij luisteren naar inwoners betekent overigens niet dat meningen ook altijd tot aanpassingen zullen leiden. Soms moet de gemeente gewoon keuzes maken, maar bij het maken van keuzes zullen geuite argumenten altijd serieus gewogen worden en wordt het uiteindelijke besluit helder uitgelegd als daar behoefte aan is."⁷

Gemeente wil participatie inzetten om het geluk en de tevredenheid van inwoners te vergroten

Over het doel van participatie komt uit de beleidsdocumenten⁸ en de interne interviews het volgende beeld naar voren: De gemeente wil participatie niet alleen inzetten om meer te weten te komen over wat er leeft onder inwoners en op welke manier zij betrokken willen worden bij projecten van de gemeente, maar ook om het geluk en de tevredenheid van inwoners met hun eigen leefomgeving te vergroten. Uiteindelijk moeten inwoners zich 'senang' voelen in hun eigen buurt - zo wordt benadrukt in één van de interviews.

De gemeente streeft naar een zo hoog mogelijke mate van participatie

De spreekwoordelijke 'lat' ligt voor de gemeente Schagen hoog. In diverse documenten, waaronder de projectopdracht voor het opstellen van het nieuwe participatiebeleid, wordt aangegeven dat de gemeente "altijd streeft naar een zo hoog mogelijke mate van participatie".⁹ Deze ambitie dateert al van vóór 2018. Reeds op 10 mei 2016 heeft de gemeenteraad besloten burgerparticipatie tot een

⁵ Bron: De visie van Schagen – Samen werken aan geluk (Bron: <https://visievanschagen.nl/>).

⁶ Bron: Coalitieprogramma 2013-2018, pp. 1 en 8.

⁷ Bron: Coalitieprogramma 2013-2018, p. 6.

⁸ Bron: Coalitieprogramma 2013-2018, zie ook: Strategische Visie 2040 'Samen werken aan geluk' ([Toekomst van Schagen - visie 2040 - Bestuur & Organisatie -](#))

⁹ Bron: Projectopdracht participatiebeleid (9 juli 2020).

speerpunt te maken binnen de gemeente en deze ambitie maakte daar al onderdeel van uit.¹⁰ Ook tijdens een interview met de interne organisatie wordt benadrukt dat je er als gemeente "anno 2021 niet meer mee wekomt om alleen de onderste trede 'informereren' van de participatieladder te hanteren - zo werkt het niet meer".

1.2. Instrumenten en samenwerken met inwoners

De gemeente wil overheidsparticipatie stimuleren

De gemeente Schagen hecht veel belang aan overheidsparticipatie - waarbij het initiatief tot participatie ligt bij inwoners en niet bij de gemeente. Zo staat in het coalitieprogramma 2018-2022 vermeld dat de gemeente "open staat voor initiatieven van inwoners". Dit doet zij onder meer door inwoners de gelegenheid te bieden om gebruik te maken van het zogenaamde uitdaagrecht (Right to Challenge). Hierover staat in het coalitieprogramma 2018-2022 vermeld: "Concreet houdt dit in dat een groep inwoners die van mening is dat zij een taak beter en goedkoper uit kan voeren dan dat de gemeente doet, het recht krijgt om deze taak van de gemeente over te nemen".

In de praktijk is hier echter nog geen gebruik van gemaakt. Uit een interview blijkt dat inwoners afhaken vanwege de tijdsinvestering die hiermee gemoeid is, maar ook vanwege de complexiteit van de materie. "[Inwoners] willen liever dat de gemeente hun ideeën uitvoert, en dat gaat niet" - aldus de geïnterviewde. Overigens is dit geen typisch verschijnsel voor de gemeente Schagen. In totaal is er in heel Nederland slechts een keer of 60 gebruikgemaakt van het uitdaagrecht.

Wel lopen er kleine bewonersinitiatieven, zoals het opfleuren van een speeltuintje of het aanleggen van een hondenloopveldje. De gebiedscoördinatoren hebben bij deze kleine projecten vaak eigenlijk drie rollen in één: gebiedscoördinator, projectleider én adviseur participatie. De ambtelijke organisatie heeft aan de rekenkamercommissie een overzicht overhandigd met alle lopende en afgeronde burgerinitiatieven in de gemeente Schagen gedurende de onderzoeksperiode (1 januari 2018 - 1 juli 2021). In dit overzicht staan 40 actuele en 18 afgeronde (of afgebroken) projecten.¹¹

De gemeente Schagen heeft een verordening burgerinitiatief. Deze is in 2014 vastgesteld door de raad.¹² Deze verordening legt de procedure vast die een inwoner van Schagen dient te doorlopen om een initiatiefvoorstel op de agenda van de raad te krijgen.

De gemeente zet meer en vaker in op online participatie

Begin 2020 liet het college onderzoek uitvoeren naar hoe de gemeente ervoor kan zorgen dat de ambities op het gebied van participatie behaald worden. De aanbevelingen uit dit rapport 'Burgeren overheidsparticipatie gemeente Schagen' zijn opgenomen in bijlage 3. Eén van de aanbevelingen aan de gemeente was om zich in de toekomst meer te richten op online participatiemiddelen en kanalen. Om hieraan uitvoering te geven, maar ook vanwege het feit dat het voor de gemeente door de coronamaatregelen (tijdelijk) niet mogelijk was om fysieke participatie te organiseren, is de gemeente in oktober 2020 gaan werken met een onlineplatform. Over dit platform met de naam *Samen.Schagen.nl* (zie onderstaande afbeelding) staat in het raadsinformatiememo het volgende vermeld: "De website is voor inwoners een laagdrempelige manier om initiatieven kenbaar te maken en om hierover in contact te komen met andere inwoners en de gemeente. [...] Het is tevens een manier voor de inwoners om mee te doen of mee te denken in de plannen van de gemeente. Voor de interne organisatie is het een laagdrempelige manier om ook met andere doelgroepen in contact te

¹⁰ Bron: Raadsinformatiememo 'Project burger- en overheidsparticipatie: stand van zaken en vervolg' (31 januari 2018).

¹¹ Bron: Overzicht bewonersinitiatieven.

¹² Bron: Verordening burgerinitiatief en raadsbesluit (25 februari 2014).

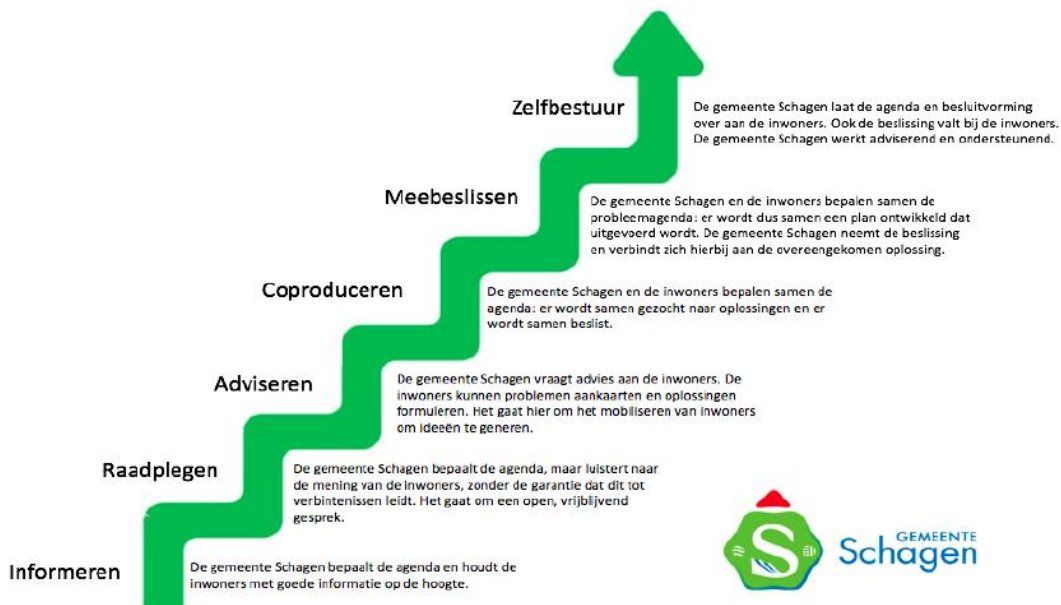
komen én intern makkelijker participatief samen te werken".¹³ Het doel van het onlineplatform *Samen.Schagen.nl* is dus tweeledig: informeren (over bestaande initiatieven) en het betrekken van inwoners.¹⁴



Afbeelding 1. Samen.Schagen.nl

De gemeente is voornemens te werken met de participatietrechter

In de vormgeving en uitvoering van burgerparticipatie maakt de gemeente Schagen gebruik van de participatieladder. Het instrument wordt ingezet om te kunnen bepalen wat de hoogst mogelijke mate van participatie in een project is.



Afbeelding 2. Participatieladder

In 2020 zegt de gemeente over bovenstaande participatieladder echter het volgende: "Deze doet echter geen recht aan de complexe en diverse maatschappelijke opgaven die er zijn. De ladder wekt

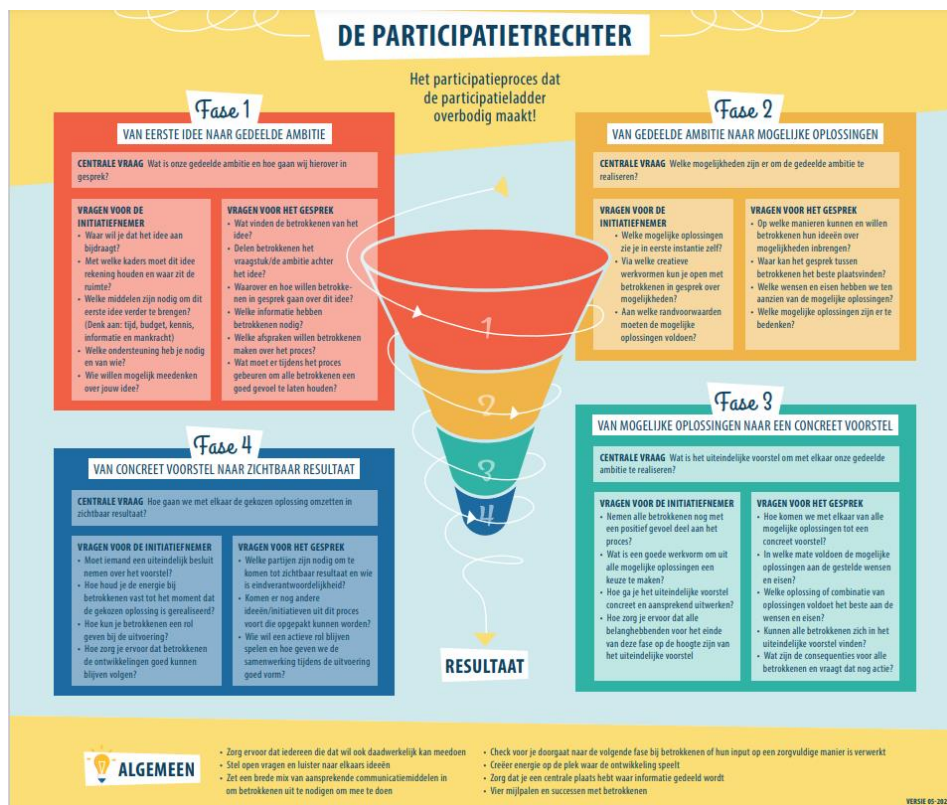
¹³ Bron: Raadsinformatiememo ingebruikname online participatieplatform (14 oktober 2020).

¹⁴ Bron: Communicatiestrategie participatieplatform (geen datum).

onbedoeld de indruk dat je per project of proces één dominant participatieniveau kunt kiezen als bestuursstijl. Deze benadering kan bij bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties verkeerde verwachtingen scheppen en daardoor zorgen voor onvrede over het proces".¹⁵

In de toekomst is de gemeente voornemens te gaan werken met onderstaande participatietrechter (zie afbeelding 3). Ook dit was één van de aanbevelingen uit het rapport 'Burger- en overheidsparticipatie gemeente Schagen'. De belangrijkste reden voor de keuze van dit instrument is dat ook de mate van participatie hiermee participatief wordt bepaald (en dus niet vooraf - zonder inbreng van inwoners).¹⁶ De participatietrechter is ontwikkeld door de Erasmus Universiteit Rotterdam.¹⁷

De gemeente wilde een pilot uitvoeren met de participatietrechter bij onder andere het project Veersloot Dirkshorn. Uit de interviews blijkt dat dit door omstandigheden niet van de grond is gekomen. Ondanks het feit dat concrete ervaring met het instrument in de praktijk nog ontbreekt, geven betrokkenen aan - in algemene zin - de participatietrechter een beter instrument te vinden dan de participatieladder. De gemeente is nu van plan om de participatietrechter in te zetten bij het project Dorpsvisie Waarland.



Afbeelding 3: Participatietrechter

De gemeente werkt versterkt samen met verschillende adviesraden, dorpsraden en wijkverenigingen

Uit de documentatie die door de gemeente is aangeleverd, blijkt dat de gemeente met diverse adviesraden, dorpsraden en wijkverenigingen convenanten heeft afgesloten (zie Tabel 1 voor een overzicht). Het doel van deze convenanten is de samenwerking met adviesraden, dorpsraden en

¹⁵ Bron: Onderzoeksrapport 'Burger- en overheidsparticipatie gemeente Schagen' (februari 2020), p. 8.

¹⁶ Bron: E-mail correspondentie d.d. 14-16 september 2021.

¹⁷ Bron: Onderzoeksrapport 'Burger- en overheidsparticipatie gemeente Schagen' (februari 2020), p. 9.

wijkverenigingen te versterken om zo meer inbreng van belanghebbenden (suggesties en/of advies) over gemeentelijke vraagstukken te krijgen.

Tabel 1. Overzicht adviesraden, dorpsraden en wijkverenigingen met convenant

Adviesraden	Dorpsraden	Wijkverenigingen
Sport Advies Raad Schagen	Dorpsraad Tuitjenhorn	Wijkvereniging Groeneweg
Ondernemers Federatie Schagen	Dorpsraad 't Zand	Wijkvereniging Waldervaart
Kunst- en Cultuur Advies Raad	Dorpshuis Oudesluis	Wijkvereniging Hoep Zuid
Clientraad Participatiewet	Dorpsraad Waarland	
BIZ Vereniging Schagen Binnenstad	Dorpsraad Burgerbrug	
	Dorpsraad Petten	
	Dorpsraad Callantsoog	
	Dorpsraad Dirkshoorn	
	Dorpsraad Warmenhuizen	
	Dorpsraad Sint Maarten	
	Dorpsraad Schagerbrug	
	Dorpsraad Eenigenburg	
	Dorpsraad Sint Maartens(vlot)brug, - zee	

1.3. Kaders en spelregels

De gemeente Schagen heeft geen overkoepelend participatiebeleid

Ondanks de hoge ambities heeft de gemeente Schagen op dit moment (november 2021) geen overkoepelend participatiebeleid. Ook ontbreekt een overkoepelend communicatiebeleidsplan of -visie waarin de wijze en vorm van communicatie tussen de gemeente (ambtelijke organisatie/college) en haar inwoners is uitgewerkt en vastgelegd.

Wel werkt de gemeente sinds het voorjaar van 2020 aan het opstellen van nieuw participatiebeleid.¹⁸ Dit doet zij om uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport Burger- en Overheidsparticipatie en om te voldoen aan de verplichting voor gemeenten om vóór de invoering van de Omgevingswet participatiebeleid vast te stellen. De doelstelling van de projectopdracht luidt als volgt:

Doelstelling

“Het opstellen van eenduidig gemeentebreed beleid op het gebied van burger- en overheidsparticipatie. Hiermee is voor iedereen vooraf duidelijk hoe een op maat gemaakt participatieproces moet worden ingericht en hoe deze vervolgens moet worden doorlopen. Na het doorlopen hiervan bestaat een gedegen onderbouwing voor een beslissing incl. bestuurlijke besluitvorming vanuit deze participatie.”

¹⁸ Bron: Projectopdracht participatiebeleid (9 juli 2020).

Zoals gezegd is dit beleid nog in ontwikkeling en daarom niet formeel vastgesteld (de besluitvorming door college en raad staat gepland voor de periode september tot en met december 2021).¹⁹ Wel staan er in de projectopdracht voor het nieuw op te stellen participatiebeleid enkele basisafspraken vastgelegd waar het toekomstig beleidskader in ieder geval aan dient te voldoen:

- ✦ Beknopt beleid, bij voorkeur één A4.
- ✦ In het processchema staat in ieder geval hoe en wanneer wordt besloten over (1) het onderwerp, (2) de mate en (3) de breedte van participatie, alsook (4) de manier van besluitvorming naar aanleiding van de participatie.
- ✦ Voor alle stakeholders, dus voor zowel inwoners, bedrijven als instellingen.

Onduidelijk door wie waaraan gewerkt wordt

Opvallend is dat uit het interview met intern betrokkenen blijkt dat het één A4 participatiebeleidskader waarover in de projectopdracht gesproken wordt, vooral een handleiding moet worden voor projectontwikkelaars en andere externen die straks 'in de geest' van de Omgevingswet zelf de participatie van omwonenden moeten organiseren als onderdeel van de gunning. Hoewel er dus nog geen vastgesteld participatiebeleid is om mee te nemen in dit onderzoek, lijkt het stuk dat in de maak is niet het gemeentebrede beleidskader zoals bedoeld in de projectopdracht.

Wel is er een werkgroep van de raad betrokken bij het vormgeven van het proces om te komen tot het minimale beleidskaders. Hieronder vallen het opstellen van overkoepelde spelregels voor participatie.²⁰ Zij wordt hierbij begeleid door één van de gebiedscoördinatoren. De opzet is hierbij als volgt: er wordt nu een startnotitie gemaakt waar het grootste deel van de raad het mee eens kan zijn. Na de verkiezingen volgt dan een verdere uitwerking.

Tegelijkertijd is de ambtelijke organisatie momenteel bezig met het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze rondom participatie. Uit gesprekken met de interne organisatie wordt duidelijk dat een goede gedegen start van het participatieproces de basis van deze nieuwe werkwijze is (bij de vraag: hoe moet het participatieproces goed ingericht worden),²¹ zodat men hier later in het proces profijt van heeft. In de interne interviews wordt benadrukt dat participatie vooral draait om het leveren van maatwerk. Ieder project is immers anders, zo geven geïnterviewden aan. Een werkwijze volledig vastleggen werkt volgens hen dan ook niet. Een werkwijze voor (tussentijdse) evaluatie is ook nog in ontwikkeling.

Wet- en regelgeving in vogelvlucht

In 2022 gaat de nieuwe Omgevingswet in. Hiermee wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Participatie krijgt binnen de Omgevingswet een sleutelrol. Vorig jaar dwong de Eerste Kamer af dat gemeenten vóór de inwerkingtreding van de wet participatiebeleid opstellen. Zie: https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/34986_aa_was_letter_x_gewijzigde.

De Omgevingswet geeft de raad meer mogelijkheden om een kaderstellende rol in te vullen. Zo gaat de procedure voor het behandelen van een buitenplanse omgevingsvergunning veranderen. Met de invoering van de

¹⁹ Bron: Projectopdracht participatiebeleid (9 juli 2020).

²⁰ Stavaza 2021: De werkgroep werkt momenteel aan het opstellen van een startnotitie (waar het grootste deel van de raad het mee eens kan zijn) die dan na de verkiezingen 2022 verdere zal worden uitwerkt. Bron: E-mail correspondentie d.d. 14-16 september 2021.

²¹ Voor dit doeleinde is de gemeente voornemens in de toekomst meer te gaan werken met de zogenaamde participatietrechter, met als belangrijkste reden dat je met dit instrument ook de mate van participatie participatief bepaalt (en dus niet vooraf - zonder inbreng van inwoners). De participatietrechter is ontwikkeld door de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Omgevingswet vervalt de ‘verklaring van geen bedenkingen’ door de gemeenteraad. De raad moet onder de Omgevingswet een lijst gaan opstellen waarin de raad advies verplicht stelt (adviesrecht). Daarnaast kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.

Met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' wil het kabinet de verplichte inspraakverordening verbreden tot een participatieverordening en het uitdaagrecht verankeren. Of deze wet er nu wel of niet komt: in de praktijk zien we dat de Inspraakverordening wordt gemoderniseerd en verbreed tot een participatieverordening. De gemeente Schagen heeft op dit moment nog geen participatieverordening vastgesteld.

Voorbeelden van participatiekaders

In de praktijk wordt er binnen gemeenten aan drie typen documenten gewerkt, al dan niet samengevoegd:

1. Een beleidskader participatie: hierin staat omschreven wat de visie en ambitie van de gemeente is op participatie. Voorbeeld: <https://www.bergen-nh.nl/plannen-en-projecten/participatie-denk-en-doe-mee> en <https://www.eindhoven.nl/stad-en-wonen/stad/inwoners-en-overheidsparticipatie-in-eindhoven>
2. Een uitwerking van het beleidskader in werkwijzen en spelregels. Voorbeeld: <https://www.ede.nl/meedoen-en-meepraten/participatie-in-edo>
3. Een leidraad voor initiatiefnemers. Voorbeeld: <https://www.zoeterwoude.nl/inwoners/wonen/handvat-voor-participatie> en <https://www.delft.nl/bestuur-en-organisatie/delft-2040/omgevingsvisie/wat-de-omgevingsvisie/delfts-doen>.

1.4. Uitvoering en monitoring

Binnen de gemeente is er behoefte aan een duidelijk en transparant proces

Het ontbreken van heldere beleidskaders werkt door op de uitvoering in de praktijk. Uit zowel het onderzoek ‘Burger – en overheidsparticipatie’ (2020) als de gesprekken blijkt dat projectleiders vaak nog zoekende zijn naar de vorm voor participatie van inwoners in een project, en dat zij dit op verschillende manieren en in verschillende mate doen. Er is, kortom, een kloof tussen de gemeentelijke ambitie en de dagelijkse praktijk. Daarnaast blijkt uit de interviews met zowel intern als extern betrokkenen binnen de vier onderzochte cases dat het voor inwoners niet altijd duidelijk was op welke manier zij konden participeren, wat hun mate van invloed was en wat er met de inbreng is gedaan. Wat ontbreekt - zo wordt in de interviews benadrukt - is het stellen van duidelijke spelregels en kaders aan het begin van een proces (hoe participatie eruit moet zien). Als de spelregels en kaders voor het participatieproces niet vanaf het begin duidelijk zijn, kan dit leiden tot frustratie en vastlopen van het proces. Een geïnterviewde ambtenaar zegt hierover:

"Uiteindelijk gaat participatie voor inwoners vooral over belangen. Juist daarom moet je als gemeente helder zijn over [het proces]: 'Wat verwachten we van inwoners?'. Als dit aan de voorkant niet helder is, verwordt participatie tot een soort van 'Poolse landdag' waarbij inwoners gefrustreerd raken en het proces volledig vastloopt."

De gemeente wil participatieprojecten beter inbedden, professionaliseren en meer stroomlijnen

Uit het gesprek met de interne organisatie blijkt dat sinds 2018 door verschillende mensen gewerkt wordt aan het professionaliseren en stroomlijnen van participatieprocessen. Zo is in 2018 een ambtelijke regiegroep opgericht, bestaande uit de afdelingshoofden Ruimte, Openbaar Gebied en Samenlevingszaken. Deze groep had tot taak burgerparticipatie in de organisatie in te bedden. Een specifieke taak van deze regiegroep betrof de opzet en uitvoering van een experiment (interactieve game + gesprekken met dorpsraden + enquêtes) in vier dorpen, waaronder Dirkshorn en Tuitjenhorn. Daarnaast is er in 2019 een 'lean kernteam bewonersinitiatieven' opgericht; een groep die bestaat uit een aantal afgevaardigden van de interne organisatie en enkele inwoners en als taak heeft het proces van burgerinitiatieven te professionaliseren.²² Deze groep komt in 2021 nog steeds enkele keren per jaar bijeen om te kijken of het bedachte proces naar behoren werkt, of dat deze nog aanpassingen behoeft.²³

De gemeente heeft sinds april 2021 een procesregisseur, om de opzet en uitvoering van participatie in projecten te stroomlijnen. Ook heeft deze persoon de taak projectleiders te ondersteunen in het contact met inwoners. Dit vanwege enkele ervaringen uit het recente verleden waarbij sommige projectleiders (bijvoorbeeld bij Openbare Ruimte) inwoners minder goed bleken te kunnen meemenen. Begrijpelijk vanwege hun technische achtergrond, zo wordt benadrukt in de interviews. Maar een procesregisseur die de technische kwesties inzichtelijk maakt voor inwoners, en daarnaast ook nog aan de voorkant meedenkt over wat er wanneer nodig is om de participatie in goede banen te leiden, is op dit moment van grote meerwaarde voor de gemeente, zo geven geïnterviewden aan. De gemeente is hierin nog volop lerende.

Gemeenteraad wil meer (toe-)zicht op participatietrajecten

De raad heeft gedurende de onderzoeksperiode zes raadsinformatiememo's ontvangen die specifiek over participatie gaan. Ook het Plan van Aanpak voor de Omgevingsvisie, waarin onder andere ingegaan wordt op de participatie van inwoners, is ter informatie verstuurd aan de raad. Hetzelfde geldt voor het Plan van Aanpak Warmte Transitie Visie. De raad ontvangt iedere zes weken managementinformatie over lopende projecten. Hier zit ook informatie bij over participatie, zo wordt in de interne interviews aangegeven.

In het gesprek met de raad wordt door verschillende raadsleden aangegeven dat zij onvoldoende zicht hebben op welke participatietrajecten er in de gemeente lopen. Raadsleden geven aan niet goed op de hoogte gehouden te worden door het college. Daarnaast zou de raad bij bestuursopdrachten graag vooraf beter geïnformeerd willen worden over het doel van het participatieproces en het beoogde resultaat. Ook wil de raad vaker als toehoorder uitgenodigd worden bij participatiemomenten.

Al met al zit er een discrepantie tussen de ervaring van de raad (wij worden niet goed geïnformeerd) en de toch regelmatig verstuurde raadsinformatiememo's. Een en ander is terug te voeren op het gebrek aan onderlinge afspraken. Doordat de raad geen kaders heeft vastgelegd voor participatie, heeft hij ook geen handvatten om een doorlopen participatietraject te toetsen en is het voor het college onduidelijk welke informatie de raad nodig heeft om tot een goed democratisch besluit te komen. Ook de portefeuillehouder participatie spreekt de wens uit voor duidelijkere spelregels en kaders omtrent participatie op twee vlakken: (1) welke spelregels en kaders wil de raad het college meegeven in de opzet en uitvoering van participatie in projecten die onder het college vallen, en (2) wat spreken de raad en het college onderling af qua taken en verantwoordelijkheden? Hierover zijn tot op heden - zo benadrukt de portefeuillehouder participatie - geen afspraken gemaakt.

²² Bron: Raadsinformatiememo 'Stand van zaken onderzoek burger- en overheidsparticipatie' (21 augustus 2019).

²³ Bron: E-mail correspondentie d.d. 14-16 september 2021.

1.5. Samenvattend

De gemeente Schagen is ambitieus op het gebied van participatie. Zij wil inwoners een hoge mate van invloed geven en initiatieven uit de samenleving ondersteunen. Tegelijkertijd ontbreekt het aan integraal beleid voor participatie, zowel waar het gaat om handvatten voor initiatiefnemers als een heldere set afspraken en een duidelijke werkwijze om inwoners te betrekken bij beleid. De uitdaging zit daar voor de gemeente onder meer in het combineren van een heldere werkwijze met ruimte voor maatwerk.

Zoals reeds eerder vermeld, wordt momenteel gewerkt aan:

- Een handleiding van bij voorkeur één A4 voor projectontwikkelaars en andere externen die straks 'in de geest' van de Omgevingswet - als onderdeel van de gunning - zelf de participatie van omwonenden moeten organiseren, door de gebiedscoördinator van de gemeente Schagen.
- Beleid en spelregels ten aanzien van participatie, door de klankbordgroep met raadsleden en één van de gebiedscoördinatoren.
- Het door de ambtelijke organisatie uitrollen van de nieuwe werkwijze, waarbij aan het begin van een traject wordt stilgestaan bij hoe het participatieproces goed in te richten, met als doel hier later in het proces profijt van te hebben.

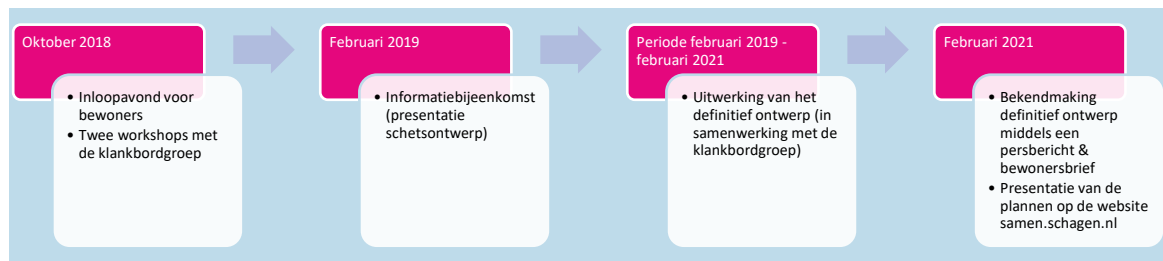
Doordat het belang van participatie toeneemt – onder meer door de komst van de Omgevingswet – is het gebrek aan beleid steeds vaker een belemmering bij participatietrajecten in de gemeente Schagen. Inwoners willen graag duidelijkheid over het proces, en zowel de raad als het college heeft behoefte aan heldere afspraken met elkaar met betrekking tot rollen en verantwoordelijkheden.

2. Participatie in de praktijk

In dit tweede hoofdstuk brengen we in kaart hoe participatieprocessen in de gemeente Schagen in de praktijk verlopen. Hoe wordt participatie in de gemeente Schagen vormgegeven en uitgevoerd en in hoeverre is dit effectief? Heeft de gemeente voldoende kennis en instrumenten in huis om initiatieven effectief te kunnen ondersteunen? En hoe heeft de gemeente gecommuniceerd met initiatiefnemers en deelnemers? We doen dit aan de hand van vier casestudies. In het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijven we de vier doorlopen participatietrajecten. Vervolgens onderzoeken en vergelijken we de casestudies aan de hand van vijf thema's: 'keuzes vooraf', 'communicatie & samenwerking', 'monitoring & evaluatie', 'doeltreffendheid' en 'beleving'. Deze items zijn gebaseerd op het analysekader en dienen ter beantwoording van de resterende deelvragen (zie bijlage 2).

2.1. De vier participatietrajecten in het kort

Hoofddassen Tuitjenhorn



Afbeelding 4. Overzicht participatieproces project Hoofddassen Tuitjenhorn.

In het voorjaar van 2018 is de gemeente Schagen gestart met het project 'Reconstructie hoofddassen Tuitjenhorn'. Doel was om de leefomgeving langs de hoofddassen Koordijk, Kalverdijk en Dorpsstraat (tot aan de Veilingweg) duurzaam te reconstrueren. Om omwonenden goed bij de reconstructieplannen te betrekken, is in 2018 een externe klankbordgroep opgericht met hierin vertegenwoordigers van de dorpsraad en bewoners/ondernemers. Deze klankbordgroep werd door de gemeentelijke projectleider begeleid.²⁴ Het gehele project bestaande uit zeven deelgebieden loopt nog, dit onderzoek en de bevindingen hebben alleen op deelgebied/fase 1 betrekking.



Afbeelding 5. Reconstructie hoofddassen Tuitjenhorn

Onderdeel van de definitiefase van het project was een inventarisatie van de wensen en ideeën van zowel interne als externe stakeholders

(door middel van een stakeholder- c.q. omgevingsanalyse) in het najaar van 2018. Wensen en ideeën van bewoners zijn verzameld tijdens een inloopavond op 4 oktober 2018 en verder verkend met de klankbordgroep in twee workshops.²⁵ De gemeente en ingenieursbureau Sweco maakten op basis van deze inbreng een schetsontwerp voor de hoofddassen van Tuitjenhorn (zie afbeelding 5²⁶), die op

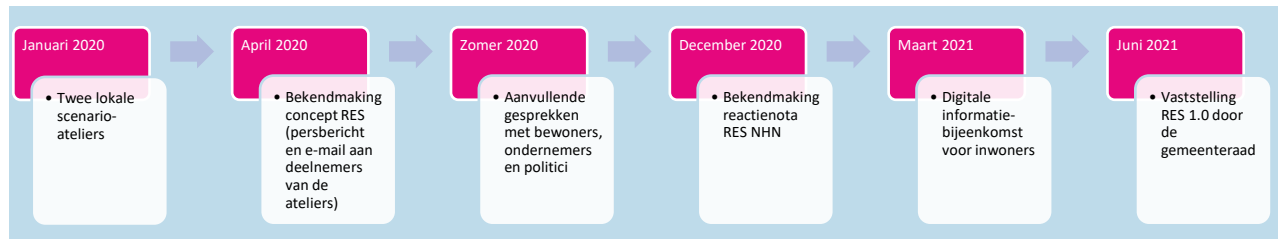
²⁴ Bron: Projectplan Hoofddassen Tuitjenhorn (22 mei 2018).

²⁵ Bron: Herinrichting Tuitjenhorn Schetsontwerp_def_Optimized (23 januari 2019).

²⁶ Bron: Herinrichting Tuitjenhorn Schetsontwerp_def_Optimized (23 januari 2019).

26 februari 2019 aan bewoners en stakeholders tijdens een informatiebijeenkomst is gepresenteerd.²⁷ Samen met de klankbordgroep/dorpsraad heeft de gemeente, op basis van de in 2019 verzamelde wensen en behoeften van de bewoners, het ontwerp uitgewerkt met als doel de plannen in de 2e helft van 2021 te realiseren.²⁸ Op 3 februari 2021 heeft de gemeente Schagen middels een persbericht en een bewonersbrief aan bewoners en belangstellenden laten weten dat de definitieve plannen gereed zijn. Vanwege de geldende Covid-maatregelen is het ontwerp digitaal aan de bewoners gepresenteerd op de website *Samen.Schagen.nl*, waarbij bewoners nog de mogelijkheid hadden om vragen te stellen en opmerkingen te plaatsen via het digitale platform.²⁹

RES 1.0



Afbeelding 6. Overzicht participatietraject RES 1.0.

In januari 2020 werden er in het Clusius College in Schagen twee lokale scenario-ateliers gehouden om drie energiestenario's³⁰ te bespreken die in eerdere regionale bijeenkomsten eind 2019 zijn ontwikkeld.³¹ Tijdens het eerste lokale atelier was een gemengde groep van deelnemers (60 - 70 bewoners, energiecoöperaties, raadsleden, ondernemers, belangenverenigingen (natuur), en de provincie) aanwezig. Bij het tweede atelier bestond de groep uit 90 bewoners, raadsleden, ondernemers, belangenverenigingen en is naast de RES ook een landschapsanalyse gepresenteerd. In dezelfde periode waren er ook bewonersbijeenkomsten voor de Omgevingswet, waar ook de RES werd besproken.

Op 24 april 2020 is een concept RES-versie van de energieregio Noord-Holland Noord openbaar gemaakt via een persbericht en per e-mail gedeeld met alle deelnemers aan de lokale ateliers. Deelnemers konden hier schriftelijk op reageren.³²

In de zomer van 2020 heeft de gemeente aanvullend op de lokale ateliers gesprekken gevoerd met bewoners, ondernemers en politici over de mogelijkheden en wensen in de deelregio. De gemeente heeft vervolgens in december 2020 alle inbreng verwerkt in een reactienota RES NHN die eind 2020 door het college van de gemeente Schagen is vastgesteld.³³

Op 16 maart 2021 organiseerde de gemeente Schagen voor haar inwoners een digitale informatiebijeenkomst over de Regionale Energiestrategie. Bijna 500 inwoners en ondernemers hadden zich voor de bijeenkomst aangemeld, van wie uiteindelijk 350 mensen meededen.³⁴ Deelnemers aan de bijeenkomst kregen ook de gelegenheid om vragen te stellen via de chat. Gedurende de avond

²⁷ Bron: Persbericht (3 februari 2021).

²⁸ Bron: Bewonersbrief (januari 2021).

²⁹ Bron: Raadsinformatie (30 maart 2021); Persbericht Nieuw ontwerp hoofdassen Tuitjenhorn (3 februari 2021); Bewonersbrief (januari 2021).

³⁰ De drie voorgelegde scenario's waren: (1) Landschap is leidend, (2) Kop vooruit en verbonden, (3) Lokale kracht, en de respectievelijke bouwstenen.

³¹ Bron: Handreiking lokale participatie RES NH (21 januari 2019).

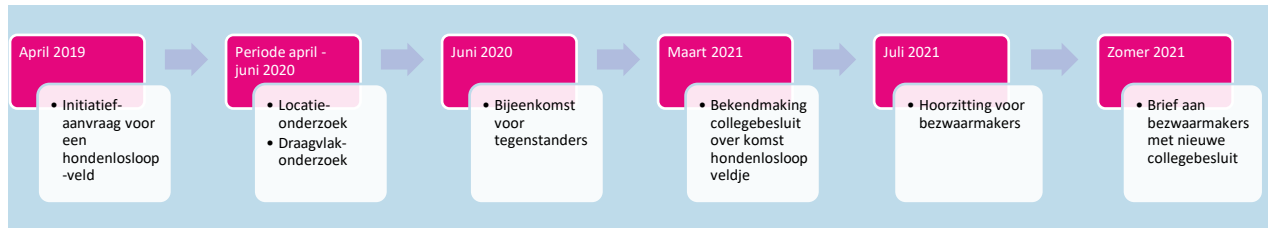
³² Bron: Persbericht concept-RES NHN (22 april 2020).

³³ Bron: <https://samen.schagen.nl/nl-NL/folders/regionale-energie-strategie> (15 september 2021); Reactienota Noord-Holland Noord (december 2020).

³⁴ Bron: <https://samen.schagen.nl/nl-NL/projects/informatiebijeenkomst>

kwamen ruim 800 chatberichten met vragen, zorgen en opmerking binnen, die gedeeltelijk tijdens de bijeenkomst werden beantwoord. Vragen die een zorgvuldiger antwoord verlangden werden verzameld en later beantwoord.³⁵ Naar aanleiding van de vele reacties die de gemeente in de weken voor en tijdens de informatiebijeenkomst heeft ontvangen, werd op de bijeenkomst ook bekendgemaakt dat het college heeft besloten om de raad te adviseren de zoekgebieden wind uit de RES 1.0 te halen.³⁶ De RES 1.0 is op 29 juni 2021 aan de gemeenteraad voorgelegd ter vaststelling.³⁷

Hondenloopveld Groeneweg



Afbeelding 7. Overzicht participatieproject hondenloopveld Groeneweg.

Op 11 april 2019 heeft het college een verzoek³⁸ van de werkgroep Hondenloopveldje Groeneweg (hierna: de initiatiefnemers) ontvangen voor de aanleg van een hondenloopveld in de wijk Groeneweg in Schagen. In een daaropvolgend locatieonderzoek zijn vijf mogelijk geschikte locaties³⁹ in de wijk Groeneweg onderzocht door de gemeente, waarbij de locatie in Nespada, gelegen tussen de Lijssterbesstraat en de Johannes Bosboomstraat, als meest geschikt naar voren kwam (zie afbeelding 8).⁴⁰

Daarnaast hebben de initiatiefnemers een draagvlakonderzoek uitgevoerd.⁴¹ Van de 26 bezochte adressen die binnen het afgebakende draagvlakgebied liggen, waren er zeven huishoudens tegen de plannen voor het hondenloopgebied en 19 voor.⁴² Om de tegenstanders de kans te geven hun argumenten naar voren te brengen, hebben de initiatiefnemers op 9 juni 2020 een bijeenkomst georganiseerd voor omwonenden die tijdens het draagvlakonderzoek hadden aangegeven tegen de aanleg van het hondenloopgebied te zijn.⁴³ Voorgebrachte tegenargumenten zijn in een collegevoorstel opgenomen door de eveneens aanwezige gebiedscoördinator.⁴⁴



Afbeelding 8. Locatie Nespada

Op 19 oktober 2020 stemt het college in met de komst van het hondenloopveldje aan het Nespada. Het college baseert dit besluit op het feit dat de locatie het meest geschikt bleek te zijn van alle onderzochte locaties en op het hoge niveau van

³⁵ Bron: Verslag van de informatieavond RES (16 maart 2021).

³⁶ Bron: Informatie voor dorpsraden over de RES in Schagen (1 april 2021).

³⁷ Bron: Regionale Energie Strategie 1.0 NHN (29 juni 2021).

³⁸ Via een contactformulier op de gemeentewebsite.

³⁹ Blauboerlaan, Berkenweg, Iepenlaan, Lindenlaan, en Nespada. Bron: locatiestudie (Z.D.).

⁴⁰ Bron: Verweerschrift losloopgebied (29 juni 2021).

⁴¹ In het Collegevoorstel hondenloopveld Groeneweg (19 oktober 2020) staat vermeld dat de initiatiefnemers ruim 90 adressen hebben bezocht.

⁴² Bron: Productie 4 Handtekeningen (Z.D.); Collegevoorstel hondenloopveld Groeneweg (19 oktober 2020).

⁴³ Bron: Productie 5 uitnodiging (Z.D.).

⁴⁴ Bron: Overzicht bezwaren (23 maart 2021).

draagvlak. Dit besluit is op 20 maart 2021 bekendgemaakt met een bezwaartermijn van zes weken (einddatum 1 mei 2021). Binnen de bezwaartermijn heeft het college op 23 maart 2021 in totaal 21 bezwaren ontvangen.⁴⁵ In een verweerschrift van het college van B&W wordt op 29 juni 2021 schriftelijk ingegaan op de ingediende bezwaren.⁴⁶ Daarnaast zijn de bezwaren tijdens een hoorzitting op 7 juli 2021 gehoord door het college (bezwarencommissie van de gemeente Schagen).

Op 13 juli 2021 adviseert de bezwarencommissie het college om: (1) de bezwaarschriften onontvankelijk en ongegrond te verklaren en (2) het bestreden besluit in stand te laten. Volgens de commissie heeft 'het college zorgvuldig tot het bestreden besluit is gekomen en daarbij de verschillende belangen tegen elkaar heeft afgewogen'.⁴⁷ Het nieuwe collegebesluit moet nog formeel worden vastgesteld. Daarna ontvangen de bezwaarmakers een brief met als bijlage het nieuwe collegebesluit en een onderliggend officieel advies.⁴⁸

Renovatie van de straten Veersloot en Voorhuisstraat in Dirkshorn



Afbeelding 9. Overzicht participatieproject Veersloot en Voorhuisstraat in Dirkshorn.

Eind 2017 ontving het college een brief van alle bewoners van de Veersloot en Voorhuisstraat over hun ongenoegen dat hun straat niet was meegenomen in het project herinrichting Ruimtevaartbuurt/Dorpsstraat Dirkshorn (zie afbeelding 10). Daarnaast hadden verschillende omwonenden melding gemaakt van de kwaliteit van de bestrating en aangegeven dat zij deze gevaarlijk vonden. Een herinrichting van de twee straten in 2017 was destijds echter niet mogelijk door een gebrek aan financiële middelen.

Toen begin 2020 de financiële middelen beschikbaar waren, liet de projectleider van het renovatieproject de initiatiefnemers weten dat het tijd was om de bewoners en vertegenwoordigers van de dorpsraad te betrekken bij de uitvoering van het project. Vervolgens is er een klankbordgroep voor het project opgericht (ook wel: Werkgroep Voorhuisstraat en Veersloot) om de uitvoering van het project te begeleiden.

Daarnaast zijn er in juni 2020 door de klankbordgroep drie bijeenkomsten met omwonenden georganiseerd, waarbij een klankbordgroep-lid vragen en opmerkingen van omwonenden betreft de inhoud en uitvoering van de



Afbeelding 10. Project Ruimtevaartbuurt/Dorpsstraat & locatie straten Veersloot en Voorhuis-

⁴⁵ Bron: Verweerschrift losloopgebied (29 juni 2021).

⁴⁶ Bron: Verweerschrift losloopgebied (29 juni 2021).

⁴⁷ Bron: Advies Commissie Bezwaar Losloopgebied getekend (Z.D.).

⁴⁸ Bron: Interview met ambtelijke organisatie (9 september 2021).

plannen heeft verzameld. Deze zijn doorgegeven aan de projectleider en beantwoord. Op 23 november 2020 is KWS Infra gestart met de werkzaamheden, die in het voorjaar van 2021 zijn afgerond.

2.2. Keuzes vooraf

Projectleiders zijn bepalend voor de opzet en uitvoering van participatie in projecten

Uit de interviews met intern betrokkenen blijkt dat er op projectniveau niet veel formele kaders en spelregels zijn opgesteld voor burger- en overheidsparticipatie (Zie ook hoofdstuk 1). Met uitzondering van de RES 1.0 - waarbij volgens intern geïnterviewden de opzet en de uitvoering van de lokale participatie grotendeels door de RES-regio NHN bepaald was - wordt uit de casussen duidelijk dat projectleiders en gebiedscoördinatoren hierdoor een grote verantwoordelijkheid dragen als het gaat om de keuzes die per project gemaakt moeten worden ten aanzien van participatie- en communicatie(middelen). Aangezien elk project anders is, is deze aanpak volgens een intern geïnterviewde tot een bepaalde mate ook noodzakelijk, omdat het bij participatie vooral gaat om "het leveren van maatwerk". Maar uit de casussen blijkt ook dat de effectieve uitvoering van een project te veel afhangt van de voorkeuren/aanpak van individuele projectleiders. Participatieprojecten liepen bijvoorbeeld vertraging op omdat projectleiders geen heldere kaders meegaven aan inwoners.

Ook in de praktijk wordt actief ingezet op een zo hoog mogelijke mate van participatie

In lijn met de gemeentelijke ambities, werd er zowel in de onderzochte burger- als overheidsparticipatieprojecten van tevoren naar een zo hoog mogelijk participatieniveau gestreefd. Met betrekking tot de twee onderzochte overheidsparticipatietrajecten hield dit in dat de initiatiefnemers aan zet waren. De betrokken gebiedscoördinatoren namen tijdens de twee projecten hoofdzakelijk een adviserende en ondersteunende rol in. In het project Hondenloopveld Groeneweg kregen de initiatiefnemers vanaf het begin veel ruimte. Uit de gesprekken met zowel intern als ook extern betrokkenen komt naar voren dat het oppakken en uitvoeren van taken, bijvoorbeeld het uitvoeren van het draagvlakonderzoek of het organiseren van de bijeenkomst met tegenstanders, geheel aan de initiatiefnemers werd overgelaten. Ook in het project Veersloot en Voorhuisstraat in Dirksborn werd vanuit het oogpunt van participatie vanaf het begin gestreefd naar "maximale inbreng en betrokkenheid, niveau 4 op de participatieladder, coproductie".⁴⁹ Uit de interviews met intern betrokkenen blijkt dat de keuze voor coproductie als participatievorm in dit project mede is gemaakt, omdat een aantal van de betrokken inwoners veel kennis en ervaring had met de technische inhoud van het project (op het gebied van civiele techniek). Zij waren volgens de geïnterviewden uitstekend in staat om het project naar een goed einde te begeleiden.

In het geval van de twee onderzochte burgerparticipatietrajecten (Hoofdassen Tuitjenhorn & RES 1.0) werden op voorhand verschillende participatieniveaus vastgesteld voor de onderscheidene projectfasen. Met betrekking tot de casus Hoofdassen Tuitjenhorn, streefde de gemeente voor de definitiefase van het project naar maximale inbreng en betrokkenheid van bewoners (niveau 4 op de participatieladder, coproducerend) om samen tot een breed gedragen schetsontwerp te komen. Voor de volgende ontwerp- en voorbereidingsfase in 2019 en de realisatiefase in 2020, koos de gemeente lagere participatieniveaus waarbij omwonenden, de klankbordgroep en/of de dorpsraad alleen advies mochten geven of slechts geïnformeerd werden over de gemaakte keuzes.⁵⁰ Uit interviews met intern betrokkenen blijkt dat projectleiders weinig inspraak hadden in de keuzes omtrent participatie voor de RES 1.0. Hoewel de projectorganisatie RES-regio NHN in haar communicatie naar de gemeenten de behoefte aan lokaal maatwerk benadrukt,⁵¹ had de projectorganisatie volgens een

⁴⁹ Bron: Projectopdracht Veersloot_Voorhuis (2 april 2020).

⁵⁰ Ontwerpfase: raadplegen & informeren; voorbereidingsfase: adviseren & informeren; realisatiefase: informeren & raadplegen; zie: Herinrichting Tuitjenhorn Schetsontwerp_def_Optimized (23 januari 2019), p 4.

⁵¹ Bron: Startnotitie Regionale Energiestrategie NHN (25 april 2019).

interne geïnterviewde vooraf al vastgelegd hoe de participatie in de RES op lokaal niveau georganiseerd moest worden. Om de lokale ambities te versnellen, is echter lokaal besloten het participatieproces van de RES te koppelen aan andere lokale participatieprocessen, zoals de bijeenkomsten voor de Omgevingswet, waar ook over de RES werd gesproken.⁵²

De gemeente streeft ernaar de mening van alle belanghebbenden in kaart te brengen

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de gemeente haar best doet om voorafgaand aan een project de wensen en ideeën van alle belanghebbenden in kaart te brengen. Zo heeft de projectleider bijvoorbeeld bij het project Hondenloopveldje de initiatiefnemers geadviseerd om een draagvlakonderzoek uit te voeren. Dat daarnaast in het door de gemeente uitgevoerde locatieonderzoek draagvlak een doorslaggevende factor was, komt uit het collegevoorstel naar voren, waarin wordt beschreven dat de locatie Berkenweg niet in aanmerking is gekomen vanwege een gebrek aan draagvlak.⁵³ Ook bij de projecten Hoofdassen Tuitjenhorn, Veersloot/Voorhuisstraat en RES 1.0 was een deel van de eerste fase van de projecten het verzamelen van de wensen en ideeën van bewoners/omwonenden. Dat het niet altijd eenvoudig is om iedereen vroegtijdig bij de projecten te betrekken, blijkt uit het gesprek met intern betrokkenen. Volgens een interne stakeholder is het soms moeilijk om er zeker van te zijn dat er 'draagvlak' voor iets is en of ook mensen met, bijvoorbeeld, relatief kleine belangen zijn gehoord. Daarnaast geeft één andere intern betrokkene aan dat de keuze om inwoners vroegtijdig te betrekken bij projecten momenteel nog veel capaciteit en tijd vergt van het ambtelijke apparaat, die er helaas niet altijd is.

2.3. Communicatie & samenwerking

De 'lijntjes' tussen gemeente en inwoners zijn kort in de gemeente Schagen

Uit de gesprekken met extern betrokkenen komt duidelijk naar voren dat over het algemeen de 'lijntjes' in de gemeente Schagen kort zijn. Of het nu gaat over vragen of klachten, volgens de meeste extern betrokkenen zijn gemeentelijke contactpersonen (projectleiders/wethouders/raadsleden) laagdrempelig benaderbaar in de gemeente. Dit maakt ook dat wanneer participatietrajecten stroef verlopen, men er uiteindelijk altijd uitkomt door het goede overleg en het constructieve onderlinge contact tussen inwoners en gemeente. Een initiatiefnemer zegt hierover:

“Het contact met de gemeente in Schagen is over het algemeen prettig. Je kunt redelijk makkelijk contact leggen met de gemeente.”

De gemeente omarmt het principe 'van buiten naar binnen' in overheidsparticipatieprojecten

Uit de gesprekken met extern betrokkenen wordt duidelijk dat de gemeente het principe van 'van buiten naar binnen werken' goed heeft toegepast in de twee onderzochte overheidsparticipatietrajecten. In het project Hondenloopveldje onderhield de gebiedscoördinator niet alleen goed contact met de initiatiefnemers, maar adviseerde hen ook om andere belanghebbenden tijdig bij het proces te betrekken. Ook in het project Veersloot/Voorhuisstraat zijn volgens de extern betrokkenen de projectleider en de aannemer goed ingegaan op behoeftes en wensen van de omwonenden. Er was regelmatig contact over wat wel of niet kon, steeds met redenen omkleed.

Gemeente werkt nauw samen met werk- en klankbordgroepen

⁵² Bron: Raadsvoorstel Startnotie RES (24 september 2019).

⁵³ Bron: Productie 2 Locatiestudie (Z.D.); Collegevoorstel hondenloopveld Groeneweg (19 oktober 2020).

Uit de casestudies blijkt dat bij kleine/middelgrote overheids- en burgerparticipatieprojecten de gemeente vaak nauw samenwerkt met een werk- of klankbordgroep bestaande uit direct omwonenden, leden van de dorpsraad en initiatiefnemers. Zo heeft de gemeente voorafgaand aan de voorbereidings- en uitvoeringsfase van de projecten Hoofdassen Tuitjenhorn en Veersloot/Voorhuisstraat aan omwonenden/dorpsraad/ initiatiefnemers gevraagd een klankbordgroep in te stellen. Ook bij het project Hondenloopveldje heeft de gemeente gedurende het hele project nauw contact gehad met een groep initiatiefnemers (Werkgroep Hondenloopveldje Groeneweg).

De gemeente betreft dorpsraden veel bij projecten

Uit de casestudies blijkt dat de gemeente (gebiedscoördinatoren/projectleiders) de dorpsraden nauw heeft betrokken bij de projecten Hondenloopveldje, Hoofdassen Tuitjenhorn en de Veersloot/Voorhuisstraat. Volgens een intern betrokkene is de reden hiervoor dat de lijnen met de dorpsraden vaak kort zijn, waardoor zij vaak betrokken worden bij projecten. Daarnaast is het in het verleden voorgekomen dat dorpsraden niet betrokken werden bij kleinschalige projecten, wat soms leidde tot kritiek op gevoelige onderwerpen. Volgens een andere geïnterviewde kan de gemeente dorpsraden 'handig' gebruiken om te weten te komen wat er in een dorp speelt. De vraag of een dorpsraad een goede afspiegeling van een dorp is, is volgens de geïnterviewde niet relevant, omdat ze enerzijds in positie moeten worden gebracht en anderzijds nooit het enige participatie-instrument zijn:

"De meeste dorpsraden weten goed wat er speelt in hun dorp, als gemeente kan je hier ook gebruik van maken."

Extern betrokkene hebben behoefte aan duidelijke informatie en communicatie

De gemeente maakt gebruik van een divers palet aan instrumenten (onder meer *Samen.Schagen.nl*, bewonersbrieven, informatieavonden, klankbordgroepen) en heeft daarmee de juiste tools in handen om betrokkenen te bereiken en betrekken. Wel blijkt heldere communicatie een aandachtspunt. Uit de casestudies blijkt dat het voor inwoners niet altijd duidelijk is wat hun rol is en wat de participatiemogelijkheden zijn. Uit de interviews met zowel intern als extern betrokkenen in de casus Hoofdassen Tuitjenhorn blijkt dat het project soepeler had kunnen verlopen als de gemeente in de voorfase van het project duidelijker informatie had gegeven over hun beoogde rol en de mate waarin zij mochten participeren in het project. Volgens extern betrokkenen waren problemen in de communicatie met bewoners vooral te wijten aan het feit dat begrippen die in de gemeente normaal waren, voor sommige bewoners onbekend waren. Er waren bijvoorbeeld verschillende interpretaties over de betekenis van het woord 'klankbordgroep'. Zo geeft een van de betrokken inwoners aan:

"Ik heb de term 'klankbordgroep' anders opgevat dan andere leden van de klankbordgroep. Ik had niet verwacht dat ik zou mogen meebeslissen, maar dat ik alleen mijn mening mag geven. In mijn beleving en in mijn werk [wordt één] klankbordgroep gebruikt om te horen hoe bepaalde zaken in een team vallen en info op te halen." [...] "Uiteindelijk neemt eindverantwoordelijke het definitieve besluit."

Uit de interviews met intern en extern betrokkenen over de casus Hoofdassen Tuitjenhorn kwam ook naar voren dat het project achteraf gezien erg lang heeft geduurd, omdat de gemeente de verwachtingen van de bewoners vooraf beter had moeten managen. Volgens één van de intern geïnterviewden had de gemeente duidelijker moeten communiceren over hoeveel ruimte bewoners kregen om mee te denken:

“We moeten de verwachtingen van inwoners vooraf goed managen, en we moeten klip en klaar zijn over waar een klankbordgroep over gaat.”

Uit de interviews met extern betrokkenen in alle casestudies blijkt dat de informatievoorziening over de inhoud en het verloop van het participatieproces niet altijd duidelijk was. Volgens extern betrokkenen was het vaak onduidelijk wat er zou gebeuren en wanneer. Het platform *Samen.Schagen.nl* biedt hier uitstekende mogelijkheden voor in de toekomst, maar gebruik van het platform vereist wel wat (online) handigheid.

“Ik vind de website *Samen.Schagen.nl* een prachtig platform om de inwoners goed te informeren. Het probleem is wel dat veel mensen niet weten hoe ze de website moeten gebruiken.”

Ook benadrukte een extern betrokkene bij het project Hondenloopveld dat de communicatie en samenwerking met de gemeente tijdens het participatieproces weliswaar goed verliep, maar dat informatie over de uitvoering van het Hondenloopveldproject al meer dan een jaar ontbreekt. Ook extern betrokkenen bij het project Hoofdassen Tuitjenhorn gaven aan dat zij tussentijdse rapportages misten met informatie over de stand van zaken en verdere plannen.

“We zijn inmiddels 2,5 jaar verder en er is nog steeds geen besluit genomen of er nou wel of niet een hondensloopveldje aan de Lijsterbesstraat komt. Waarschijnlijk door de corona beperkingen heeft dit hele plan “on hold” gestaan. Ik heb zelf contact opgenomen met de gemeente hoe het ervoor staat, maar er is al een jaar nauwelijks contact over het voortgangsproces van het hondenveldje. De gemeente had beter moeten communiceren.”

Over het algemeen valt veel winst te behalen waar het gaat om de tevredenheid over trajecten, door resultaten tijdig terug te koppelen aan extern betrokkenen en door direct follow-up bijeenkomsten/gesprekken te organiseren. Volgens de intern betrokkenen is stilte in projecten funest.

Tenslotte is er bij alle onderzochte cases sprake geweest van een wisseling van projectleider of contactpersoon. Hoewel het wegvallen van een vast aanspreekpunt altijd kan gebeuren, heeft dit niet bijgedragen aan een soepele samenwerking. Met de aanstelling van de procesregisseur, zou het contact met inwoners moeten verbeteren, zo geven intern geïnterviewden aan.

“Als het vertrouwde gezicht plotseling weg is, dan gaat de band die je met een ambtenaar/projectleider hebt opgebouwd verloren.”

2.4. Monitoring & evaluatie

Er is intern behoefte aan systematische monitoring en evaluatie van participatie in projecten

Uit de gesprekken met intern betrokkenen en de raad blijkt dat er met enige regelmaat wordt teruggeblikt op lopende en voltooide projecten. Toch lijkt er behoefte te zijn aan een meer systematische aanpak. Uit gesprekken met intern betrokkenen blijkt dat participatieprocessen in het verleden succesvoller hadden kunnen verlopen indien zij systematisch waren gemonitord en geëvalueerd. Volgens de intern betrokkenen zouden structurele evaluaties ook kunnen dienen als basis voor het helderder sturen op en monitoren van nieuwe participatieprojecten. Volgens één van de intern

betrokkenen is het gebrek aan structurele monitoring en evaluatie van de participatie in projecten (wat gaat goed, wat gaat fout?) in het verleden vooral te wijten aan een gebrek aan capaciteit in de ambtelijke organisatie.

De raad wil meer zicht op participatietrajecten

Zoals vermeld in hoofdstuk 1 voelen raadsleden zich vaak onvoldoende geïnformeerd over lopende/startende burgerparticipatietrajecten. Raadsleden noemden het RES 1.0 proces als voorbeeld hiervoor. Een aantal raadsleden gaf aan dat zij alleen als toehoorder mochten deelnemen aan het RES 1.0 participatieproces, terwijl zij liever bij de gesprekken betrokken waren geweest. Raadsleden wezen er ook op dat de raad geen kaderstellende rol had in het RES 1.0 participatieproces. Volgens een aantal raadsleden was de processturing van de RES voor een groot deel afgebakend terrein. Inhoud geven aan de vraag of er wel of geen windmolens moeten komen en zo ja, hoeveel, dat is aan de raad. Voor een goede monitoring en om te zorgen voor een betere processturing in participatietrajecten, geven raadsleden aan meer feedback te willen over succes- en faalfactoren in burgerparticipatietrajecten.

2.5. Doeltreffendheid

Participatie en belangenafweging is lastig voor de gemeenteraad, zo ook in Schagen.

In participatietrajecten spreekt de gemeente met vertegenwoordigers van deelbelangen, terwijl de raad uiteindelijk een besluit moet nemen over het geheel en dus het algemeen belang. Dit is een ingewikkelde opgave bij alle participatietrajecten, zo ook in Schagen.

Dit blijkt onder meer uit de casus Hoofdassen Tuitjenhorn. Zo vond op 2 maart 2021 een oordeelsvormende raadsvergadering plaats over de eerste fase van het project. Tijdens de vergadering was de raad kritisch over het proces en ook over de technische inhoud van het project op bepaalde onderdelen.⁵⁴ In een informatiememo aan de raad heeft de portefeuillehouder uitgelegd dat het ontwerp technisch moest worden aangepast vanwege de inspraak van de bewoners, klankbordgroep en dorpsraad. Een gevolg hiervan is dat het ontwerp nu inhoudelijk afwijkt van de gemeentelijke beleidsuitgangspunten en ambities, omdat er geen consensus is bereikt tussen klankbordgroep/dorpsraad en de gemeente over de beoogde klimaatadaptatiemaatregelen (extra berging en vertraagde afvoer van regenwater). In reactie op het verzoek van de bewoners om deze nieuwe maatregel niet uit te voeren, besloot het college de geplande klimaataanpassingsmaatregel te laten vallen wegens gebrek aan draagvlak.⁵⁵

“In dit project zijn de klimaatambities van de gemeente losgelaten. We waren al een jaar op weg door al het gepraat. Waar we niet op 'toegegeven' hebben is de maximale snelheid. De dorpsraad wilde, mede naar aanleiding van een gesprek dat zij hebben gehad met de fietsbond, 50 km/u - met een totaal andere inrichting. We hebben vastgehouden aan 30 km/u. We hebben als gemeente uiteindelijk de keuze gemaakt en aangegeven waarom.”

Uit een raadsinformatiememo over het project Hoofdassen Tuitjenhorn blijkt dat het college niet content is met de wijze waarop de impasse rond de omstreden klimaatadaptatiemaatregelen is opgelost. Geconcludeerd wordt dat het participatieproces in de toekomst anders zal worden aangepakt en dat de portefeuillehouder met de raad wil bespreken hoe de gemeente in de toekomst om moet gaan met de gemeentelijke beleidsuitgangspunten en ambities, in geval van afwijkende wensen ten

⁵⁴ Bron: Raadsinformatiememo (30 maart 2021).

⁵⁵ Bron: Raadsinformatiememo (30 maart 2021), p. 1.

aanzien van participatie.⁵⁶ Volgens een intern betrokkene is goede communicatie met de inwoners van belang bij grote maatschappelijke vraagstukken:

“Goede communicatie naar de inwoners toe is belangrijk: de wereld is immers in transitie. Grote maatschappelijke vraagstukken zijn vaak mondiale problemen. Inwoners beseffen dat vaak minder of niet omdat ze zich meer met hun directe leefomgeving bezighouden. Het is de taak van de gemeente om inwoners hierover te informeren en zo een cultuuromslag (een omslag in denken) van de grond te krijgen. Goede communicatie is hierbij van groot belang, zodat de boodschap ook echt overkomt.”

Daarnaast blijkt uit interviews met extern betrokkenen dat bij grote maatschappelijke vraagstukken, zoals de RES, de gemeente meer inhoudelijke informatie had moeten verstrekken over de RES om de participatie goed te laten verlopen. Volgens een extern geïnterviewde hebben inwoners te weinig kennis over de RES, waardoor zij onvoldoende of onjuiste informatie hebben om goed te kunnen participeren.

“Het probleem is dat de kennis van de inwoners over RES ontoereikend is. Er worden momenteel cowboyverhalen verspreid omdat de burgers niet over de juiste informatie beschikken.”

Gemeente stuurt procesmatig bij om draagvlak te vergroten

Ondanks dat participatieprojecten in de gemeente niet systematisch geëvalueerd worden, blijkt uit de onderzochte casussen duidelijk dat de gemeente reflecteert en anticipeert op lopende en doorlopende participatietrajecten om haar doelstellingen ten aanzien van participatie te realiseren.

Naast de hiervoor besproken casus Hoofdassen Tuitjenhorn, waarin het college wegens gebrek aan draagvlak afzag van klimaatadaptatiemaatregelen, is de RES 1.0 hiervan een ander goed voorbeeld.

Toen duidelijk werd dat zowel intern als ook extern betrokkenen niet tevreden waren over de manier waarop participatie in de eerste fase van de RES plaatsvond, besloot het college om het traject naar de RES 2.0 toe anders vorm te geven. Zo wil de gemeente inwoners, dorpsraden en andere belanghebbenden actiever bij de RES 2.0 betrekken door in dorpen en kernen informatieavonden te organiseren en met belanghebbenden het gesprek aan te gaan.⁵⁷

2.6. Beleving

Extern betrokkene hebben behoefte aan complete informatie over het proces

Met uitzondering van het project Veersloot/Voorhuisstraat, waarover zowel intern als extern betrokkenen zeer tevreden waren,⁵⁸ werden alle andere onderzochte projecten door de geïnterviewde extern betrokkenen als onbevredigend beoordeeld.

Bedankbriefje van de werkgroep aan het college (2 april 2021) over het project Veersloot/Voorhuisstraat:

“De werkzaamheden zijn de afgelopen week afgerond. Alle bewoners zijn erg te spreken over het resultaat, de straten liggen er prachtig bij! De communicatie is uitstekend verlopen. Maar nog belangrijker we zijn ervan

⁵⁶ Bron: Raadsinformatiememo (30 maart 2021), p. 1.

⁵⁷ Bron Beantwoording raadvragen VVD (13 april 2021).

⁵⁸ Op 6 april 2021 is namens de bewoners van de straten Veersloot en Voorhuisstraat en de Dorpsraad Dirkshorn een bedankbrief gestuurd aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen.

overtuigd dat er een kwalitatief prima stuk werk is geleverd. [...] Middels deze brief willen we U bedanken voor de samenwerking en complimenteren met het gerealiseerde resultaat. Alle aanwonenden zijn erg content met onze mooie straatjes. We hopen er nog lang van te kunnen genieten!”

Volgens de extern betrokkenen had dit vooral te maken met een gebrek aan duidelijkheid over diverse zaken (bijvoorbeeld: rollen, participatieruimte en proces) en een gebrek aan transparante informatievoorziening en tijdige terugkoppeling over de resultaten van bijeenkomsten en reacties op vragen en bezwaren. Ook het feit dat de bestudeerde participatieprojecten vertragingen van enkele maanden of zelfs jaren hadden opgelopen, mede door wisselingen van contactpersonen, werd door extern betrokkenen als reden genoemd. Zo geeft bijvoorbeeld een extern betrokkene aan dat zowel voor- als tegenstanders van het Hondenloopveldje inmiddels een beetje 'hondenveld moe' zijn omdat het hele proces al te lang (ruim 2,5 jaar) heeft geduurd.

Al met al valt op dat ook als er een goede set aan instrumenten beschikbaar is en de gemeente een positieve houding heeft ten opzichte van participatie, heldere informatie over rollen, kaders en randvoorwaarden sterk bepalend zijn voor de algehele beleving van inwoners.

Reactie van een extern geïnterviewde over het project Hoofdassen Tuitjenhorn: “Ik geef het project een vier. Dit heeft vooral te maken met de onduidelijkheid over verschillende zaken (bijvoorbeeld: rollen). Het probleem in de communicatie komt volgens mij ook doordat mensen vaak nogal onwetend zijn over zaken die op het gemeentehuis wel duidelijk zijn, maar voor de inwoners niet.”

Dit beeld wordt onderschreven door de intern betrokkenen. Zij hebben vooral gemerkt dat trajecten onnodig vertraging opliepen door een gebrek aan randvoorwaarden:

Reactie van een intern geïnterviewde over het project Hoofdassen Tuitjenhorn: “Eigenlijk moet het nooit een spel worden van ‘wie krijgt er gelijk’. We hebben 9 van de 10 punten opgelost. Bij de dorpsraad en omwonenden overheerst dan het gevoel ‘wij hebben verloren’, omdat ze hun zin niet krijgen. Zo moet het niet gaan. De gemeente had veel kou uit de lucht kunnen halen door in de voorfase al duidelijker te communiceren over de participatieruimte en doorlooptijd.”

Er valt winst te behalen door inwoners in een eerder stadium te betrekken

Volgens intern betrokkenen had de gemeente veel discussies in burgerparticipatietrajecten kunnen voorkomen door in het voortraject duidelijker te communiceren over de ruimte voor inspraak, geldende spelregels en de doorlooptijd. Daarnaast geeft een intern betrokkene aan dat het vroegtijdig betrekken van bewoners bij grootschalige projecten zoals de RES erg belangrijk is om bewoners aan boord te krijgen. Vroegtijdig gaat er dan specifiek over dat je inwoners ook al betreft bij het bepalen van de mate van participatie en voorkeuren voor middelen.

Uit het interview met intern betrokkenen blijkt daarnaast ook dat de gemeente bij het RES 1.0 project weinig eigen keuzes kon maken wat betreft participatiemethoden en communicatie. Een reden hiervoor was dat de RES-regio NHN alleen financiële middelen beschikbaar stelde voor activiteiten die door de RES-regio waren voorgesteld. Hoewel deze activiteiten volgens de intern betrokkenen niet volledig voldeden aan de behoeften van de bewoners en andere belanghebbenden, heeft de

raad ook niet het initiatief genomen om extra financiële middelen uit te trekken voor aanvullende activiteiten.⁵⁹

Reactie van een intern geïnterviewde over de RES 1.0: “De praktijk was dat de projectorganisatie NHN veel druk uitoefende op de gemeenten om het participatieproces op dezelfde manier te laten verlopen. Met als argument: als elke gemeente een volledig eigen proces doorloopt kunnen zij er straks geen ‘kaas’ meer van maken. Als je als gemeente iets anders of meer wilde, dan moest je dat zelf financieren.”

2.7. Samenvattend

De gemeente Schagen wil inwoners graag betrekken en bij participatieprocessen ruimte laten voor zowel voor- als tegengeluiden. Bij participatietrajecten brengt de gemeente verschillende belangen in beeld (of stimuleert initiatiefnemers om dat te doen). Ook beschikt de gemeente over een breed palet aan communicatiemiddelen om inwoners te bereiken en betrekken. Zo maakt de gemeente bijvoorbeeld gebruik van online tools zoals een participatieplatform en zet daarnaast de bekende bewonersavonden in bij participatietrajecten. Wat opvalt is dat in veel trajecten de gemeente werkt met klankbordgroepen. Het is daarbij niet altijd duidelijk hoe representatief deze groep is en wat de opvattingen zijn van de zogeheten stille meerderheid. Een groot aandachtspunt is heldere, tijdige informatie over het proces. Betrokkenen hebben er behoefte aan dat de gemeente in heldere taal uitlegt wat de rol is van inwoners en wat voor inbreng er van hen wordt verwacht.

Hoofdbevindingen per casus

Hoofdassen Tuitjenhorn

- ❖ De gemeente streeft tijdens de definitiefase van het project voor de maximale inbreng en betrokkenheid van bewoners om samen tot een breed gedragen schetsontwerp te komen.
- ❖ De lijnen met de gemeente waren kort - maar er ontbrak een vaste aanspreekpunt door wisselingen van contactpersonen.
- ❖ Onduidelijkheid bij extern betrokkenen over hun rol en de mate waarin zij mochten participeren in het project.
- ❖ Voor zowel intern als extern betrokkenen is het eindresultaat een compromis: inwoners hebben inhoudelijke afwijkende wensen ten aanzien van gemeentelijke ambities.

RES 1.0

- ❖ Keuzes omtrent participatie zijn sterk bepaald door de projectorganisatie van de RES-regio NHN.
- ❖ Raadsleden voelen zich onvoldoende geïnformeerd over het participatietraject van de RES 1.0.
- ❖ Inwoners voelen zich onvoldoende betrokken bij het participatieproces.
- ❖ Het college besluit het traject naar de RES 2.0 anders vorm te geven om het draagvlak voor de RES te vergroten.

⁵⁹ Bron: Beantwoording CDA vragen RES (19.11.2020).

Hondenloopveld Groenweg

- ✦ De initiatiefnemers krijgen vanaf begin aan veel ruimte: het oppakken en uitvoeren van taken wordt geheel aan de initiatiefnemers overgelaten.
- ✦ De gemeente omarmt het principe 'van buiten naar binnen' werken: de begeleidende gebiedscoördinator functioneert vooral in een adviserende en ondersteunende rol.
- ✦ Tegenstanders voelden zich onvoldoende meegenomen in gemaakte collegebesluit.
- ✦ Hele participatieproces duurt met ruim 2,5 jaar te lang.

Veersloot en Voorhuisstraat in Dirkshorn

- ✦ Gemeente streeft naar maximale inbreng en betrokkenheid van inwoners.
- ✦ De klankbordgroep fungeert als 'communicatieschakel' tussen gemeente en omwonende en de dorpsraad.
- ✦ Projectleider en aannemer spelen goed in op behoeftes en wensen van omwonenden.
- ✦ Inwoners zijn zeer tevreden over het resultaat.

Hoofdbevindingen per item uit het analysekader

Keuzes vooraf

- ✦ Projectleiders waren tot voor kort bepalend voor de opzet en uitvoering van participatie in projecten. De laatste vier maanden van de onderzoeksperiode is een procesregisseur aangesteld voor vormgeving en uitvoering van (burger)participatie. Daarnaast zet de procesregisseur de lijnen uit voor de toekomst.
- ✦ Ook in de praktijk wordt actief ingezet op een zo hoog mogelijke mate van participatie.
- ✦ De gemeente streeft ernaar de mening van alle belanghebbenden in kaart te brengen.

Communicatie & Samenwerking

- ✦ De 'lijntjes' tussen gemeente en inwoners zijn kort in de gemeente Schagen.
- ✦ De gemeente omarmt het principe 'van buiten naar binnen' in overheidsparticipatieprojecten.
- ✦ De gemeente werkt nauw samen met werk- en klankbordgroepen.
- ✦ De gemeente betreft dorpsraden veel bij projecten.
- ✦ Extern betrokkene hebben behoefte aan duidelijke informatie en communicatie.

Monitoring & Evaluatie

- ✦ Er is intern behoefte aan systematische monitoring en evaluatie van participatie in projecten.
- ✦ De raad wil meer zicht op participatietrajecten.

Doeltreffendheid

- ✦ Participatie en belangenafweging is lastig voor de gemeenteraad, zo ook in Schagen.
- ✦ Gemeente stuurt procesmatig bij om draagvlak te vergroten.

Beleving

- ✦ Extern betrokkenen hebben behoefte aan complete informatie over het proces.
- ✦ Er valt winst te behalen door inwoners in een eerder stadium te betrekken.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1. Introductie

In dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste conclusies ten aanzien van het beleid en de uitvoering omtrent burgerparticipatie in de gemeente Schagen gepresenteerd en kort toegelicht. De conclusies zijn gerelateerd aan de onderzoeksvragen (zie hoofdstuk onderzoeksverantwoording; doelstelling en onderzoeksvraag) en hebben dan ook betrekking op de hoofdvraag op welke manier de gemeente Schagen burgerparticipatie inzet bij de totstandkoming en/of uitvoering van haar beleid en in hoeverre deze inzet effectief is. In het laatste deel van dit hoofdstuk doen we een aantal aanbevelingen aan zowel het college van B&W als de raad om participatie (beleid en uitvoering) in de gemeente Schagen in de toekomst effectiever te organiseren.

3.2. Conclusies kaders en beleid

Conclusie 1: De gemeente heeft hoge ambities maar de vertaling ervan in een participatiebeleid ontbreekt

De gemeente Schagen heeft participatie hoog in het vaandel staan en ziet het onder meer als een manier om te weten te komen wat er onder de inwoners leeft, maar ook om hun geluk en tevredenheid te vergroten. Om deze ambities waar te maken, streeft de gemeente steeds naar een zo hoog mogelijk niveau van participatie en zo veel mogelijk deelnemers aan het proces. Dat geldt ook voor overheidsparticipatie (waarbij de gemeente aansluit bij initiatieven uit de samenleving). Om initiatieven op een laagdrempelige manier bekend te maken en inwoners makkelijker te bereiken en te betrekken, zet de gemeente ook meer in op online participatie.

Ondanks de hoge ambities, is er momenteel nog geen vastgesteld overkoepelend participatiebeleid. Wel is er nieuw beleid in de maak, maar is het de vraag of de huidige initiatieven op dat vlak voldoende zijn. Een van die initiatieven (voorjaar van 2020) betreft een projectopdracht voor het opstellen van een beleidskader met als doel om dit eind 2021 vast te stellen. Opvallend is dat – ondanks dat deze opdracht bedoeld was om gemeentebreed beleid op te stellen - de uitwerking hiervan vooral een handleiding voor initiatiefnemers lijkt te worden. De handleiding is erop gericht om projectontwikkelaars en andere externe initiatiefnemers handvatten te geven om 'in de geest' van de Omgevingswet zelf de participatie van belanghebbenden te organiseren. Een ander initiatief bestaat uit een werkgroep van de raad. Samen met één van de gebiedscoördinatoren wordt gewerkt aan een basis beleidskader inclusief spelregels voor participatie. Hiervoor werkt een klankbordgroep van de raad samen. De rekenkamercommissie constateert dat het gebrek aan een integraal beleidskader leidt tot onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden tussen raad en college.

Conclusie 2: De huidige werkwijze is te afhankelijk van persoonlijke invulling

Op dit moment zijn projectleiders zelf verantwoordelijk om op basis van persoonlijke inschatting een participatietraject op te zetten. Participatie is op dit moment te veel maatwerk zonder fundament van duidelijke spelregels en kaders. Dat brengt ook met zich mee dat het evalueren van en reflecteren op doorlopen trajecten soms wel en soms niet gebeurt waardoor een lerend effect onvoldoende geborgd is. Binnen de ambtelijke organisatie wordt aan verbetering gewerkt door participatieprojecten beter in te bedden in de organisatie, te professionaliseren en te stroomlijnen. De gemeente heeft hiervoor in het voorjaar van 2021 een procesregisseur aangesteld en er wordt onderzocht of de participatietrechter een beter houvast geeft voor de werkwijze dan de participatieladder. Kern van de participatietrechter is dat de gemeente bij de start van een traject investeert in een goede

inrichting van het participatieproces en belanghebbenden ook betreft bij het bepalen van het niveau van participatie.

3.3. Conclusies uitvoering

Conclusie 3: De gemeente biedt veel mogelijkheden om inwoners te betrekken en neemt hun input serieus

De gemeente Schagen betreft inwoners bij participatieprocessen en laat ruimte voor zowel voor- als tegengeluiden. Uit de vier casussen blijkt dat projectleiders over het algemeen hoge ambities hebben ten aanzien van de mate van participatie. De projectleiders streefden bij zowel de onderzochte burger- als overheidsparticipatieprojecten van tevoren naar een zo hoog mogelijk participatieniveau. De gemeente brengt de verschillende belangen in beeld (of stimuleert initiatiefnemers om dat te doen) en neemt dit mee in de besluitvorming. Ook beschikt de gemeente over een breed palet aan communicatiemiddelen om inwoners te bereiken en betrekken. Zo maakt de gemeente bijvoorbeeld gebruik van online tools zoals een participatieplatform en zet daarnaast de bekende bewonersavonden in bij participatietrajecten. Tenslotte zet de gemeente in op een goede samenwerking met de dorpsraden, wijkpanels en adviesraden. Mede hierdoor en door de werkwijze met drie gebiedscoördinatoren heeft de gemeente een goede infrastructuur voor participatie.

Conclusie 4: Onduidelijkheid over verwachtingen, inbreng en beïnvloedingsruimte leidt tot ontevredenheid bij inwoners

Ondanks de goede bedoelingen en een passend instrumentarium voor participatietrajecten zijn er over het proces ontevreden inwoners bij de vier onderzochte cases. Dat heeft met name te maken met trajecten die (te) lang duren, waarin er tussendoor weinig wordt gecommuniceerd over de planning en de voortgang. Uit de onderzochte cases blijkt dat er winst behaald kan worden waar het gaat om heldere procesinformatie. Belanghebbenden hebben behoefte aan proactieve informatievoorziening en een snelle terugkoppeling van wat er met hun inbreng gebeurt en wat de vervolgstappen zijn. Ook willen inwoners dat de gemeente in heldere taal uitlegt wat de rol is van inwoners en wat voor inbreng er van hen wordt verwacht. Onduidelijke afspraken vooraf hebben bij sommige trajecten bijvoorbeeld voor meer dan een jaar vertraging gezorgd. Al met al geven inwoners aan duidelijkheid te willen op drie punten:

- 1) Het niveau van participatie;
- 2) De beïnvloedbare ruimte;
- 3) De planning.

Wat opvalt is, dat in veel trajecten de gemeente werkt met klankbordgroepen. Hierdoor is niet altijd duidelijk wat de opvattingen van minder mondige inwoners zijn of die met minder sterke opvattingen binnen het project.

3.4. Aanbevelingen

Voor het college en de raad

Aanbeveling 1: Stel voor 2023 een integraal beleidskader voor participatie vast

Hoewel participatie tot op zekere hoogte maatwerk is, is het ook een bewust en weloverwogen proces waarbij overheid en inwoners precies moeten weten wat ze van elkaar kunnen verwachten, wat de mogelijkheden tot beïnvloeding zijn en waar de grenzen liggen. Daarom is het voor de gemeente Schagen van groot belang om zo snel mogelijk een integraal beleidskader voor participatie vast te

stellen. Een participatiebeleid met duidelijke kaders en spelregels voor participatie (niet alleen op projectniveau) helpt de ambtelijke organisatie bij de effectievere uitvoering van participatietrajecten, geeft minder ruimte om achteraf participatieprocessen te bekritisieren en te bediscussiëren en helpt projectleiders om planningsen te halen. Tenslotte kunnen duidelijke kaders en spelregels de raad helpen om zijn monitorende rol omtrent participatie beter te kunnen vervullen en zo meer (toe)zicht te kunnen houden op lopende participatieprojecten.

Besteed in dit beleidskader in ieder geval aandacht aan:

- Het definiëren van participatie en de doelen die de gemeente hiermee dient. Door participatie te definiëren, weten alle betrokken partijen (zowel intern als extern) wat de gemeente onder participatie verstaat.
- Het definiëren van rollen en rolverdelingen tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij participatie en participatietrajecten. Dit kan helpen om het samenspel tussen college, raad en ambtelijke organisatie te optimaliseren.
- Het definiëren van rollen, kaders en spelregels voor extern betrokkenen. Maak bijvoorbeeld een onderscheid tussen burgerinitiatieven en overheidsinitiatieven, en wees duidelijk over wat hierin verwacht wordt van initiatiefnemers en belanghebbenden. Dit kan helpt om de wederzijdse verwachtingen helder te hebben en het samenspel met extern betrokkenen te verbeteren.
- Het expliciteren van het waarom (doel), wie (doelgroep), wat (fase / niveau / beïnvloedbare ruimte), wanneer (momenten) en hoe (processtappen) bij het opstellen van een participatieaanpak.
- De participatietrechter. Geef dit een plek in het beleidskader en creëer ruimte om het instrument te evalueren.
- Bied ruimte voor een lerende organisatie. Stel doelen voor succesvolle participatie. Evalueer en bespreek participatieprocessen met elkaar, en stel doelen voor participatie bij indien nodig. Maak dit concreet door het evalueren van projecten een standaard onderdeel van de werkwijze te maken.

Voor het college

Aanbeveling 2: Maak één iemand verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking van participatieprocessen

Uit de bevindingen blijkt dat er veel wisselingen zijn geweest tussen gemeentelijk projectleiders. Dit heeft geleid tot vertraging in projecten, onder meer doordat inwoners hun vertrouwde gezicht kwijt raakten. Om een meer integrale aanpak te waarborgen en vertraging in projecten te voorkomen, is het van belang een vast iemand te hebben die zorg draagt voor de kwaliteit van participatieprocessen (bijvoorbeeld de nieuw aangestelde procesregisseur). Dit geldt zowel qua het borgen van een goed contact met inwoners, als het zorgen voor een goede interne inbedding van nieuwe werkwijzen en toepassen van opgedane ervaringen en inzichten in toekomstige participatieprocessen. De rol van deze persoon is om een schakelpunt te zijn tussen inwoners, ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld de gebiedscoördinatoren en projectleiders), raad en college.

Aanbeveling 3: Gebruik meer tijd-, plaats- en -belang gebonden participatievormen in plaats van klankbordgroepen.

De neiging van de gemeente is om veel te werken met klankbordgroepen. Dit werkt goed omdat het vaak om zeer betrokken en actieve burgers gaat, wat zeer waardevol is voor de gemeente.

Tegelijkertijd maakt het langdurige en daarmee tijdsintensieve karakter van een klankbordgroep het ook een instrument waaraan veelal goed geïnformeerde inwoners deelnemen, die zelf een achtergrond hebben op het terrein waar het project om draait. Een ander nadeel is dat klankbordgroepen een rol krijgen als vertegenwoordiger van de buurt, terwijl zij niet gekozen zijn. De gekozen volksvertegenwoordigers zijn immers de raadsleden. Stel daarom niet automatisch voor ieder project een klankbordgroep in, maar kies in trajecten vaker bewust voor een open dialoog. Organiseer bijvoorbeeld bijeenkomsten of werkateliers op het moment dat het nodig is en nodig daar proactief de buurt voor uit. Laat mensen daarbij op persoonlijke titel spreken, in plaats van in een rol als vertegenwoordiger van een buurt.

Aanbeveling 4: Communiceer tijdig, duidelijk en volledig over het tijdpad en het traject voor participatie

Uit de bevindingen blijkt dat het voor externe belanghebbenden niet altijd vooraf duidelijk was wat hun rol in het participatieproces was en welke mate van participatie van hen werd verwacht. Communiceer daarom beter over participatie en het participatieproces. Check steeds in het proces of het voor inwoners duidelijk is wat er staat te gebeuren en wat eraan voorafging. Koppel aan de achterkant tijdig terug aan inwoners wat er met hun inbreng is gebeurd. Maak gebruik van het platform *Samen.Schagen.nl* om informatie over projecten en processen goed vindbaar te maken.

Aanbeveling 5: Voeg een (online) enquête/ flitspeiling toe aan de mix van digitale participatiemiddelen

Een participatieplatform als *Samen.Schagen.nl* kost tijd om succesvol te maken. Denk daarom ook na over hoe je mensen naar dit platform krijgt en bekend maakt met het gebruik ervan. Wees er daarnaast van bewust dat – ondanks dat dit een online tool is – het nog steeds voor veel inwoners een vrij hoogdrempelig participatie-instrument is. Mensen moeten zich immers registreren om hier gebruik van te maken. Blijf daarom ook gebruikmaken van laagdrempelige participatiemiddelen die minder tijd en inspanning kosten, zoals een open-link enquête of flitspeiling, zeker bij meer abstracte of complexe opgaven zoals de energietransitie. Nodig mensen via bijvoorbeeld een brief op de deurmat uit om de enquête in te vullen en wijs hen aan het einde van de enquête op het *Samen.Schagen.nl* voor meer informatie over de rest van het participatieproces.

Aanbeveling 6: Start met de participatietrechter en geef dit een plaats in het beleidskader

De participatietrechter is door de gemeente omarmd als nieuw instrument bij participatieprocessen. Echter het is tot op heden niet gelukt om in projecten te experimenteren met dit instrument. De verwachtingen intern zijn hoog en er is wetenschappelijke onderbouwing, maar of het slaagt in Schagen moet nog blijken uit de toepassing in de praktijk. Hier moet op korte termijn ervaring mee opgedaan worden.

Voor de raad

Aanbeveling 7: Bespreek met elkaar op welke wijze de raad zijn rol bij participatietrajecten wil invullen en verwerk dat in het beleidskader

Uit de bevindingen blijkt dat de gemeenteraad meer (toe-)zicht wil kunnen houden op participatietrajecten. Het is hiervoor van belang dat er gesprekken gevoerd worden met elkaar - op initiatief van de raads werkgroep en bijvoorbeeld met ondersteuning van de griffier – op welke wijze de raad zijn rol bij participatietrajecten wil invullen. De rekenkamercommissie geeft graag mee dat de rol van de raad het beste te borgen is door aan de voorkant inhoudelijke en proceskaders vast te stellen. Tijdens het participatieproces kunnen raadsleden een observerende rol aannemen, om zich een beeld te vormen van de inbreng van inwoners en te monitoren of alle verschillende opvattingen en meningen gehoord worden. Door tussentijds de raad goed te informeren, kan bijtijds bijgestuurd worden.

Dit verkleint de kans dat college en raad verschillende verwachtingen hebben. Een geschikt moment voor dit bredere gesprek is na de gemeenteraadsverkiezingen. De nieuwe raad heeft hier dan zo lang mogelijk profijt van.

Aanbeveling 8: Ga in gesprek met elkaar over hoe om te gaan met inspraak bij de raad na afloop van een participatieproces

Besprek met elkaar hoe de raad wil omgaan met de inbreng van inwoners die niet hun zin hebben gekregen. Het gevolg van mondige burgers en benaderbare lokale politici is immers dat mensen steeds beter de weg naar de raad weten te vinden als zij het niet eens zijn met de uitkomst van een traject. Participatie vraagt ook om een stevige raad en moedige besluiten. Wat daarbij helpt is om als raad bij aanvang van het traject de participatieaanpak vast te stellen, inclusief hoe de raad zelf betrokken wil zijn. Dit zodat het proces zoals dat door het college is vormgegeven en uitgevoerd, later niet opnieuw ter discussie komt te staan. Ook verkleint daarmee het risico dat inwoners aan wiens wensen niet tegemoet is gekomen alsnog hun gelijk proberen te halen bij de raad. Dit laatste speelde bijvoorbeeld rondom het klimaatissue bij het project Tuitjenhorn. Wees je daarbij als raad bewust van de zogeheten 'stille meerderheid'. Een raad krijgt vooral de mondige burger te zien als inspreker, terwijl het college bij een goed vormgegeven proces vaak een meer divers beeld heeft opgehaald van wat er leeft (ook van de 'stille meerderheid'). Vraag aan het college als raad daarom proactief naar informatie over de verschillende opvattingen die door burgers zijn ingebracht tijdens het participatieproces, en hoe hiermee is omgegaan in de besluitvorming (zie ook aanbeveling 9).

Aanbeveling 9: Vraag het college om bij ieder raadsvoorstel verslag te doen over het doorlopen participatieproces

Voor het maken van een goede belangenafweging kan de raad het college vragen om bij ieder raadsvoorstel verslag te doen over het doorlopen participatieproces. Het gaat specifiek daarbij om trajecten waarbij de raad een besluit moet nemen waarbij participatie heeft plaatsgevonden. Denk daarbij aan omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, maar ook aan wanneer de gemeente burgers betreft bij het maken van overheidsplannen, zoals de RES 1.0. Vraag daarbij expliciet om welke verschillende opvattingen zijn ingebracht en wat daarmee gedaan is en/of wat de voor- en nadelen zijn van de verschillende perspectieven. Het advies van de rekenkamercommissie is om een verslag van de doorlopen participatie inclusief wat er met de verschillende input is gedaan in ieder geval op te nemen in de handleiding voor externe initiatiefnemers, eventueel aangevuld met een sjabloon voor hoe dit er uit moet zien.

Bijlage 1. Bronnen

Tabel 1. Gesprekspartners intern

Functie	Datum interview
Portefeuillehouder	19 augustus 2021
Gebiedscoördinator	19 augustus 2021
Projectleider Openbare Ruimte, betrokken bij project hoofdassen	9 september 2021
Wethouder infrastructuur en duurzaamheid	9 september 2021
Gebiedscoördinator, betrokken bij project hoofdassen	9 september 2021
Voormalig gebiedscoördinator, betrokken bij project Veersloot/ Voorhuisstraat	9 september 2021
Projectleider RES	9 september 2021
Projectleider Openbare Ruimte, betrokken bij project Veersloot/ Voorhuisstraat	9 september 2021
Procesregisseur, betrokken bij het project hoofdassen	9 september 2021
Gebiedscoördinator, betrokken bij project Veersloot/Voorhuisstraat	9 september 2021
Programmamanager duurzaamheid/projectleider RES	9 september 2021

Tabel 2. Gesprekspartners extern

Functie	Datum interview
Hoofdassen Tuitjenhorn	
Dorpsraad Tuitjenhorn, voorzitter	12 oktober 2021
Lid klankbordgroep (fase 1)	12 oktober 2021
Lid klankbordgroep (fase 1)	12 oktober 2021
Veersloot/Voorhuisstraat Dirkshorn	
Bewoner (Voorhuisstraat)	13 oktober 2021
Stichting Dynamisch Dirkshorn	18 oktober 2021
RES	
Dorpsraad Warmenhuizen, voorzitter	14 oktober 2021
Inwoner	14 oktober 2021
Hondenlosloopveld Groeneweg	
Bezwaarmaker	18 oktober 2021

Tabel 3. Schriftelijke reacties

Functie	Casus
Stichting Kritisch Platform Zijpe	RES
Dorpsraad 't Zand, voorzitter	RES
Inwoner	RES
Initiatiefnemer	Hondenlosloopveld Groeneweg

Tabel 4. Raadsworkshop (9 september 2021)

Aanwezige politieke partijen
D66
Seniorenpartij
SP
JESSLokaal
VVD
Duurzaam Schagen
Wens4U
CDA
GroenLinks

Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde bronnen verwijzen we u naar de voetnoten in de tekst.

Bijlage 2. Analyse kader

In dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van het onderstaande analysekader. De ‘bril’ waardoor we naar alle items in dit analysekader kijken: duidelijk, transparant, adequaat (hier zijn twee aanvullingen op, zie*). Het eerste aspect is overkoepelend, de andere twee casus-specifiek. Items zijn geschikt om zowel burgerparticipatie (op initiatief van de gemeente) als overheidsparticipatie (op initiatief van een (groep) inwoner(s)) te onderzoeken. Indien aan de orde zijn aanvullend items toegevoegd voor overheidsparticipatie (bijvoorbeeld Right to Challenge/burgerinitiatief).

Aspecten van burgerparticipatie	Items		Onderzoeks-vragen
Beleid & Kaders	<i>Ambities & doelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidskader / overkoepelende participatiestrategie • Inhoudelijke (<i>kwalitatief beter beleid</i>) én procesmatige doelen (<i>goed proces</i>) van participatie • Domeinen: fysieke / sociale domein • Initiatief: gemeente / inwoners (burger- vs. overheidsparticipatie) • Organisatie-brede toepassing • Integraliteit / gebiedsgericht • Overheidsparticipatie: ondersteunen en stimuleren van bewonersinitiatieven 	V1, V2, V3
	<i>Kaders</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidskader / strategie gaat in op: <ul style="list-style-type: none"> ○ waarom (doel), ○ wie (doelgroep), ○ wat (fase / niveau / beïnvloedbare ruimte), ○ wanneer (momenten) en ○ hoe (processtappen) van de participatie. • Van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ (<i>in de geest van de Omgevingswet</i>) • Van ‘buiten naar binnen’ 	V7, V8
Proces & Uitvoering	<i>Keuzes vooraf</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fase van het project waarin de participatie plaatsvindt • Beïnvloedbare ruimte van de participatie • Impact van het project in leefomgeving • Rollen en verantwoordelijkheden van intern (incl. de raad) en extern betrokkenen • Vorm: niveau participatieladder (informeren – raadplegen - adviseren – co-produceren – meebeslissen)⁶⁰ 	V7, V9, V10, V12

⁶⁰ Bron: Participatiewijzer Nationale Ombudsman.

Aspecten van burgerparticipatie	Items		Onderzoeks-vragen
		<ul style="list-style-type: none"> ○ Meedenken (deliberatief) vs. meedoen (toegepast) ● Stakeholderanalyse: (groepen) inwoners en andere stakeholders die moeten/ willen participeren zijn in beeld <ul style="list-style-type: none"> ○ Voorkeuren t.a.v. participatie en communicatie zijn in beeld ● Instrumentarium voor participatie (middelen en kanalen) ● Tijd, ruimte, en middelen (interne organisatie) ● Overheidsparticipatie: inpassing van bewonersinitiatieven in beleidskaders 	
	<i>Communicatie met stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Informatievoorziening: vooraf, tijdens en achteraf (aanvulling*: duidelijk, volledig, tijdig en compleet) ● Contact en interactie over de voortgang richting externe én interne stakeholders (ambtelijke organisatie, college, raad) ● Overheidsparticipatie: communicatie met en over bewonersinitiatieven 	V6, V12
	<i>Samenwerken</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Doorwerking principe 'van buiten naar binnen' ● Houding en werkwijze gemeente (aanvulling*: open & duidelijk, respectvol, betrokken & oplossingsgericht, eerlijk & betrouwbaar)⁶¹ ● Inspanning om een zo divers mogelijke groep te bereiken en betrekken ● Evenwichtige afweging tussen algemeen belang en individueel belang ● Overheidsparticipatie: proactief ondersteunen en stimuleren van bewonersinitiatieven 	V11, V12
	<i>Monitoring & evaluatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Zicht houden op de voortgang ● Lerende organisatie ● Evaluatie 	V1, V5
Resultaat	<i>Doeltreffendheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Kwaliteit van de besluitvorming / inbreng van inwoners meegenomen ● Draagvlak vergroten 	V4, V5
	<i>Beleving</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Beleving van intern én extern betrokkenen 	V13

⁶¹ Bron: Behoorlijkheidswijzer Nationale Ombudsman.

Aspecten van burgerparticipatie	Items		Onderzoeks-vragen
		<ul style="list-style-type: none">• Over inhoudelijk én procesmatige resultaten	

Bijlage 3. Aanbevelingen rapport Burger- en overheidsparticipatie

De projectopdracht om te komen tot een nieuw participatiebeleidskader volgt op een MT besluit uit februari 2020. In dit MT besluit is een implementatieplan opgenomen over hoe opvolging te geven aan de acht aanbevelingen uit het onderzoek 'Burger- en Overheidsparticipatie gemeente Schagen' dat in februari 2020 is aangeboden aan de raad. De acht aanbevelingen staan opgenomen in onderstaand kader:

Aanbevelingen onderzoeksrapport 'Burger- en overheidsparticipatie' (2020). Bron: MT besluit 1 juli 2020.

1. Weet wie je voor je hebt: actorenanalyse

- stakeholder en belangen.
- sleutelfiguren.
- sociale belangen.
- participatiebehoeften ophalen.

2. Weet wat er speelt

- activiteitenkalender.
- dorpsvisie.

3. Maak digitaal participeren mogelijk

- Zorg ervoor dat er zowel voor burger- als overheidsparticipatie een geschikte, digitale manier is om te participeren.

4. Neem de tijd

- Een participatietraject kost tijd en vraagt andere competenties om het gesprek met de omgeving aan te gaan. Mogelijk ontstaan hier andere functies.

5. Blijf waardierend onderzoeken

- Er is sprake van een lage score op het contact met de gemeente inzake initiatieven. Verder onderzoek kan uitwijzen hoe we hierin kunnen verbeteren.

6. Implementeer organisatievisie op participatie

- Neem een jaar de tijd om met elkaar tot een gezamenlijk standpunt te komen over politieke besluitvorming in participatief licht.

7. Experimenteer

- Experimenteer met een pilot participatie op basis van de participatietrechter.

8. Aandacht voor specifieke groepen

- Tijd en geld vrijmaken om in specifieke doelgroepen te investeren.

Uit de MT-update blijkt onder andere het volgende:⁶²

- Aanbevelingen 1, 2, 4 en 6: Deze worden verwerkt in het nog op te stellen beleidskader participatie.
- Aan aanbeveling 3 is in oktober 2020 concreet uitvoering gegeven door het platform Samen.Schagen.nl op te richten.
- Aan aanbeveling 7 wordt uitvoering gegeven door in twee projecten te experimenteren met de participatietrechter.
- Aan aanbeveling 5 wordt uitvoering gegeven door inwoners actief te betrekken bij belangrijke beslissingen en de inrichting van de leefomgeving. De gemeente streeft naar een waarderingcijfer van een 6,5 (landelijk gemiddelde is 6,09) in de burgerpeiling voor de samenwerking tussen gemeente en inwoners.
- Verder blijkt uit de projectopdracht 'Toegankelijk en inclusief Schagen' dat de gemeente aan punt 8 opvolging geeft door interne afspraken te maken over beleidsmatige inbedding van de principes toegankelijkheid en inclusie in onder andere het participatiebeleid.⁶³

⁶² Bron: MT besluit 'Implementatieplan aanbevelingen Burger- en overheidsparticipatie' (1 juli 2020).

⁶³ Bron: Projectopdracht Toegankelijk en inclusief Schagen (15 februari 2020).