

Burgerparticipatie in Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Ymke Kelders, MA

Drs. Frank Kriek

Drs. Joris Timmerman, MMC

Amsterdam, 23 maart 2018

Publicatienr. 17074

© 2018 Regioplan, in opdracht van Rekenkamercommissie Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

<u>1</u>	<u>Inleiding</u>	<u>1</u>
1.1	Hoofd- en onderzoeksvragen	1
1.2	Onderzoeksmethoden	1
1.3	Leeswijzer	2
<u>2</u>	<u>Burgerparticipatie en normenkader</u>	<u>3</u>
2.1	Definitie en vormen van burgerparticipatie	3
2.2	Normenkader beleids- en casusanalyse	4
<u>3</u>	<u>Participatiebeleid BUCH-breed</u>	<u>6</u>
3.1	Bestuurlijk ontwerpdocument BUCH	6
3.2	Aandacht voor burgerparticipatie in raadsvoorstel en collegebesluit	6
3.3	Gebiedsregisseurs	7
<u>4</u>	<u>Beleid en uitvoering burgerparticipatie</u>	<u>8</u>
4.1	Bergen	8
4.2	Uitgeest	15
4.3	Castricum	20
4.4	Heiloo	26
<u>5</u>	<u>Onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen</u>	<u>35</u>
5.1	Bergen	35
5.2	Uitgeest	36
5.3	Castricum	36
5.4	Heiloo	37
5.5	Centrale conclusies	38
5.6	Aanbevelingen	40
	<u>Bijlage 1 – Beleidsdocumenten</u>	<u>41</u>
	<u>Bijlage 2 – Respondenten</u>	<u>44</u>

1 Inleiding

De rekenkamercommissie van Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo wil meer zicht krijgen op hoe de burger in de vier gemeenten wordt betrokken bij de beleidsvorming en bij de uitvoering van het beleid. De commissie heeft Regioplan gevraagd hier onderzoek naar te doen. Dit rapport doet verslag van het onderzoek.

Het onderzoek is gericht op het formuleren van lessen om het burgerparticipatiebeleid en de praktijk in de vier gemeenten verder te verbeteren. Dit eerste hoofdstuk geeft een overzicht van de onderzoeksvragen en van de gebruikte onderzoeksmethoden om deze vragen te beantwoorden.

1.1 Hoofd- en onderzoeksvragen

In dit onderzoek beantwoorden we de volgende twee hoofdvragen:

1. Welk beleid hanteren de vier gemeenten inzake burgerparticipatie en wat is de rol van de raad daarbij?
2. Is dit beleid in de praktijk op een doelmatige en doeltreffende wijze uitgevoerd?

Om deze twee hoofdvragen te beantwoorden, hebben we de volgende subvragen geformuleerd:

Beleid

1. Hebben de vier gemeenten beleid geformuleerd inzake burgerparticipatie?
2. Bevat dit beleid een duidelijke visie op burgerparticipatie?
 - a. In termen van doel en beoogde opbrengst (participatieladder)?
 - b. In bestuurlijke termen (rol- en taakverdeling in de driehoek college, raad en burgerparticipatie)?
3. Biedt de onderliggende beleidstheorie voldoende richtlijnen en kaders om burgerparticipatie in de praktijk ook daadwerkelijk mogelijk te maken (SMART-formulering¹)?
4. Zijn voor dit beleid voldoende middelen vrijgemaakt?
5. Zijn de gemeenteraden in voldoende mate betrokken bij de opzet, de uitvoering en de evaluatie van dit beleid, zowel vanuit hun kaderstellende als ook vanuit hun controlerende en volksvertegenwoordigende rol?
6. Welke leermomenten levert de beantwoording van deze vragen op voor de vier gemeenten?

Uitvoering

7. In hoeverre en op welke wijze hebben de vier gemeenten in de afgelopen vier jaar uitvoering gegeven aan dit beleid?
8. In welke projecten is gebruikgemaakt van welke vormen van burgerparticipatie?
9. Waarom deze projecten, passen ze in de beleidsvisie?
10. Zijn deze projecten uitgevoerd conform de richtlijnen en kaders zoals vastgesteld in het beleid?
11. Hebben deze projecten geleid tot de gewenste resultaten?
12. Welke projecten kunnen doorgaan als good practices en waarom?
13. Zijn deze projecten doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?
14. In hoeverre heeft de inzet van burgerparticipatie in deze projecten geleid tot de beoogde duurzame resultaten?
15. Is bij deze projecten sprake geweest van een optimale samenwerking in de driehoek college, raad, burgerparticipatie?
16. Welke leermomenten levert de beantwoording van deze vragen op voor de vier gemeenten?

1.2 Onderzoeksmethoden

We hebben het onderzoek uitgevoerd door te starten met een analyse van het burgerparticipatie*beleid*, om vervolgens de uitvoering van dit beleid te toetsen door in elke gemeente een specifieke casus te bestuderen. Voor de beleidsanalyse hebben we beleidsnota's, uitvoeringsnota's, verslagen van relevante overleggen,

¹ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

collegebesluiten, raadsinformatiebrieven et cetera opgevraagd en indien geleverd geanalyseerd. Zie bijlage 1 voor een overzicht van deze documenten. Daarnaast hebben we per gemeente face-to-face-(dubbel)interviews gehouden met de portefeuillehouder en/of de meest betrokken ambtenaren. Zie bijlage 2 voor een volledig overzicht van de respondenten per gemeente.

De onderzoeksactiviteiten voor de casusanalyse bestonden uit een analyse van de relevante documenten, een interview met de voor deze casus verantwoordelijke ambtenaar en een groepsgesprek met betrokken burgers en maatschappelijke partners. We hebben de casussen geselecteerd vanuit de gedachte dat de casus bij voorkeur zo hoog mogelijk op de participatieladder kan worden gesitueerd omdat een hoge positie de meeste leermomenten kan opleveren. De casussen zijn dus niet geselecteerd op representativiteit voor het gevoerde beleid.

Tot slot hebben we per gemeente een groepsgesprek gehouden met de betrokken raadsleden.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft onze definitie van burgerparticipatie, een introductie van de participatieladder en een overzicht van het normenkader voor de beleids- en casusanalyse. Hoofdstuk 3 betreft een beleidsanalyse van het burgerparticipatiebeleid in de vier BUCH-gemeenten. Hoofdstuk 4 bestaat uit vier casusanalyses, één per gemeente. In het laatste hoofdstuk (5) trekken we conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen.

2 Burgerparticipatie en normenkader

Hoe definiëren we burgerparticipatie, welke vormen onderscheiden we en welk normenkader hanteren we voor de beleids- en casusanalyse?

2.1 Definitie en vormen van burgerparticipatie

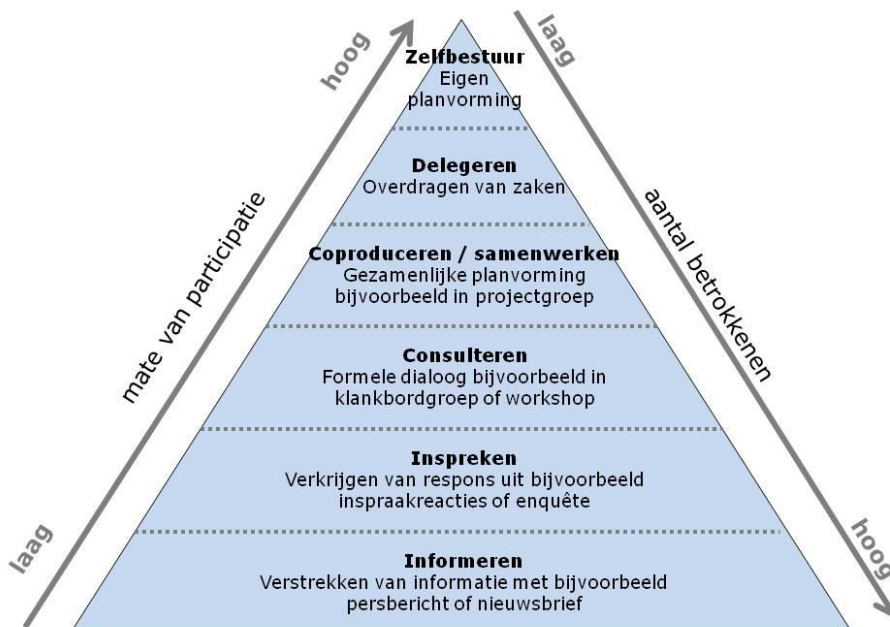
Onder burgerparticipatie verstaan we in dit onderzoek het betrekken van inwoners bij de beleids-vorming en -uitvoering, met als doel om beleid en uitvoering beter op de praktijk en op de wensen van inwoners te laten aansluiten. Er zijn meerdere vormen van burgerparticipatie. De participatieladder geeft hiervan een overzicht (zie figuur 2.1).² De ladder zegt vooral iets over de mate van participatie van de verschillende vormen.

Op de onderste trede van de participatieladder is enkel sprake van het informeren richting burgers, bijvoorbeeld met een nieuwsbrief. Eén trede hoger wordt juist input van burgers benut, bijvoorbeeld uit een inspraakprocedure of uit een enquête.

Op de bovenste trede van de ladder is sprake van zelfbestuur door burgers. Daaronder is op de tweede trede sprake van het delegeren aan burgers. Tot slot zitten in het midden van de ladder twee meer interactieve vormen van burgerparticipatie. Op de onderste van die twee interactieve treden is sprake van consulteren, waarbij bijvoorbeeld in een klankbordgroep of workshop een dialoog met burgers wordt gevoerd. Op de bovenste van deze twee interactieve treden gaat de samenwerking verder en is sprake van samenwerking of coproductie met burgers in de zin van gezamenlijke planvorming.

Behalve over de mate van participatie zegt de participatieladder ook iets over het aantal betrokken burgers. In zijn algemeenheid geldt hoe hoger op de ladder een traject zich bevindt, hoe minder burgers betrokken zijn.

Figuur 2.1 De participatieladder



² De Nationale ombudsman heeft dit model ook als uitgangspunt genomen voor het opstellen van een aantal spelregels voor burgerparticipatie. Deze spelregels hebben we verwerkt in het normenkader dat we in paragraaf 2.2 beschrijven.

2.2 Normenkader beleids- en casusanalyse

In dit onderzoek hanteren we het onderstaande normenkader (zie tabel 2.1).³ Het normenkader bestaat uit normen voor het toetsen van het burgerparticipatiebeleid en normen voor het toetsen van vier burgerparticipatiecasussen.

De normen voor het burgerparticipatiebeleid hebben met name betrekking op de mate waarin er sprake is van (SMART) burgerparticipatiebeleid, de mate waarin de gemeenteraad wordt gefaciliteerd om haar rol in relatie tot burgerparticipatie te vervullen en de mate waarin het beleid wordt geëvalueerd.

De casusnormen maken het mogelijk om te bepalen of een concreet burgerparticipatietraject helder en op een passende manier is ingekaderd. Hierbij wordt ook inzichtelijk of de burgerparticipatie voldoende is gefaciliteerd en heeft geleid tot tevredenheid over het proces en tot resultaten die daadwerkelijk zijn meegenomen in het besluitvormingstraject.

In hoofdstuk 3 zullen we per gemeente per beleidsnorm aangeven in welke mate aan de norm wordt voldaan. In hoofdstuk 4 zullen we per gemeente een casus bespreken aan de hand van de casusnormen. Het toetsen van het beleid en de casus aan de hand van de normen maakt het mogelijk om in het verlengde daarvan concreet aan te geven op welke punten er in de BUCH-gemeenten ontwikkelmogelijkheden zijn en/of welke successen binnen deze gemeenten verder kunnen worden verspreid.

Tabel 2.1 Normenkader

Onderwerp	Norm
	Beleid
Beleidsuitgangspunten	<ul style="list-style-type: none"> Het college heeft beleid geformuleerd inzake doel, uitvoering en beoogd resultaat van burgerparticipatie. Burgerparticipatie is benoemd als vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject. Het beleid biedt duidelijke kaders en richtlijnen voor burgerparticipatie (SMART). De kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad is hierin duidelijk omschreven. In de praktijk wordt de raad voldoende gefaciliteerd om die drie rollen goed in te kunnen vullen. Periodiek vindt evaluatie, en zo nodig bijstelling, van het beleid t.a.v. burgerparticipatie plaats.
	Casuïstiek
Participatiethema	<ul style="list-style-type: none"> Het beoogde participatiethema is voldoende (vooraf) omschreven en afgebakend. Het College heeft bij de keuze van het thema aantoonbaar het algemeen belang afgewogen tegen de wens om burgerparticipatie te faciliteren. Het thema is geschikt voor een interactieve aanpak.
Doel	<ul style="list-style-type: none"> Het is voor alle participanten op voorhand duidelijk wat de verwachtingen van het traject zijn.
Bestuursstijl	<ul style="list-style-type: none"> De keuze voor de bestuursstijl (zie participatieladder) is gemaakt en beargumenteerd.
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> Het is duidelijk welke partijen betrokken moeten en willen worden bij het proces. De deelnemers zijn representatief voor de belanghebbenden. De gemeente heeft extra inspanningen verricht om burgers die niet uit zichzelf participeren te betrekken.
Taakverdeling en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> De taken van de deelnemers zijn helder. De taakverdeling van deelnemers is beargumenteerd. De betrokkenheid van de raad en het college is duidelijk geformuleerd.
Ruimte	<ul style="list-style-type: none"> Het is vooraf duidelijk hoeveel ruimte alle partijen hebben om invulling te geven aan de participatie.
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> Het is van tevoren helder welke instrumenten worden ingezet om de betrokkenen te laten deelnemen.

³ Dit normenkader is gebaseerd op eerder onderzoek van Regioplan naar participatietrajecten (met name op het gebied van ruimtelijke ordening) en op de tien spelregels van de Nationale ombudsman.

Vervolg tabel 2.1

Onderwerp	Norm
Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none">• Vooraf is helder gecommuniceerd in hoeverre de participatie daadwerkelijk meegenomen wordt in het besluitvormingstraject van raad en college.
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none">• Het traject voldoet aan temporele, fysieke en financiële randvoorwaarden om burgerparticipatie mogelijk te maken.
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none">• Het traject is uitgevoerd conform de beleidsuitgangspunten.• Het traject is op een doelmatige wijze uitgevoerd.• Er is sprake geweest van een optimale samenwerking in de driehoek college, raad en burgerparticipatie.
Resultaat	<ul style="list-style-type: none">• De resultaten van het participatietraject zijn aantoonbaar meegenomen in het besluitvormingstraject.• Alle betrokkenen zijn tevreden over de wijze waarop het traject is verlopen (proces).

3 Participatiebeleid BUCH-breed

Het burgerparticipatiebeleid BUCH breed is beschreven in het bestuurlijk ontwerpdocument (zie paragraaf 3.1) en wordt gefaciliteerd in standaardformulieren voor raadsvoorstellen en collegebesluiten (paragraaf 3.2) en door de instelling van de nieuwe functie van gebiedsregisseur (paragraaf 3.3).

3.1 Bestuurlijk ontwerpdocument BUCH

Met het vaststellen van de ambtelijke fusie en het vaststellen van het bedrijfsplan op 13 mei 2015 door de Stuurgroep BUCH en de raadsbesluiten op 24 juni 2015, hebben de gemeentebesturen hun ambities voor de BUCH-organisatie bepaald. Het verbeteren van de dienstverlening is hierin een speerpunt. Het definiëren van de dienstverlening is door het directieteam BUCH i.o. en de kwartiermakers in het *'bestuurlijk ontwerpdocument werkorganisatie BUCH: Samen op weg naar BUCH'*⁴ uitgewerkt. Het document benadrukt een visie voor 2021 aangaande de manier waarop burgers betrokken worden en wat de rol van de gemeenten hierin moet zijn.

"De rode draad is dienstverlening! Het is belangrijk dat nu de rails worden uitgelegd voor een ontwikkeling richting optimale dienstverlening. Daarbij is het wenkend perspectief een participatieve overheid die zich bij en tussen de inwoners organiseert om de zelfregulerende samenleving te faciliteren. Daar waar vroeger soms sprake was van een 'papieren werkelijkheid', is nu bekend wat er in de dorpen echt gebeurt. Beleidsstukken zijn gereduceerd tot documenten of (audio)visuele middelen waar de afspraken in en met de samenleving zijn vastgelegd. Vaak schrijven of werken inwoners hier aan mee."

(p.5, 6)

Deze visie wordt in het document verder toegelicht door uit te leggen dat de essentie van de nieuwe dienstverlening een andere roloppvatting is. De BUCH dient een participerende overheid te zijn, die de zelfregulerende en zelf-creërende samenleving faciliteert. Om dit te realiseren, moet gedacht worden aan zelforganiserende teams, minder plannen en beleidsstukken en beleid dat wordt gedefinieerd als 'afspraken in en met de samenleving' (p.7). De nieuwe organisatie-eenheid 'Buiten' wordt hierbij ingezet om dit verder te ontwikkelen. Hier zijn de gebiedsregisseurs ondergebracht. Onduidelijk is of deze eenheid eind 2017 ook daadwerkelijk als zodanig functioneert.

Dit document moet worden beschouwd als aanvullend op de beleidsdocumenten van de afzonderlijke gemeenten waarin burgerparticipatiebeleid is beschreven, in de zin dat met de vaststelling van dit document niet expliciet is aangegeven dat de eerdere beleidsdocumenten van de vier gemeenten niet langer geldig zijn.

Het bestuurlijk ontwerpdocument BUCH schetst een vergezicht (de participatieve overheid), maar geeft geen concrete uitwerking aan de wijze waarop dit vergezicht gerealiseerd kan en moet worden.

3.2 Aandacht voor burgerparticipatie in raadsvoorstel en collegebesluit

Het formulier 'Raadsvoorstel' dat alle vier gemeenten sinds december 2016 hanteren en waarmee het college een voorstel aan de raad voorlegt, stelt burgerparticipatie aan de orde bij punt '3.4 Participatie, samenspel'. Dit formulier is in december 2016 door de vier gemeenteraden geaccordeerd.⁵ Daarbij staan de volgende punten en vragen vermeld:

- Geef aan of en hoe de inwoners/ondernemers zijn betrokken bij dit onderwerp.
- Is er sprake van initiatieven vanuit de inwoners/ondernemers?
- In welke mate is er beleidsinvloed voor burgers en partijen in de samenleving (geweest)?

⁴ Bestuurlijk ontwerpdocument werkorganisatie BUCH: Samen op weg naar BUCH, Aan bestuur BUCH, van directieteam BUCH i.o., 11 februari 2016.

⁵ Bron: mail contactpersoon, 18 december 2017.

- Is de participatieladder gebruikt?
- Noem de betrokken partijen en eventuele afspraken.
- Als er beleidsinvloed is (geweest): wat willen we daarmee bereiken en binnen welke randvoorwaarden?

Het 'besluitformulier bij B en W advies', dat wordt gebruikt bij een collegebesluit over een ambtelijk advies, stelt bij 3.5 grotendeels dezelfde punten aan de orde. De vraag over de participatieladder ontbreekt echter en in tegenstelling tot bij het raadsvoorstel wordt ook gevraagd: "Wat is de rol van de gemeente?" Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een faciliterende rol of een stimulerende rol.⁶ Daarnaast vraagt het formulier om aan te geven met wie de participatie is afgestemd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om afstemming met de portefeuillehouder, de projectleider of het team communicatie.

In het kader van dit onderzoek is per gemeente gevraagd in hoeverre deze formulieren zijn ingevuld. Dat vormt immers een toetssteen voor de vraag of enige vorm van participatie daadwerkelijk is toegepast. Voor het overige hebben we hier geen nader onderzoek naar gedaan, we hebben dus geen concrete besluitvormingsprocedures getoetst. Dat viel buiten het bestek van dit onderzoek.

3.3 Gebiedsregisseurs

In het kader van de ambtelijke fusie heeft de BUCH-organisatie de nieuwe functie gebiedsregisseur gecreëerd. Het *Bestuurlijk ontwerpdocument werkorganisatie BUCH* stelt dat de aparte organisatie-eenheid 'Buiten' wordt gecreëerd en dat er in deze eenheid per 1 januari 2017 per dorpskern minimaal één procesbegeleider wordt benoemd.

De notitie *Kernkwalificaties en argumenten voor de sleutelfuncties*⁷ geeft een beschrijving van het functieprofiel onder de naam 'Procesbegeleider Buiten'. Hierin staat onder meer:

"De functie heeft tot doel te komen tot vernieuwende en verbeterde dienstverlening op basis van participatie in de samenleving [...] De functie levert een bijdrage aan de ontwikkeling van BUCH tot een participatieve overheid." (p.4).

Het profiel stelt verder dat de gebiedsregisseur onder aansturing van en in samenwerking met college(leden) wijken, buurten en dorpen ondersteunt met onder meer burgerparticipatie en zelfredzaamheid. Het nieuwe in de functie is volgens het profiel het van buiten naar binnen denken, het bij elkaar brengen van partijen in bijvoorbeeld een wijk en het daarbij benutten van de kracht van de partners. Om de veranderingsgerichtheid van de functie te waarborgen, is de functie volgens het profiel rechtstreeks onder de aansturing van een directielid gebracht.

Als belangrijke redenen voor het instellen van de functie van gebiedsregisseur is in de gesprekken die we hebben gevoerd aangegeven dat de gemeenten bij de fusie met het instellen van deze functie intern en extern goed zichtbaar willen maken dat er aandacht aan het 'contact met buiten' wordt besteed. Ook zorgen de gebiedsregisseurs er volgens deze respondent voor dat er iemand verbonden is aan ieder gebied in een situatie waarin de ambtenaren met de fusie juist losgekoppeld werden van een bepaald gebied, doordat ze thematisch werken in plaats van gebiedsgericht.

In de functieomschrijving van de gebiedsregisseur staat niet op welke wijze zij zich verhouden tot het burgerparticipatiebeleid van de vier gemeenten voor de BUCH-vorming (zie de paragrafen hierna), met andere woorden of zij geacht worden dit beleid van de vier afzonderlijke gemeenten (mede) uit te voeren.

Wat betreft de beoogde duur van het werken met gebiedsregisseurs wees een respondent erop dat na een jaar opnieuw naar de functie en naar de personele invulling wordt gekeken. Eind 2017/begin 2018 is besloten of en zo ja, hoe en met wie verder wordt gegaan.

In paragraaf 4.4 zullen we uitgebreider ingaan op de casus Gebiedsregisseur in de BUCH-gemeenten.

⁶ Bron: e-mail van onze contactpersoon op 18 december 2017.

⁷ Dit document is niet gedateerd.

4 Beleid en uitvoering burgerparticipatie

4.1 Bergen

Deze paragraaf beschrijft het burgerparticipatiebeleid in Bergen en de casus de Thuiskamer. We toetsen het beleid en de casus aan de hand van de in hoofdstuk 2 beschreven normen.

4.1.1 Beleid

In 2009 verscheen de notitie *Burgers Betrokken. Kaders burgerparticipatie en wijkgericht werken*.⁸ Deze notitie is aan de raad voorgelegd en goedgekeurd als het participatiebeleid van de gemeente Bergen. In 2011 verscheen de *Evaluatie burgerparticipatie en wijkgericht werken gemeente Bergen*.⁹

Het coalitieakkoord van 2014-2018 *De gemeente zijn wij samen* schetst de nieuwe ambitie van de gemeente. Die ambitie is in 2016 verder uitgewerkt in het visiedocument *Bergen faciliteert! Visiedocument invulling van de rol van faciliterende overheid*.¹⁰ Hieronder wordt nader ingegaan op de bovengenoemde documenten.

Burgers betrokken (2009)

Participatie vindt volgens de notitie plaats in het kader van een gemeentelijk besluit in voorbereiding en het kan hierbij gaan om een besluit van het college of een besluit van de gemeenteraad.¹¹ Het document stelt dat wijkgericht werken tot op dat moment de belangrijkste vorm van burgerparticipatie in de gemeente was.

De notitie stelt dat er bij bewonersverenigingen, raad, college en gemeentelijke organisatie behoefte bestond aan spelregels en randvoorwaarden. Volgens de notitie is het voor burgerparticipatie belangrijk dat meer duidelijkheid voor alle deelnemers wordt gecreëerd. Voordat een participatietraject start, moeten het college of de gemeenteraad het gewenste participatiemodel en het beleidsresultaat aangeven. Als het college bevoegd is, volgt een startnotitie en als de gemeenteraad bevoegd is, volgt een kaderstellende notitie. Voor beide documenten geldt dat ze een participatieparagraaf moeten bevatten. In de participatieparagraaf moeten twee vragen centraal staan:

1. Leent het onderwerp zich voor participatie?
2. Zo ja, op welk participatieniveau van de participatieladder?

Als hulpmiddel bij het beantwoorden is een checklist van twee pagina's ontwikkeld en deze is opgenomen als bijlage van de notitie. In de checklist wordt onder meer een relatie gelegd tussen het participatieonderwerp en de daarbij te kiezen trede op de participatieladder, bijvoorbeeld bij het eerste punt van de checklist: "Is het onderwerp emotioneel beladen, politiek gevoelig of leent het zich sterk voor 'nimby-oplossingen'? (Met dit laatste wordt bedoeld: oplossingen die resulteren in afwenteling van het probleem op andere (groepen) mensen, andere gebieden of toekomstige generaties.) Ja, dan informeren/communiceren."

Daarnaast bestaat een aantal punten uit vragen over de potentiële participanten, zoals de vraag of de doelgroep van participatie duidelijk is te omschrijven, de vraag van welke personen belangen kunnen worden geraakt en de vraag welke personen cruciaal zijn voor de representativiteit. Verder wordt onder meer ook de vraag gesteld of het gemeentebestuur bereid is de uitkomst van participatie te accepteren als deze binnen de gestelde randvoorwaarden past "... ook als dit wat hen betreft niet de meest optimale oplossing is."

In de participatieparagraaf moeten volgens de notitie in ieder geval de volgende zaken aan de orde komen: doelgroep, boodschap, verantwoordelijkheid en opdrachtgeverschap, trede participatieladder, ondersteuning (financieel en ambtelijk), planning, wijze van terugkoppelen aan doelgroepen en aan bestuur en eventuele inspraak.

Tot slot heeft de notitie een bijlage met spelregels bij burgerparticipatie. Hierin staat bijvoorbeeld als spelregel dat de bovengenoemde notitie met participatieparagraaf aan de deelnemers bekend wordt gemaakt. Verder staan er praktische spelregels in, zoals bijvoorbeeld over hoe er wordt omgegaan met verslagen van bijeenkomsten en wat voor locatie wordt gekozen.

⁸ Discussienotitie *Burgers Betrokken, kaders burgerparticipatie en wijkgericht werken*, maart 2009.

⁹ Evaluatie burgerparticipatie en wijkgericht werken gemeente Bergen, juni 2011

¹⁰ *Bergen faciliteert! Visiedocument invulling van de rol van faciliterende overheid*, 3 december 2016.

¹¹ *Burgers betrokken*, p8.

Evaluatie burgerparticipatie en wijkgericht werken

In 2011 zijn de burgerparticipatie en het wijkgericht werken geëvalueerd.¹² Een belangrijke conclusie was dat de communicatie vanuit de gemeente niet optimaal was, waardoor verwachtingen over bijvoorbeeld de mate van invloed sterk uiteen liepen.¹³ Een andere belangrijke conclusie was dat wijkverenigingen en medewerkers van de gemeente van mening verschillen over de mate waarin wijkverenigingen moeten worden betrokken. Onder het kopje 'Belangrijkste aanbevelingen' stelt het document dat het erop lijkt dat de betrokkenen toe zijn aan nieuwe kaders, richtlijnen en spelregels ten aanzien van burgerparticipatie in het algemeen en de wijkverenigingen in het bijzonder. En: "Wij adviseren u om deze evaluatie te gebruiken om gezamenlijk van gedachten te wisselen over een nieuw vertrekpunt."¹⁴

Coalitieakkoord 2014-2018

Het coalitieakkoord benoemt vijf pijlers waarop de gemeente in de periode 2014-2018 kan worden aangesproken. Eén van deze pijlers richt zich expliciet op samenwerking met inwoners: "Samen met de inwoners vormen wij de gemeente. Wij gebruiken de ideeën en initiatieven uit de samenleving. Wij stimuleren de inbreng van de creativiteit en kennis van inwoners en ondernemers, zodat zij actief deelnemen aan de samenleving."¹⁵

Het coalitieakkoord stelt verder dat inwoners en ondernemers steeds meer invloed willen uitoefenen op hun leef- en werkomgeving. De grootste cultuuromslag is volgens het akkoord "de verschuiving van participerende inwoners naar een participerende gemeente". Het document licht niet toe in hoeverre het hier gaat om een omslag die reeds heeft plaatsgevonden of om een omslag die de gemeente wil bereiken.

De gemeente bepaalt volgens het coalitieakkoord niet wat goed is, maar sluit aan bij de wensen en behoeften van haar inwoners. Het document benadrukt daarbij het belang van goede communicatie en geeft aan wat de gemeente gaat doen: "De gemeente richt zich nog meer op het opvangen van signalen vanuit de bewoners, de ondernemers en bezoekers. Deze geluiden gebruiken we bij het opstellen van beleid."¹⁶

Bergen faciliteert!

In aansluiting op het coalitieakkoord gaat dit visiedocument nader in op het ruimte bieden aan ideeën en initiatieven van bewoners en de meer faciliterende rol die de gemeente daarbij wil gaan vervullen.¹⁷ Het visiedocument beschrijft een verandering van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie: "De gemeente Bergen maakt al jarenlang in meer of mindere mate gebruik van burgerparticipatie. Burgers mogen meedenken, meewerken, adviseren en meebeslissen over gemeentelijk beleid en projecten. Overheidsparticipatie is in zekere zin het tegenovergestelde hiervan: de overheid participeert in een initiatief van burgers."¹⁸

Het document spreekt niet meer van de hierboven benoemde participatieladder, maar beschrijft de 'overheidsparticipatietrap'. Deze trap bestaat van onder naar boven uit de treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. Het document licht toe dat niet vaststaat op welke trede de gemeente een positie inneemt, maar dat het uitgangspunt wel is: zo laag mogelijk. Het moet volgens het document gewoon worden "... dat bestuurders en medewerkers in gesprek gaan met inwoners om samen te kijken naar hún ideeën."¹⁹ Het initiatief moet daarbij volgens het document bij de initiatiefnemers blijven, en de gemeente ondersteunt.

Over het onderwerp van participatie merkt de notitie onder meer op dat het belangrijk is om te leren herkennen op welke onderwerpen bij inwoners de energie zit, zodat daarop kan worden aangesloten. Als bijlage is bij het visiedocument een 'Afwegings- en handelingskader faciliterende overheid' toegevoegd dat onder meer ingaat op de financiering van initiatieven die in het proces naar boven komen. Stap 1 bestaat uit het gebruiken van bestaand budget, stap 2 bestaat uit ondersteuning van initiatiefnemers bij het zelf zoeken

¹² Evaluatie burgerparticipatie en wijkgericht werken gemeente Bergen, juni 2011.

¹³ Evaluatie, p10.

¹⁴ Evaluatie, p10.

¹⁵ Coalitieakkoord, p,1.

¹⁶ Coalitieakkoord, p.2.

¹⁷ Bergen faciliteert!, p3.

¹⁸ Bergen faciliteert!, p27.

¹⁹ Bergen faciliteert!, p5.

naar geld (crowdfunding, subsidies et cetera). Indien stap 2 niet succesvol is, volgt stap 3 waarbij een verzoek voor geld aan de raad kan worden voorgelegd.

Het visiedocument sluit af met een aandachtspunt en een voorstel voor het instellen van een werkgroep Faciliterende Overheid, waarin bestuur en organisatie deelnemen om invulling te geven aan het transformatieproces. Het belangrijke aandachtspunt is verwachtingenmanagement. Dit betekent dat als er sprake is van eigen belang of van een te ingewikkeld probleem om zelfstandig door burgers te laten oplossen, de gemeente een regisserender rol moet nemen.²⁰

4.1.2 SMART kader voor burgerparticipatie

Met name het document *Burgers betrokken* beschrijft een uitgewerkt kader met concrete richtlijnen en bijvoorbeeld een checklist. Hiermee wordt, zoals in de vorige paragraaf beschreven, voorafgaand aan een participatietraject aandacht gevraagd voor keuzes met betrekking tot het participatieonderwerp, het participatieniveau en de te betrekken actoren. Daarbij wordt ook de vraag gesteld naar wat de gemeente met de uitkomst van de participatie gaat doen.

Het recentere *Bergen faciliteert!* maakt een keuze voor een verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. Deze nieuwe benadering is, zoals hierboven beschreven, minder gedetailleerd uitgewerkt.

4.1.3 Burgerparticipatie als vast onderdeel van besluitvormingstrajecten

In Bergen wordt sinds december 2016 gebruikgemaakt van de standaardpassages in de formulieren voor raadsvoorstellen en collegebesluiten zoals vermeld in hoofdstuk 3. Tot 2017 werd gebruikgemaakt van een ander 'besluitformulier bij B en W advies', met daarin onder punt 3 aandacht voor burgerparticipatie: "Noem hier in steekwoorden het doel van participatie (benoem trede van de participatieladder), de doelgroep en de kosten. Sluit de gehele participatieparagraaf als bijlage in bij het college-advies. *Dit vergt dus tijdig overleg met Bureau Communicatie en/of Wijkgericht werken!!!*"

De mate waarin de punten op deze formulieren in de praktijk worden ingevuld, kunnen wij op basis van dit onderzoek niet vaststellen. Er is geen centraal overzicht waarin is bijgehouden in welke mate burgerparticipatie als thema daadwerkelijk aan de orde is gesteld in collegevoorstellen en raadsvoorstellen, in welke mate de voorstellen ook daadwerkelijk hebben geleid tot burgerparticipatietrajecten en wat de resultaten zijn geweest van deze trajecten.²¹

4.1.4 Rolverdeling raad, college, burgerparticipatie

De raad heeft de notitie *Burgers Betrokken* goedgekeurd als het participatiebeleid van de gemeente Bergen. Zoals hierboven beschreven, kan participatie plaatsvinden in het kader van een besluit in voorbereiding van het college of van de gemeenteraad en moet in beide gevallen een participatieparagraaf worden opgesteld. In de checklist die is opgesteld als hulpmiddel voor het maken van keuzes over participatie en voor het opstellen van de participatieparagraaf, worden het college en de raad gestimuleerd om de vraag te stellen in hoeverre zij bij een eventueel participatietraject bereid zijn de uitkomst van de participatie te accepteren. En in het formulier raadsvoorstel wordt het college expliciet gevraagd aan te geven of en zo ja hoe inwoners zijn betrokken en in welke mate zij invloed hebben.

De rol van het bestuur (raad en college) wordt in '*Bergen Faciliteert!*' (2016) beschreven als faciliterend. De notitie gaat nader in op de rollen van inwoners en van de ambtelijke organisatie. De rol van inwoners is dat zij zelf invulling kunnen geven aan hun leven en omgeving. De medewerker van de organisatie zal meer een verbinder en informatiemanager worden en de medewerker zal zich moeten kunnen inleven in de inwoner. De specifieke rol van de raad komt in *Bergen Faciliteert!* minder expliciet aan bod. Wel wordt de raad genoemd als laatste stap bij het zoeken van financiering voor initiatieven die naar voren komen (zie de bovenstaande paragraaf *Beleid onder het kopje Bergen faciliteert!*). Uit het gesprek dat we met enkele raadsleden hebben gevoerd, blijkt dat de raad nog 'worstelt' met de invulling van de eigen rol in het traject van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.

²⁰ Bergen faciliteert!, p16.

²¹ In antwoord op onze vraag per mail hoe vaak er bij het item burgerparticipatie iets wordt ingevuld, antwoordt onze contactpersoon dat er geen overzicht is van wanneer het item wel en wanneer het niet is beschreven, maar dat we ervan kunnen uitgaan dat daar waar er sprake is van participatie, dit in de adviezen is terug te lezen.

4.1.5 Middelen voor burgerparticipatie

Volgens de beleidsregels subsidiëring wijkverenigingen (2013)²² is er in totaal een budget van bijna 200.000 euro beschikbaar om invulling te geven aan het wijkgericht werken. Dit budget wordt verdeeld over de verschillende wijkverenigingen, afhankelijk van het aantal leden en hun plannen voor de wijk. Voor nieuwe projecten waar de gemeente burgers bij wil betrekken, komt dit ten laste van het project-/ beleidsbudget. De hoogte van het bedrag hangt af van de omvang van het te starten project.

4.1.6 Participatievoorbeelden en casusselectie

Uit het onderzoek komen voor de gemeente Bergen ruim vijftien voorbeelden van burgerparticipatie naar voren (zie tabel 4.1). Op basis van een beknopte analyse van de (eveneens beknopte) beschrijvingen van deze voorbeelden hebben we ze gerangschikt op de participatieladder. Het gaat om uiteenlopende trajecten/projecten die door de gemeente op verzoek van de onderzoekers zijn geselecteerd als voorbeelden van burgerparticipatietrajecten.

Tabel 4.1 Burgerparticipatietrajecten in Bergen per trede van participatieladder

	Traject
Zelfbestuur	<ul style="list-style-type: none">• Wijkverenigingen• Dorpsraad Egmond-Binnen
Delegeren	
Coproduceren/samenwerken	<ul style="list-style-type: none">• Herinrichting centrum: Mooi Bergen• Werkgroep faciliterende overheid• Thuiskamer Egmond-Binnen• Post aan Zee
Consulteren	<ul style="list-style-type: none">• Dorpsgesprekken• Sociale teams• Voorzieningenbeleid• Enquête wijkverenigingen
Inspreken	<ul style="list-style-type: none">• Inspreken centrumplan (Beeldkwaliteitsplan Mooi Bergen)• Inspreken omgevingsvisie
Informeren	<ul style="list-style-type: none">• Nieuwsbrieven• Jaarverslagen• Posters Thuiskamer Egmond-Binnen• Sociale media

Casusselectie: Thuiskamer Egmond-Binnen

We kiezen voor de Thuiskamer, omdat het gaat om een nieuwe, domein-overstijgende werkwijze waarbij burgers worden uitgenodigd om ideeën in te brengen over alle onderwerpen die ze zelf belangrijk vinden. Dit initiatief werd gedurende een jaar gefaciliteerd met een fysieke locatie waar burgers vrij konden binnenwandelen om ideeën in te brengen en te bespreken.

4.1.7 Casus: de Thuiskamer Egmond-Binnen

Vanuit een dorpsgesprek kwam naar voren dat inwoners van Egmond-Binnen een visie op hun dorp wilden. Daar is een initiatief voor opgezet: de Thuiskamer. De Thuiskamer Egmond-Binnen is begin 2016 als pilot gestart. Er zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd om bekendheid te geven aan dit project. Het is een plek geworden waar inwoners in 2016 dagelijks binnen konden lopen met ideeën om een dorp te creëren waar men graag woont en werkt. In de pilotperiode waren er elke dag medewerkers van de gemeente aanwezig om vragen te beantwoorden en om de ideeën te verzamelen.

Tachtig ideeën

De Thuiskamer leverde in het eerste jaar tachtig ideeën op. Deze ideeën zijn allemaal beoordeeld en besproken met de inwoners. Op basis hiervan zijn twintig mensen met ideeën over activiteiten in Egmond-Binnen samengebracht. Het doel hiervan was om hun krachten, kennis en enthousiasme te bundelen en de ideeën uit te werken. Hun ideeën hadden in meer of mindere mate overeenstemming qua inhoud of konden elkaar aanvullen. Er was bijvoorbeeld iemand die vrijwilliger wilde zijn en iemand die wandelroutes wilde uitzetten. Zij

²² Beleidsregel subsidiëring van wijkverenigingen, collegebrief, 2013.

organiseren dit nu samen en hebben een koffiepunt georganiseerd waar men samen kan komen voor een wandeling of gewoon voor een kop koffie.

De gemeente ziet de Thuiskamer Egmond-Binnen als een concrete uitwerking van het wijkgericht werken en de (nieuwe) rol van de gemeente als facilitator. De Thuiskamer Egmond-Binnen zit volgens de respondenten op de trede 'coproduceren/samenwerken' van de participatieladder. Hoewel de gemeente de pilot nog moet evalueren (dit staat voor eind 2017 gepland²³), zijn de respondenten enthousiast over het project. De gemeente heeft een faciliterende rol op zich kunnen nemen. Inmiddels is de Thuiskamer nog open op afspraak, is het sociale wijkteam er één middag per week en wordt het één ochtend bezet door een hoorspecialist. De evaluatie moet uitwijzen of de Thuiskamer open blijft en/of het wellicht ook in andere dorpen zal ontstaan. Hoewel de respondenten enthousiast zijn over de Thuiskamer, vragen ze zich af of het noodzakelijk is dat er een fysieke plek is waar mensen naartoe kunnen gaan met hun ideeën. De respondenten vinden dat de gebiedsregisseur sinds dit jaar voor een deel de functie van de Thuiskamer heeft overgenomen.

Ervaringen burgers

De Thuiskamer Egmond-Binnen wordt door de burgers die we gesproken hebben gezien als een positieve ervaring voor het dorp. De respondenten die bij het gesprek aanwezig waren, vonden dat het een verandering heeft bewerkstelligd in de manier waarop de inwoners van Egmond-Binnen naar de gemeente zijn gaan kijken. Het ging van de houding 'wij en zij', naar 'samen'. De ambtelijke bezetting in de Thuiskamer was hierbij volgens hen belangrijk. Een vaste bezetting van de Thuiskamer gedurende het jaar heeft het volgens de respondenten mogelijk gemaakt dat de ambtenaren een band hebben kunnen opbouwen met de inwoners. Er is gewerkt met verschillende werkgroepen die de actiepunten van de uiteindelijke Dorpsvisie uitwerkten. Mensen konden zich op basis van interesse bij een werkgroep naar keuze aansluiten. In enkele werkgroepen waren volgens de respondenten soms 30 tot 40 mensen betrokken.

Bij de presentatie van de Dorpsvisie waren ongeveer tweehonderd mensen aanwezig. De Dorpsvisie is halverwege december 2017 aangeboden aan de gemeenteraad van Bergen. De raad is zelf niet actief bij het opstellen van de visie betrokken geweest, maar raadsleden hebben zich wel laten zien bij open avonden en de raad heeft de visie volgens enkele respondenten met enthousiasme in ontvangst genomen. Eén respondent vond het wel teleurstellend dat de raadsleden de Dorpsvisie niet van te voren gelezen leken te hebben, waardoor het gesprek oppervlakkig bleef. De raad zei volgens de respondenten wel op een later moment erover door te willen spreken.

De rol van het college in het proces van de Thuiskamer was volgens de respondenten groter. De burgemeester was bij de opening aanwezig en ook bij de presentatie van de Dorpsvisie. Leden van het college hebben deelgenomen aan werkgroepen om mee te denken. Dit was soms lastig, omdat zij de gemeente vertegenwoordigden en hierdoor soms kritiek kregen, en omdat aanvankelijk de afspraak was dat ze er niet bij betrokken zouden zijn. Los hiervan kijken inwoners positief terug op de bijdrage van het college, omdat het hun betrokkenheid liet zien.

Tijdens het interview is de respondenten gevraagd wat ze in de toekomst willen met de Dorpsvisie en de Thuiskamer. Voor de toekomst in Egmond-Binnen hopen ze vooral dat het enthousiasme kan worden vastgehouden dat de inwoners hebben gekregen voor hun dorp en de mogelijkheden.

De thuiskamer is niet geëvalueerd als praktijkvoorbeeld van het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Bergen in de zin dat het functioneren en de resultaten van de Thuiskamer zijn beoordeeld aan de hand van de centrale beleidsdoelen en –instrumenten van het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Bergen

²³ Ten tijde van het schrijven van deze rapportage (eind december 2017) is nog geen evaluatieverslag verschenen.

4.1.8 Toetsing normen

Legenda

++ is uitstekend op orde

+ is op orde maar voor verbetering vatbaar

- is niet op orde maar voor verbetering vatbaar

-- is volstrekt onvoldoende

? is onbekend

Norm		++ /+/- /--
1	Het college heeft beleid geformuleerd inzake doel, uitvoering en beoogd resultaat van burgerparticipatie.	
Bevinding	Het beleid omtrent burgerparticipatie is geformuleerd in de notitie <i>Burgers betrokken</i> (2009) en het visiedocument <i>Bergen faciliteert!</i> (2016). Het beleid is in algemene termen geformuleerd. Met name de transitie van burgerparticipatiebeleid naar overheidsparticipatiebeleid behoeft nog verdere uitwerking in termen van uitvoering, instrumenten, middelen en beoogd resultaat.	+
2	Burgerparticipatie is benoemd als vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.	
Bevinding	Aandacht voor burgerparticipatie is standaard als paragraaf opgenomen in het format voor het collegebesluit en voor het raadsvoorstel. Onduidelijk is in hoeverre deze paragraaf structureel wordt ingevuld bij de conceptbesluiten en raadsvoorstellen. Er is geen centraal overzicht van beleid waarin burgerparticipatie aan de orde is geweest.	+
3	Het beleid biedt duidelijke kaders en richtlijnen voor burgerparticipatie (SMART).	
Bevinding	Het specifieke beleid van Bergen is deels SMART. Met name de notitie <i>Burgers betrokken</i> biedt een uitgebreid kader met concrete richtlijnen, een checklist en een lijst met concrete spelregels. De nieuwe visie op burgerparticipatie BUCH-breed is beduidend minder SMART geformuleerd.	+
4	De kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad is hierin duidelijk omschreven.	
Bevinding	Het beleid focust op de kaderstellende rol en geeft concreet aan hoe door de raad een notitie met een participatieparagraaf moet worden opgesteld. De andere rollen komen minder expliciet aan bod.	+
5	In de praktijk wordt de raad voldoende gefaciliteerd om die drie rollen goed in te kunnen vullen.	
Bevinding	Het formulier raadsvoorstel faciliteert de raad om aandacht te besteden aan burgerparticipatie bij beleid, maar onduidelijk is of dit formulier ook daadwerkelijk structureel als zodanig wordt ingevuld en in de raad met regelmaat leidt tot een debat waarbij burgerparticipatie als thema aan de orde is.	+
6	Periodiek vindt evaluatie, en zo nodig bijstelling, van het beleid t.a.v. burgerparticipatie plaats.	
Bevinding	Burgerparticipatie is in 2011 geëvalueerd en het beleid is in 2016 aangepast op basis van ervaringen met de Thuiskamer.	++

Casus Thuiskamer

Participatiethema:		
	Het beoogde participatiethema is voldoende (vooraf) omschreven <i>en afgebakend</i> .	
Bevinding	Met de Thuiskamer is bewust gekozen om de inwoners de vrijheid te geven de onderwerpen in te brengen die ze zelf het belangrijkste vinden.	++
	Het College heeft bij de keuze van het thema aantoonbaar het algemeen belang afgewogen tegen de wens om burgerparticipatie te faciliteren.	
Bevinding	Er is bewust gekozen voor het creëren van een mogelijkheid voor burgers om ieder onderwerp in te brengen.	++
	Het thema is geschikt voor een interactieve aanpak.	
Bevinding	De Thuiskamer is gericht op het in interactie met inwoners bespreken van de ideeën van burgers.	++

Participatiethema:		
	Doel: Het is voor alle <i>participanten op voorhand duidelijk</i> wat de verwachtingen van het traject zijn.	
Bevinding	Uit de interviews met burgers blijkt dat voor hen duidelijk was dat hun bijdrage zou uitmonden in een Dorpsvisie.	++
	Bestuursstijl: De keuze voor de bestuursstijl (zie participatieladder) is gemaakt en beargumenteerd.	
Bevinding	Er is bewust gekozen voor een faciliterende rol van de Thuiskamer, wat betekent dat per ingebracht onderwerp een keuze voor de passende stijl kan worden gemaakt.	++
	Actoren: Het is duidelijk welke partijen betrokken moeten en willen worden bij het proces.	
Bevinding	De Thuiskamer stond open voor alle inwoners.	++
	De deelnemers zijn representatief voor de belanghebbenden.	
Bevinding	Er zijn geen indicaties dat bepaalde groepen niet hebben deelgenomen.	++
	De gemeente heeft extra inspanningen verricht om burgers die niet uit zichzelf participeren te betrekken.	
Bevinding	Alle inwoners zijn uitgenodigd met een brief.	++
	Taakverdeling en verantwoordelijkheden: De taken van de deelnemers zijn helder.	
Bevinding	De ambtenaren (procesbegeleiders) die in de Thuiskamer werken, hebben nadrukkelijk een faciliterende rol.	++
	De taakverdeling van deelnemers is beargumenteerd.	
Bevinding	De faciliterende rol van de ambtenaren wordt beargumenteerd als belangrijk aspect van de beoogde verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.	++
	De betrokkenheid van de raad en het college is duidelijk geformuleerd.	
Bevinding	De rol van 'de overheid' is beschreven als faciliterend. De specifieke rollen van college en raad zijn niet apart beschreven.	+
	Ruimte: Het is vooraf duidelijk hoeveel ruimte alle partijen hebben om invulling te geven aan de participatie.	
Bevinding	De betrokken ambtenaren kregen ruimte om per idee te bepalen hoe invulling te geven aan de participatie.	+
	Instrumenten: Het is van tevoren helder welke instrumenten worden ingezet om de betrokkenen te laten deelnemen.	
Bevinding	De medewerkers van de Thuiskamer waren in beginsel vrij om dit te bepalen.	++
	Besluitvorming: Vooraf is helder gecommuniceerd in hoeverre de participatie daadwerkelijk meegenomen wordt in het besluitvormingstraject van raad en college.	
Bevinding	Er is niet precies vooraf duidelijk gemaakt wat de raad en het college met bijvoorbeeld de Dorpsvisie gaan doen.	-
	Randvoorwaarden: Het traject voldoet aan temporele, fysieke en financiële randvoorwaarden om burgerparticipatie mogelijk te maken.	
Bevinding	Zowel betrokken ambtenaren als inwoners geven in de interviews aan dat aan deze randvoorwaarden werd voldaan.	++
	Uitvoering: Het traject is uitgevoerd conform de beleidsuitgangspunten.	
Bevinding	De Thuiskamer sluit aan bij het idee van overheidsparticipatie uit het coalitieakkoord.	++
	Het traject is op een doelmatige wijze uitgevoerd.	
Bevinding	Er zijn geen signalen dat het traject ondoelmatig is uitgevoerd.	+

Participatiethema:		
	Er is sprake geweest van een optimale samenwerking in de driehoek college, raad en burgerparticipatie.	
Bevinding	Collegeleden en gemeenteraadsleden zijn aanwezig geweest bij bijeenkomsten. Er is een kritisch geluid dat de samenwerking met de raad bij de presentatie van de Dorpsvisie beter had gekund.	+
Resultaat:		
	De resultaten van het participatietraject zijn aantoonbaar meegenomen in het besluitvormingstraject.	
Bevinding	Het is nu nog niet bekend wat er precies met de Dorpsvisie zal worden gedaan.	Nog niet te bepalen
Alle betrokkenen zijn tevreden over de wijze waarop het traject is verlopen (proces).		
Bevinding	De geïnterviewde betrokken ambtenaren en inwoners zijn grotendeels tevreden.	++

4.2 Uitgeest

Deze paragraaf beschrijft het burgerparticipatiebeleid in Uitgeest en de casus het LeesLokaal. We toetsen het beleid en de casus aan de in hoofdstuk 2 beschreven beleidsnormen.

4.2.1 Beleidsstukken

De gemeente Uitgeest beschikt niet over een aparte nota waarin burgerparticipatiebeleid is vastgelegd. Het opstellen van een dergelijk beleidsdocument werd in 2014 en 2016 wel aangekondigd, maar is tot dusver niet opgesteld. Het 'Collegewerkprogramma 2014-2018'²⁴ (2014) kondigde aan dat het participatiebeleid zal worden ingebracht als onderdeel van het dienstverleningsconcept in een onderzoek naar de ambtelijke samenvoeging van de BUCH-gemeenten. In het nieuwe 'Collegewerkprogramma 2016-2018'²⁵ wordt burgerparticipatie opnieuw geagendeerd en worden er concrete doelen en acties geformuleerd aangaande dit thema.

Kern van het beleid

In het 'Collegewerkprogramma 2016-2018' wordt burgerparticipatie expliciet benoemd als beleidsdoel (zie onderstaand kader).

Doel/beoogd resultaat	Wat gaan we ervoor doen	Wanneer	Kosten
Inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers meer betrekken bij en verantwoordelijkheid geven voor hun eigen leef- en werkomgeving.	Op basis van uitgangspunten in een korte notitie, gericht uitvoering geven aan burgerparticipatie.	2016/2017	15.000 euro

Deze korte notitie is tot op heden niet opgesteld. De respondenten leggen uit dat de focus ligt op de uitvoering van burgerparticipatie (en minder op beleid) en dat die uitvoering laat zien dat de gemeente Uitgeest burgers betreft in de besluitvorming. In beleidsdocumenten zijn hiervoor geen kaders vastgelegd. Er is, aldus de gemeente Uitgeest, doelbewust voor gekozen om burgerparticipatie beleidsarm in te voeren. De door de gemeente aangeleverde documenten voor dit onderzoek richten zich vooral op voorbeelden van burgerparticipatie die in de praktijk hebben plaatsgevonden. Hier zal in 4.2.2 verder op in worden gegaan.

Burgerparticipatie als vast onderdeel van het besluitvormingstraject

Burgerparticipatie is een vast onderdeel van de officiële formulieren voor raadsvoorstellen en het besluitformulier voor B en W advies. Dit formulier is in december 2016 door de vier gemeenten geaccordeerd. Onduidelijk is in hoeverre dit onderdeel van het formulier consequent en structureel wordt ingevoerd. Er is geen centraal overzicht aangetroffen van formulieren met ingevulde burgerparticipatietrajecten.

²⁴ 'Collegewerkprogramma gemeente Uitgeest 2014-2018', 12 augustus 2014.

²⁵ 'Collegewerkprogramma gemeente Uitgeest 2016-2018', 9 februari 2016.

Rolverdeling van raad en college

In de aangeleverde beleidsstukken wordt niet uitgewerkt wat de rol van de raad en het college is ten aanzien van burgerparticipatie (beleid). Voor dit onderzoek zijn ook interviews afgenomen met de wethouder, ambtenaren en telefonische interviews met drie raadsleden. Tijdens deze interviews is onder andere uitgevraagd hoe zij de rol van het college en de raad zien bij burgerparticipatiebeleid en de uitvoering. Volgens de geïnterviewde raadsleden heeft de raad tot dusver geen rol in participatietrajecten aangenomen. Het zou volgens hen wel goed zijn als de raad voor belangrijke projecten een participatieplan opstelt. Het is dan voornamelijk belangrijk om burgers al in het voortraject te betrekken. Ze wijzen erop dat het hun taak is om te zorgen dat inwoners mee mogen denken en het college erop attent te maken dat dit ook gebeurt. Dit hoort dus bij hun volksvertegenwoordigende rol. Daarnaast vinden de raadsleden dat het in eerste instantie ook de taak van het college is om in te vullen hoe inwoners betrokken worden, de raad controleert dit beleid dan vervolgens, en kan ingrijpen waar nodig. In sommige gevallen is dit volgens hen dan ook gebeurd. De kaderstellende rol van de raad is volgens hen een aandachtspunt. Ze hebben als raad geen initiatief genomen om participatietrajecten op te starten of (beleids)kaders te schetsen voor projecten in de gemeente.

Beschikbare middelen

Er zijn geen (financiële) middelen beschikbaar voor burgerparticipatie. Respondenten zeggen dat dit geld onder de kostenpost 'projectbegrotingen' valt. De gebiedsregisseur wordt ook gezien als een burgerparticipatiemiddel. De gebiedsregisseur is sinds 1 januari 2017 een nieuwe functie en hier is dus budget voor vrijgemaakt.

4.2.2 Burgerparticipatievoorbeelden gemeente Uitgeest

Uit de analyse van de aangeleverde documenten en de afgenomen interviews komen negen voorbeelden van burgerparticipatie naar voren. Over twee casussen zijn relatief veel documenten geleverd: de 'Herinrichting van het Centrumgebied' en de 'Omgevingsvisie'. Daarnaast werd er tijdens de interviews onder meer over het LeesLokaal gesproken. Deze casus is uiteindelijk gekozen voor dit onderzoek. Bijzonder aan deze casus is het LeesLokaal niet expliciet is opgezet als burgerparticipatieproject, maar in reactie op bezuinigingen door de gemeente door burgers zelf is geïnitieerd.

Tabel 4.1 Burgerparticipatietrajecten in Uitgeest per trede van participatieladder

	Traject
Zelfbestuur	<ul style="list-style-type: none">• Openluchtwembad• LeesLokaal
Delegeren	<ul style="list-style-type: none">• Vissteigers Waldijk
Coproduceren/samenwerken	<ul style="list-style-type: none">• Centrumplan (deels)
Consulteren	<ul style="list-style-type: none">• Herinrichting Centrumgebied (4 interactieve sessies)• Omgevingsvisie (interactieve workshops)• Park Oudgeest
Inspreken	<ul style="list-style-type: none">• Herinrichting sportcomplex
Informereren	<ul style="list-style-type: none">• (sociale) media• Huis-aan-huis-brieven Centrumplan en Omgevingsvisie

4.2.3 Casus: het LeesLokaal

Het LeesLokaal is een fysieke plek in de gemeente Uitgeest waar mensen boeken kunnen inleveren, mee kunnen nemen en waar activiteiten worden georganiseerd. Het is geen bibliotheek, omdat het LeesLokaal geen leenrechten heeft. Mensen kunnen vriend worden (en zo het LeesLokaal met een vrijwillige bijdrage sponsoren). Een deel van de functies van de bibliotheek heeft het LeesLokaal wel overgenomen: het is een ontmoetingsplek en het zet in op het bevorderen van taalvaardigheid bij kinderen. Het LeesLokaal heeft een bestuur dat bestaat uit vijf leden en heeft momenteel 37 vrijwilligers. Het LeesLokaal is ontstaan vanuit het initiatief van inwoners doordat de bibliotheek in Uitgeest zou gaan sluiten. In 2013 is er door de raad besloten dat de subsidie voor de bibliotheek stapsgewijs zou worden afgebouwd. In 2013 nam WBBU (Werkgroep Behoud Bibliotheek Uitgeest) een initiatief tot protesteren tegen het besluit van de raad. Er zijn toen 1800 handtekeningen opgehaald. Het college van B en W besloot in maart 2015 tot een onderzoek naar de haalbaarheid van het behoud van de bibliotheek en in dat jaar werd er een plan geselecteerd dat de doorstart van de bibliotheek zou betekenen. Er werd toen besloten dat er in januari 2016 mee gestart zou gaan worden en dat de Stichting bibliotheek Uitgeest (tegenwoordig: LeesLokaal Uitgeest) het LeesLokaal zou gaan vormgeven.

In het rapport van onderzoeksbureau Questum²⁶ dat het scenario uitwerkte voor het LeesLokaal is het bestuurlijk kader van de gemeente uitgewerkt (p.5).

Het college van B en W van Uitgeest heeft het volgende bestuurlijk kader meegegeven voor de toekomstige bibliotheekfunctie:

- De functies centraal: de bibliotheek dient, conform de nieuwe Bibliotheekwet, niet primair te worden opgevat als een gebouw, als een activiteit (boeken uitlenen) of als een organisatie, maar als een verzameling functies die op een lokaal passende manier kan worden ingevuld.
- Toekomstbestendig: de toekomstige bibliotheekvoorziening in Uitgeest dient in te spelen op de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. De bibliotheekvoorziening dient toekomstbestendig te zijn in de zin dat deze (1) adaptief inspeelt op de maatschappelijke behoeften zoals te voorzien in de nabije toekomst en (2) in hoge mate gedragen wordt door de gebruikers en direct betrokken maatschappelijke partners.
- Jeugd en volwassenen: de toekomstige bibliotheekvoorziening in Uitgeest dient de jeugd en volwassenen op evenwichtige wijze te bedienen. De jeugd (in het bijzonder tot einde basisschoolleeftijd) dient maximaal te worden bereikt. Met betrekking tot volwassenen is extra aandacht van belang voor volwassenen in een kwetsbare maatschappelijke positie.

De bibliotheek wordt nu gerund door vrijwilligers die in principe alle taken op zich hebben genomen die hiervoor door betaalde krachten werden uitgevoerd. De gemeente committeert zich richting het LeesLokaal voor een periode van in principe vier jaar. Per jaar krijgt het LeesLokaal een subsidie van 120.000 euro die in vier gelijke delen per kwartaal wordt uitbetaald. Het LeesLokaal heeft zich verbonden aan de subsidievoorwaarden om de leesvaardigheid van de jeugd te bevorderen. Hierover was met hen afgesproken dat zij een professionele coördinator zouden inhuren, maar voor deze koers heeft het bestuur niet gekozen. Zij willen een vrijwilligersorganisatie blijven en kiezen ervoor om leraren van basisscholen bij hen uit te nodigen voor scholing en in die tijd de kosten die de school maakt voor een invaldocent te vergoeden.

Als er naar de participatieladder wordt gekeken, dan bevindt het leesLokaal zich volgens de respondenten op de bovenste twee treden: delegeren en zelfbestuur.

Burgers zijn opgestaan om de bibliotheek over te nemen, waarbij de gemeente in het begin ondersteuning heeft geboden bij het opstarten van de nieuwe vorm. De respondenten zien het LeesLokaal als voorbeeld van een initiatief van onderop (vanuit de inwoners zelf) waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft gespeeld. Het is aanvankelijk niet opgezet als burgerparticipatietraject, maar ontstaan als een reactie op bezuinigingen op de bibliotheek door de gemeente. Gelet op het bestuurlijk kader waarbinnen het LeesLokaal functioneert, is het de vraag of het LeesLokaal als een vorm van zelfbestuur moet worden beschouwd (hoogste trede participatieladder), of een trede lager op de participatieladder moet worden gesitueerd, namelijk als een vorm van delegeren. Volgens het bestuur krijgt het van de gemeente veel ruimte om te doen wat het denkt dat goed is. Er heeft in 2017 vier keer overleg plaatsgevonden en het bestuur van het LeesLokaal is tevreden over de communicatie met de gemeente.

²⁶ 'De Uitgeester Bibliotheek: Toekomstbestendig en betaalbaar', Questum, Plan van aanpak van de gemeente Uitgeest, 12 oktober 2015.

4.2.4 Toetsing beleidsnormen

Legenda

++ is uitstekend op orde

+ is op orde maar voor verbetering vatbaar

- is niet op orde maar voor verbetering vatbaar

-- is volstrekt onvoldoende

? is onbekend

Norm		+ / -
1	Het college heeft beleid geformuleerd inzake doel, uitvoering en beoogd resultaat van burgerparticipatie.	
Bevinding	Er is geen beleid geformuleerd aangaande burgerparticipatie. Ook de aangekondigde notitie is (nog) niet geschreven.	--
2	Burgerparticipatie is benoemd als vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.	
Bevinding	Het is sinds 2017 standaard opgenomen in het format voor het collegebesluit en voor het raadsvoorstel, maar niet als zodanig gelabeld in andere nota's. Onduidelijk is in hoeverre deze paragraaf structureel en consequent wordt ingevuld.	+
3	Het beleid biedt duidelijke kaders en richtlijnen voor burgerparticipatie (SMART).	
Bevinding	Er zijn geen kaders en/of richtlijnen geformuleerd.	--
4	De kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad is hierin duidelijk omschreven.	
Bevinding	De rol van de raad aangaande burgerparticipatie is niet in beleidsdocumenten beschreven.	--
5	In de praktijk wordt de raad voldoende gefaciliteerd om die drie rollen goed in te kunnen vullen.	
Bevinding	Het formulier raadsvoorstel faciliteert sinds 2017 de raad om aandacht te besteden aan burgerparticipatie bij beleid. Onduidelijk is in hoeverre dit formulier consequent is en wordt ingevuld.	+
6	Periodiek vindt evaluatie, en zo nodig bijstelling, van het beleid ten aanzien van burgerparticipatie plaats.	
Bevinding	Er is geen beleid ten aanzien van burgerparticipatie waardoor er ook geen periodieke evaluatie plaatsvindt.	-

Norm		+ / -
	<i>Participatiethema: het LeesLokaal</i>	
	Het beoogde participatiethema is voldoende (vooraf) omschreven <i>en afgebakend</i> .	
Bevinding	Er is een samenwerkingsconvenant opgesteld waarin de taken van het LeesLokaal omschreven staan, net als de rol van de gemeente.	++
	Het College heeft bij de keuze van het thema aantoonbaar het algemeen belang afgewogen tegen de wens om burgerparticipatie te faciliteren.	
Bevinding	Het college heeft na een handtekeningactie van burgers het initiatief genomen tot een onderzoek naar behoud van de bibliotheekfunctie. Daarmee toont het college het algemeen belang af te wegen tegen burgerparticipatie.	++
	Het thema is geschikt voor een interactieve aanpak.	
Bevinding	Het LeesLokaal is gericht op een interactieve aanpak tussen gemeente en het bestuur van het LeesLokaal.	++
	<i>Doel:</i>	
	Het is voor alle <i>participanten op voorhand duidelijk</i> wat de verwachtingen van het traject zijn.	
Bevinding	De verwachtingen zijn op voorhand geformuleerd en in een overeenkomst ondertekend door betrokkenen.	++
	<i>Bestuursstijl:</i>	
	De keuze voor de bestuursstijl (zie participatieladder) is gemaakt en beargumenteerd.	
Bevinding	Er is gekozen voor een vorm van zelfbestuur.	++

Norm		+ / -
	<i>Actoren:</i> Het is duidelijk welke partijen betrokken moeten en willen worden bij het proces.	
Bevinding	In het rapport van Questum is geformuleerd welke partijen betrokken moeten worden bij het proces.	++
	De deelnemers zijn representatief voor de belanghebbenden.	
Bevinding	Het LeesLokaal wordt bestuurd door inwoners van Uitgeest, alle respondenten geven aan dat zij niet volledig representatief zijn voor de belanghebbenden. Dit wordt niet altijd als een probleem gezien.	+
	De gemeente heeft extra inspanningen verricht om burgers die niet uit zichzelf participeren te betrekken.	
Bevinding	De gemeente heeft inspanningen verricht n.a.v. de handtekeningenactie van burgers conform de wens van de burgers.	++
	<i>Taakverdeling en verantwoordelijkheden:</i> De taken van de deelnemers zijn helder.	
Bevinding	In het plan van aanpak zijn de taken van het bestuur van het LeesLokaal en de gemeente geformuleerd.	++
	De taakverdeling van deelnemers is beargumenteerd.	
Bevinding	De taakverdeling is beargumenteerd.	++
	De betrokkenheid van de raad en het college is duidelijk geformuleerd.	
Bevinding	De betrokkenheid van de gemeente is beargumenteerd. Hierin is geen expliciet onderscheid gemaakt tussen de rol en taken van het college en de raad.	+
	<i>Ruimte:</i> Het is vooraf duidelijk hoeveel ruimte alle partijen hebben om invulling te geven aan de participatie.	
Bevinding	Het LeesLokaal is het resultaat van een burgerparticipatietraject en wordt bestuurd door burgers. Ze krijgen hiervoor subsidie van de gemeente. In de plan van aanpak is geformuleerd hoeveel ruimte er kan worden gegeven aan participatie. Daarnaast mag het LeesLokaal hier zelf invulling aan geven.	++
	<i>Instrumenten:</i> Het is van tevoren helder welke instrumenten worden ingezet om de betrokkenen te laten deelnemen.	
Bevinding	Het LeesLokaal wordt uitsluitend bestuurd door vrijwilligers/burgers.	+
	<i>Besluitvorming:</i> Vooraf is helder gecommuniceerd in hoeverre de participatie daadwerkelijk meegenomen wordt in het besluitvormingstraject van raad en college.	
Bevinding	De gemeente heeft voorwaarden verbonden aan de subsidie die zij aan het LeesLokaal verstrekt en hierbij is gecommuniceerd welke consequenties hieraan verbonden zitten.	++
	<i>Randvoorwaarden:</i> Het traject voldoet aan temporele, fysieke en financiële randvoorwaarden om burgerparticipatie mogelijk te maken.	
Bevinding	De gemeente verschaft het LeesLokaal subsidie, een ruimte en tijd. Er wordt dus voldaan aan de temporele, fysieke en financiële voorwaarden om burgerparticipatie mogelijk te maken.	++
	<i>Uitvoering:</i> Het traject is uitgevoerd conform de beleidsuitgangspunten.	
Bevinding	Hoewel er in de gemeente Uitgeest geen sprake is van een expliciet burgerparticipatiebeleid is het LeesLokaal wel een goed voorbeeld van burgerparticipatie in de praktijk.	n.v.t.
	Het traject is op een doelmatige wijze uitgevoerd.	
Bevinding	Het LeesLokaal heeft helder geformuleerde, tijdsgebonden doelen. De geformuleerde taken worden op doelmatige wijze uitgevoerd.	++
	Er is sprake geweest van een optimale samenwerking in de driehoek college, raad en burgerparticipatie.	
Bevinding	De raad, het college en de initiatiefnemers van het LeesLokaal zijn alle betrokken geweest bij de opstart van het LeesLokaal.	++

Norm		+ / -
	<i>Resultaat:</i> De resultaten van het participatietraject zijn aantoonbaar meegenomen in het besluitvormingstraject.	
Bevinding	De tussentijdse resultaten worden meegenomen in de afspraken die tussen het LeesLokaal en de gemeente gemaakt worden.	++
	Alle betrokkenen zijn tevreden over de wijze waarop het traject is verlopen (proces).	
Bevinding	Zowel de gemeente als het LeesLokaal is tevreden over het traject. Ook inwoners van Uitgeest zijn enthousiast over het LeesLokaal.	++

4.3 Castricum

Leeswijzer

Deze paragraaf beschrijft het burgerparticipatiebeleid in Castricum en de casus dorpsraden. We toetsen het beleid en de casus aan de in hoofdstuk 2 beschreven beleidsnormen.

4.3.1 Beleidsstukken

Er zijn twee beleidsstukken waar burgerparticipatie in vermeld wordt.

In de 'Handreiking interactieve beleidsvorming, besturen met inzicht'²⁷ (2014) zijn centrale beleidsuitgangspunten omtrent burgerparticipatie beschreven. De focus ligt daarbij op wat nodig is om een interactief beleidsproces tussen inwoners en de gemeente te starten. Het doel wordt omschreven als: *"Het is belangrijk om een interactief beleidsproces zodanig in te richten dat hiermee kennis kan worden vergaard en informatie verkregen over wat er leeft onder de mensen."* (Voorwoord).

In het 'raadsprogramma 2014-2018'²⁸ dat tot stand is gekomen na twee bijeenkomsten met alle fracties staat vermeld dat de gemeente streeft naar het betrekken van burgers bij beleid. In de inleiding staat dat burgerparticipatie onmisbaar is om de doelen uit het programma te realiseren. Dit wordt gerealiseerd door *"het benutten van beschikbare kennis, ervaring en creativiteit van mensen en/of groepen door ze actief te benaderen en te betrekken"* (p.1) als uitgangspunt te nemen.

Handreiking

De gemeente Castricum heeft wat betreft burgerparticipatie gekozen voor een focus op het starten van interactieve beleidsprocessen met burgers, zoals beschreven in de 'Handreiking interactieve beleidsvorming, besturen met inzicht' (2014). Een checklist kan worden gehanteerd om te bepalen of de beleidssituatie c.q. de context van een project zich leent voor een interactieve aanpak. De checklist bevat de volgende vragen (zie onderstaand kader).

De belangrijkste vragen die de beleidsvoorbereider zich moet stellen, zijn:

1. Is het onderwerp emotioneel beladen, politiek gevoelig of leent het zich sterk voor 'nimby-oplossingen' of 'nivea-oplossingen'(niet in mijn voor- en achtertuin)?
 2. Biedt het onderwerp in principe voldoende ruimte voor meerdere oplossingsvarianten of scenario's, zodat de uitkomst van het proces op niet voorhand al vastligt?
 3. Laat het onderwerp voldoende invloed voor burgers toe om daadwerkelijk te kunnen spreken over interactiviteit?
 4. Is het bestuur bereid om belanghebbenden zo veel invloed te verschaffen, dat er daadwerkelijk sprake kan zijn van interactiviteit?
 5. Zijn er voldoende middelen beschikbaar of vrij te maken?
 6. Is er voldoende tijd? (zoals bestuurlijke deadlines of aanvraag subsidies)
- (p.1)

²⁷ 'Handreiking interactieve beleidsvorming: besturen met inzicht', gemeente Castricum, 6 augustus, 2014.

²⁸ 'Raadsprogramma 2014-2018', gemeente Castricum, 24 november 2014.

Indien op vraag 1 een negatief antwoord (NEE) kan worden gegeven en op de andere vragen een positief antwoord (JA) en er gekozen wordt voor een interactieve aanpak, dient een startnotitie geschreven te worden met de volgende onderwerpen (zie onderstaand kader).

Indeling startnotitie:

- 1 Het onderwerp
 - 2 Omschrijven van het doel van het interactieve proces
 - 3 Omschrijven van de bestuursstijl
 - 4 Werkvormen
 - 5 Deelnemers
 - 6 Verantwoordelijkheden binnen het proces
 - 7 Besluitvorming
 - 8 Randvoorwaarden
 - 9 Faciliteiten
 - 10 Communicatie
- (p.3, 4)

Daarnaast wordt de participatieladder in de handreiking toegelicht als te gebruiken interactief communicatie-instrument. Burgerparticipatietrajecten kunnen aan de hand van de participatieladder gedefinieerd worden en er is volgens deze handreiking sprake van een volwaardig interactief proces wanneer burgers een adviserende rol op zich kunnen nemen. *“Niveau 1 (informereren) en niveau 2 (raadplegen) zijn de meer traditionele vormen van inspraak. Vanaf de derde vorm (adviseren) is sprake van de inzet van volwaardige interactieve instrumenten, passend in de definitie van interactieve beleidsvorming.”* (p.5). De aanleiding voor de totstandkoming van deze handreiking is reeds ontstaan bij de samenvoeging van de gemeente Castricum, Akersloot en Limmen in 2002. Net als het huidige college hebben de colleges daarvoor in de coalitieakkoorden aangegeven het belangrijk te vinden burgers en instellingen in te schakelen bij de voorbereiding en uitvoering van beleid.

Raadsprogramma

In het Raadsprogramma 2014-2018 staat als doel omschreven dat de gemeente Castricum de kennis, ervaring en creativiteit van zijn inwoners wil benutten. Een geformuleerd doel is om *“met ingang van 2015 er klaar voor zijn om inwoners in staat te stellen optimaal te participeren.”* (p.4). De wijze waarop burgerparticipatie wordt ingezet om de in het raadsprogramma geformuleerde doelen te bereiken, wordt niet verder toegelicht.

Burgerparticipatie als vast onderdeel van het besluitvormingstraject

Door de checklist is burgerparticipatie als vast onderdeel van het besluitvormingstraject benoemd. In de gemeente Castricum was voor eind 2016 burgerparticipatie al een vast onderdeel van het formulier raadsvoorstel. Daarnaast is burgerparticipatie net als in de andere drie BUCH-gemeenten sinds december 2016 een vast onderdeel van de officiële formulieren voor raadsvoorstellen en het besluitformulier voor B en W advies voor alle BUCH-gemeenten. Onduidelijk is in hoeverre structureel en consequent gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid. Er is geen centraal overzicht van ingevulde burgerparticipatieparagrafen waarin is vermeld op welke beleidsthema's burgerparticipatie gewenst is, of burgerparticipatie ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn.

Rol van de raad en het college

De rolverdeling tussen de raad en het college bij burgerparticipatie komt naar voren in de 'handreiking interactieve beleidsvorming, besturen met inzicht' (2014). Hierin staat vermeld dat *“veel interactieve processen zich afspelen op grote afstand van de raad. Het zijn vaak de ambtenaren en in mindere mate leden van het college die vanuit de gemeente betrokken zijn bij interactieve beleidsprocessen. Het initiatief en de regie van veel interactieve beleidsprocessen ligt voor het grootste gedeelte bij de ambtelijke organisatie en het college. In de praktijk zit de betrokkenheid van de raad en het college vooral in het vaststellen van de kaders en de aanpak van het proces.”* (p.19).

Voorals ambtenaren zijn volgens de handreiking dus betrokken bij interactieve beleidsprocessen, de raad onderstreept deze conclusie.

De respondenten zijn van mening dat het college burgerparticipatie belangrijk vindt. Er zijn volgens hen nog geen interactieve beleidsprocessen gestart. De participatie is volgens hen nog niet hoger dan niveau 1

(informereren) en niveau 2 (raadplegen) gekomen. Als uitzondering hierop noemt een respondent het ontwikkelen van de maatschappelijke agenda van 2017, maar dit is een startdocument waar burgers geraadpleegd zijn en dit ziet hij dus niet per se als een voorbeeld van een proces waar burgers geparticipeerd hebben op het niveau van adviseren of hoger, maar dit kan in de toekomst wel zo groeien.

Het initiatief voor het starten van een interactief proces of het initiëren van een burgerparticipatietraject is door de raad niet in gang gezet. Onze gesprekspartners vinden dat de raad te weinig kaders stelt in relatie tot het thema burgerparticipatie. Een verklaring hiervoor is volgens hen dat de raad worstelt met de manier waarop zij hun functie als raad kunnen vervullen en tegelijkertijd ruimte kunnen bieden aan burgers die een actievere rol willen oppakken. Uit het gesprek met zeven raadsleden blijkt dat men deze worsteling herkent en daar nog geen oplossing voor heeft.

In de handreiking wordt een advies van de werkgroep dualisme en bestuurlijke vernieuwing aangehaald. Deze werkgroep had als doel om suggesties te doen voor bestuurlijke vernieuwing. Het advies van de werkgroep betreft de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Volgens de werkgroep moet de raad deze meer oppakken en moet er meer rechtstreeks contact komen met bewoners en maatschappelijke organisaties. De mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen op het gemeentelijk beleid moeten worden vergroot. Tijdens het interview met de zeven raadsleden zeiden zij te herkennen dat zij als raad geen duidelijke kaders hebben vastgesteld wat betreft burgerparticipatie.

Beschikbare middelen

Er is geen apart budget beschikbaar voor burgerparticipatie in het algemeen. Als er vormen van burgerparticipatie worden toegepast in een bepaald proces, dan worden hier doorgaans middelen voor vrijgemaakt vanuit het projectbudget. De dorpsraden krijgen bijvoorbeeld wel 1500 euro subsidie per jaar. Dit is een apart budget dat gereserveerd wordt voor elk van de dorpsraden.

4.3.2 Tabel met voorbeelden en participatieladder

Naar aanleiding van een analyse van de aangeleverde documenten door de gemeente Castricum en de afgenomen interviews is hieronder een selectie opgenomen van ongeveer twintig voorbeelden van burgerparticipatie in de gemeente Castricum (zie tabel 4.2). Deze zijn gerangschikt op de trede van de participatieladder.

Tabel 4.2 Burgerparticipatietrajecten in Castricum per trede op de participatieladder

	Traject
Zelfbestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Mijnbuurtje.nl (in ontwikkeling)
Delegeren	<ul style="list-style-type: none"> • Dorpsraden • Hangplek Akersloot • Groen spoor
Coproduceren/samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Werkgroep dualisme en bestuurlijke vernieuwing • Burgerinitiatieven • Referendumcommissie • Zwemvoorziening
Consulteren	<ul style="list-style-type: none"> • Platform Cultuur • Overleggroep Strandgebied • Overleggroep Buitengebied • Platform Sport • Platform Gehandicaptenbeleid • Adviesraad Sociaal Domein • De Zanderij • Digitaal platform • Limmen Zandzoom
Inspreken	<ul style="list-style-type: none"> • Inspraak raadsspreekuur
Informereren	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwbrieven • Sociale media

Uit de bovenstaande mogelijkheden hebben we uiteindelijk voor de dorpsraden als casus gekozen, omdat de dorpsraad als instituut relatief hoog op de participatieladder staat en dus in principe veel lessen kan bieden voor de andere gemeenten.

4.3.3 Casus: de dorpsraden

De gemeente Castricum kent twee dorpsraden: Akersloot en de Woude. Voorheen bestond er nog een derde dorpsraad in Bakkum. Dorpsraden bestaan gemiddeld uit vijf leden (voorzitter, secretaris, penningmeester en twee bestuursleden). De dorpsraad Akersloot en de Woude functioneren in de praktijk op een heel andere manier; voor dit onderzoek focussen wij op hun gemeenschappelijke noemers. Beide dorpsraden organiseren inspraakavonden voor inwoners en dragen verantwoordelijkheid voor het verzamelen van de ideeën van die inwoners. Ze vertegenwoordigen de inwoners van het desbetreffende dorp en zijn de verbindende factor naar de gemeente Castricum toe. Het bestuur van de dorpsraad heeft als voornaamste functie de belangen van hun inwoners te behartigen, de communicatie tussen gemeente en burgers te verbeteren en een adviserende rol op zich te nemen naar de gemeente toe. Ze komen een paar keer (minimaal één keer) per jaar bijeen met de desbetreffende contactpersoon van de gemeente. De dorpsraad kan suggesties doen voor veranderingen in het dorp en communiceren wat zij als dorpsraad hebben ondernomen en willen ondernemen in de toekomst. Ook kunnen ze kenbaar maken op wat voor manieren de gemeente hen daarbij zou kunnen ondersteunen. In de samenwerkingsovereenkomst²⁹ tussen de gemeente Castricum en de dorpsraden is een aantal punten beschreven dat refereert aan burgerparticipatie. Een selectie van deze punten wordt hieronder beschreven:

1. De gemeente streeft na de communicatie tussen burgers en de gemeente te verbeteren.
2. De gemeente streeft na de burgers directer verantwoordelijk te laten zijn voor hun leef- en woonomgeving en de inrichting van het publieke domein.
3. De gemeente streeft na de burgers middelen te verschaffen om als partner te functioneren voor de beleidsvorming en beleidsuitvoering over onderwerpen die direct of indirect hun dorp betreffen.
4. De rol van de dorpsraden is deelname aan het maatschappelijke debat, betrokkenheid bij het politiek debat om zo de leefbaarheid van de kern onder de aandacht van de bestuurders, professionals en burgers te brengen.
5. De adviserende functie van de dorpsraad strekt tot consultatie, participatie en klankbord.
6. De dorpsraden streven ernaar zo veel mogelijk een afspiegeling te vormen van bewoners die vertegenwoordigd worden door de dorpsraad.
7. Vergaderingen van de dorpsraden zijn voor bewoners vrij toegankelijk.

De omschreven punten bevinden zich op de participatieladder op het niveau van delegeren. Hoe dit in de praktijk in zijn werk gaat, is tijdens de interviews onderzocht. Aan de hand van de interviews zullen er in dit onderzoek geen generaliseerde uitspraken worden gedaan over de dorpsraden, maar de interviews worden opgevat als nuttige tool om de processen diepgaand te beschrijven. Deze adviserende rol (punt vijf van de hierboven genoemde punten) bevindt zich op de participatieladder op het niveau van consulteren. De leden van de dorpsraden worden gekozen door de inwoners zelf. In principe kan elke stemgerechtigde inwoner gekozen worden en ook kiezen tijdens de ledenvergaderingen die vrij toegankelijk zijn voor alle inwoners.

Voor dit onderzoek is een interview afgenomen met het bestuur van de dorpsraad van Akersloot. De dorpsraad Akersloot bestaat al sinds 1998 en vanaf dat jaar hebben zij twee tot drie keer per jaar overleg met de wethouder die verantwoordelijk is voor dit gebied. Tijdens deze overleggen bespreken ze hoe de gemaakte afspraken zijn verlopen en worden er nieuwe afspraken gemaakt. De gemeente luistert volgens de dorpsraad wisselend naar hun ideeën. In principe mogen ze over alles meepraten en -denken³⁰ en soms doen zij ook voorwerk voor een te starten project. De dorpsraad Akersloot vindt ook dat de gemeente hen niet altijd op tijd informeert over bepaalde zaken die spelen. Tijdens het laatste overleg is afgesproken dat ze door de gemeente eerder geïnformeerd worden over zaken die in hun dorp in ontwikkeling zijn. De BUCH heeft structuur in hun overleggen gebracht. Sinds dit jaar hebben ze goed contact met de gebiedsregisseur. De gemeente lijkt meer slagkracht te hebben. Een punt van aandacht is dus de terugkoppeling van de gemeente van wat zij met de inbreng van de dorpsraad hebben gedaan. De dorpsraad wil van de gemeente hierin een actievere houding, de gebiedsregisseur kan hier wellicht een positieve bijdrage aan leveren.

²⁹ 'Samenwerkingsconvenant tussen de gemeente Castricum en de dorpsraden Akersloot, Bakkum en De Woude', ondergetekend door de gemeente Castricum, de Stichting dorpsraad Akersloot, de Vereniging dorpsraad Bakkum, de Vereniging dorpsraad De Woude, 18 november 2008.

³⁰ Van het snoeien van heggen ten behoeve van de veiligheid/zichtbaarheid langs de openbare weg, een inhaalverbod voor tractoren, tot grote projecten als het moderniseren van een sporthal.

Op basis van het interview met de dorpsraad constateren we dat de dorpsraad feitelijk niet op het niveau van delegeren functioneert, maar eerder op het niveau van consulteren. De samenwerkingsovereenkomst rept over het beschikbaar stellen van middelen om als partner te functioneren in beleidsvorming en uitvoering, maar van dat laatste komt in de praktijk niet of nauwelijks iets terecht. Het is de vraag of het beperkte budget van de dorpsraden hen sowieso in staat stelt beleid uit te voeren. Het is ook niet vast te stellen in hoeverre de dorpsraad daadwerkelijk representatief is (qua samenstelling) voor alle inwoners van Akersloot en ook als zodanig functioneert.

Een evaluatie van het functioneren van de dorpsraden als praktijkvoorbeeld en concrete invulling van het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Castricum heeft voor zo ver ons bekend nog niet plaatsgevonden.

4.3.4 Toetsing beleidsnormen

Legenda

++ is uitstekend op orde

+ is op orde maar voor verbetering vatbaar

- is niet op orde maar voor verbetering vatbaar

-- is volstrekt onvoldoende

? is onbekend

Norm		+ / -
1	Het college heeft beleid geformuleerd inzake doel, uitvoering en beoogd resultaat van burgerparticipatie.	
bevinding	In de Handreiking interactieve beleidsvorming (2014) staat beleid geformuleerd aangaande burgerparticipatie.	+
2	Burgerparticipatie is sinds 2017 benoemd als vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.	
bevinding	Burgerparticipatie is benoemd als vast onderdeel van een besluitvormingstraject in het format voor collegebesluiten en voor de raadsvoorstellen. Er is geen centraal overzicht waarin is aangegeven bij welke beleidsthema's burgerparticipatie is voorgesteld, of participatie ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn.	+
3	Het beleid biedt duidelijke kaders en richtlijnen voor burgerparticipatie (SMART).	
bevinding	De checklist en participatieladder zijn benoemd als kader voor interactieve beleidsprocessen. We beschouwen dit kader deels als SMART.	+
4	De kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad is hierin duidelijk omschreven.	
bevinding	De rol van de raad wordt in de handreiking interactieve beleidsvorming (2014) benoemd als zijnde kaderstellend. Daarnaast wordt in de handreiking een advies van de werkgroep dualisme en bestuurlijke vernieuwing aangehaald die vindt dat de raad zijn volksvertegenwoordigende rol meer op zich moet nemen.	-
5	In de praktijk wordt de raad voldoende gefaciliteerd om die drie rollen goed in te kunnen vullen.	
bevinding	Het formulier raadsvoorstel faciliteert sinds 2017 de raad om aandacht te besteden aan burgerparticipatie bij beleid. Onduidelijk is in hoeverre dit formulier consequent is en wordt ingevuld.	+
6	Periodiek vindt evaluatie, en zo nodig bijstelling, van het beleid t.a.v. burgerparticipatie plaats.	
bevinding	Er vindt geen periodieke evaluatie plaats aangaande beleid t.a.v. burgerparticipatie.	-

Norm		+ / -
	<i>Participatiethema: Dorpsraden</i> Het beoogde participatiethema is voldoende (vooraf) omschreven <i>en afgebakend</i> .	
Bevinding	De dorpsraden kennen een afgebakend participatiethema dat is vastgesteld in de samenwerkingsovereenkomst.	++
	Het college heeft bij de keuze van het thema aantoonbaar het algemeen belang afgewogen tegen de wens om burgerparticipatie te faciliteren.	
Bevinding	De dorpsraden dienen het algemeen belang van de dorpen en de wens van het college om burgers te faciliteren in de manier waarop zij de activiteiten in hun dorp willen vormgeven.	++
	Het thema is geschikt voor een interactieve aanpak.	
Bevinding	De dorpsraden zijn gebaseerd op een interactieve aanpak tussen de dorpsraden en de gemeente.	++
	<i>Doel:</i> Het is voor alle <i>participanten op voorhand duidelijk</i> wat de verwachtingen van het traject zijn.	
Bevinding	De verwachtingen zijn geformuleerd in de samenwerkingsovereenkomst en hier kan in elke dorpsraad en in elke periode anders invulling aan worden gegeven.	++
	<i>Bestuursstijl:</i> De keuze voor de bestuursstijl (zie participatieladder) is gemaakt en beargumenteerd.	
Bevinding	In de samenwerkingsovereenkomst staat dat er aan de dorpsraad taken worden gedelegeerd en dat zij een adviserende functie hebben.	++
	<i>Actoren:</i> Het is duidelijk welke partijen betrokken moeten en willen worden bij het proces.	
Bevinding	De dorpsraad wordt geacht de inwoners te betrekken bij het proces, de specifieke partijen worden per casus bepaald.	++
	De deelnemers zijn representatief voor de belanghebbenden.	
Bevinding	De deelnemers streven ernaar representatief te zijn voor de inwoners van het dorp. Het is niet bekend of de inwoners hierover tevreden of ontevreden zijn. De openbare vergaderingen van de dorpsraad Akersloot worden niet altijd even goed bezocht door de inwoners van Akersloot, aldus de dorpsraad.	+
	De gemeente heeft extra inspanningen verricht om burgers die niet uit zichzelf participeren te betrekken.	
Bevinding	De dorpsraden zijn in het leven geroepen om zo veel mogelijk burgers te betrekken.	+
	<i>Taakverdeling en verantwoordelijkheden:</i> De taken van de deelnemers zijn helder.	
Bevinding	Het is duidelijk waarvoor de dorpsraden in het leven zijn geroepen en wat hun taken en bevoegdheden zijn.	++
	De taakverdeling van deelnemers is beargumenteerd.	
Bevinding	De taakverdeling is kort beargumenteerd in de samenwerkingsovereenkomst.	++
	De betrokkenheid van de raad en het college is duidelijk geformuleerd.	
Bevinding	De betrokkenheid van de gemeente is geformuleerd. Wethouders hebben een expliciete rol gekregen door bij de structurele overleggen met de dorpsraden aanwezig te zijn.	++
	<i>Ruimte:</i> Het is vooraf duidelijk hoeveel ruimte alle partijen hebben om invulling te geven aan de participatie.	
Bevinding	De ruimte om invulling te geven aan participatie is geformuleerd en kan elke keer anders worden ingezet door de dorpsraad.	++
	<i>Instrumenten:</i> Het is van tevoren helder welke instrumenten worden ingezet om de betrokkenen te laten deelnemen.	
Bevinding	De dorpsraad is een instrument om betrokkenen te laten deelnemen, dit doen ze o.a. door overleg met de wethouder.	++

Norm		+ / -
	<i>Besluitvorming:</i> Vooraf is helder gecommuniceerd in hoeverre de participatie daadwerkelijk meegenomen wordt in het besluitvormingstraject van raad en college.	
Bevinding	Dit is niet helder gecommuniceerd of vastgelegd en hierdoor ook als knelpunt omschreven door de dorpsraad Akersloot.	-
	<i>Randvoorwaarden:</i> Het traject voldoet aan temporele, fysieke en financiële randvoorwaarden om burgerparticipatie mogelijk te maken.	
Bevinding	De dorpsraad overlegt een aantal keer per jaar met de gemeente en ontvangt 1500 euro subsidie per jaar. We kunnen niet vaststellen of dit wel/niet voldoende is.	+
	<i>Uitvoering:</i> Het traject is uitgevoerd conform de beleidsuitgangspunten.	
Bevinding	De dorpsraden kunnen gezien worden als vorm van een interactief proces, dat een van de beleidsuitgangspunten is van de gemeente Castricum.	+
	Het traject is op een doelmatige wijze uitgevoerd.	
Bevinding	Dorpsraden kunnen met relatief gering budget een belangrijke bijdrage leveren aan burgerparticipatie. Maar juist dit geringe budget lijkt hun mogelijkheden te beperken.	-
	Er is sprake geweest van een optimale samenwerking in de driehoek college, raad en burgerparticipatie.	
Bevinding	Het college is betrokken bij de dorpsraden. Er vindt structureel overleg plaats tussen de wethouder en de dorpsraden. Er vindt geen structureel overleg plaats met de raad.	+
	<i>Resultaat:</i> De resultaten van het participatietraject zijn aantoonbaar meegenomen in het besluitvormingstraject.	
Bevinding	Dit is in sommige gevallen gebeurd, maar is ook een knelpunt volgens de dorpsraad Akersloot.	+
	Alle betrokkenen zijn tevreden over de wijze waarop het traject is verlopen (proces).	
Bevinding	De gemeenten is tevreden over de dorpsraden en de dorpsraad Akersloot wijst op een soms gebrekkige manier van communiceren/terugkoppeling van de gemeente.	+

4.4 Heiloo

Deze paragraaf beschrijft het burgerparticipatiebeleid in Heiloo en de casus Gebiedsregisseurs. We toetsen het beleid en de casus aan de in hoofdstuk 2 beschreven beleidsnormen.

4.3.1 Beleid

Drie documenten focussen specifiek op burgerparticipatie: de *Startnotitie Samenspel*³¹, het document *Beleidsontwikkeling op basis van Samenspel*³² en een evaluatiedocument *Pilots Samenspel nader bekeken*.³³ De startnotitie verwijst naar het collegeprogramma 2014-2018 (13 mei 2014) als kader voor 'Samenspel'.

Collegeprogramma 2014-2018

Het collegeprogramma 2014-2018 stelt dat bij verzoeken en initiatieven van inwoners de primaire reactie van de gemeente 'ja, tenzij' en niet 'nee, mits' moet zijn. Het programma stelt ook dat inwoners meer bij de besluitvorming betrokken gaan worden.

Het programma geeft voor dertien aandachtsgebieden aan wat de gemeente in vier jaar wil bereiken en wat daarvoor nodig is. Onder het aandachtsgebied 'Inwoners en bestuur' gaat het programma expliciet in op burgerparticipatie. De gemeente wil bereiken dat er sprake is van "burgerparticipatie en een heldere en goede verstandhouding tussen inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en bestuur".³⁴ In het document

³¹ De Startnotitie Samenspel is goedgekeurd door het college en door de gemeenteraad. Datum collegebesluit: 30 september 2014. Datum raadsvergadering: 10 november 2014.

³² 9 juni 2016.

³³ Volgens de respondent die ons dit document heeft gegeven, heeft dit document geen officiële status. De respondent zegt het document te hebben gegeven omdat het een indruk geeft van hoe er is gewerkt in Samenspel. Volgens de respondent is het document destijds besproken in team Samenspel waarin zowel inwoners als raadsleden zaten.

³⁴ *Collegeprogramma 2014-2018 Gemeente Heiloo 'Samen krachtig verder'*, p.6.

wordt deze passage niet toegelicht, maar uit de tekst blijkt dat hier volgens de gemeente voor nodig is dat het college meer de wijken ingaat en dat er wijkinformatieavonden en inwonersenquêtes worden georganiseerd. Verder wordt een onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden om inwoners bij ingrijpende voorstellen te raadplegen, bijvoorbeeld met een referendum.

Dit onderzoek is ook daadwerkelijk uitgevoerd. Het document *'Onderzoek. Raadplegen inwoners bij ingrijpende voorstellen'* doet hiervan verslag. In dit document worden verschillende instrumenten vergeleken die kunnen worden ingezet om inwoners te betrekken bij voorstellen "die van invloed zijn op een groot aantal mensen binnen Heiloo".³⁵ Deze instrumenten zijn behalve een referendum een enquête via een brief, een telefonische enquête, een internetpeiling en een 'Representatief Digitaal Forum van Heiloo'. In het document worden voor elk instrument voordelen, nadelen en een kostenindicatie benoemd, en wordt geconcludeerd dat wat de beste methode is, afhangt van de beschikbare hoeveelheid tijd en geld en van de benodigde kwaliteit voor het advies aan de raad. Uiteindelijk is besloten tot een referendumverordening.

Op de vraag in hoeverre het de gemeente lukt om 'ja, tenzij' te zeggen, zoals het coalitieakkoord aangeeft, antwoordde een van de respondenten dat het binnen het college echt 'ja, tenzij' is, maar dat ambtenaren soms nog met 'nee, mits' reageren: "Ambtenaren moeten de vrijheid voelen om de schoenlepel te gebruiken om de schoen passend te maken. Ze moeten zich bestuurlijk gedekt voelen. Daar kunnen we nog wel aan werken." Gevraagd naar in hoeverre het college meer de wijk is ingegaan, lichtte één van de geïnterviewden toe dat het idee was om wijkinformatieavonden te organiseren waarin zou worden aangegeven wat er in de wijk zou gaan gebeuren. Volgens de geïnterviewde is dit ook enkele keren gedaan.

Documenten Samenspel

In de 'Startnotitie Samenspel' wordt het doel van Samenspel beschreven: "Het doel van Samenspel is om de inwoners, bestuurders en ambtenaren handvatten en inspiratie te bieden om tot een goed 'samenspel' te komen."³⁶ De notitie beschrijft verder dat in 2015 een breed 'Samenspelteam' zal worden gevormd en dat in een drietal workshops zal worden vormgegeven aan het Samenspel. Tot slot wordt in het document expliciet ingegaan op de rol van de raadsleden hierbij. Aangegeven wordt dat deze rol vooral volksvertegenwoordigend is en dat die rol bestaat uit drie delen: (1) de raad als eigenaar van het proces binnen de gemeente, (2) de raad als verbinding naar buiten en (3) de raad als mede vormgever van Samenspel tijdens de drie workshops.³⁷ Uiteindelijk hebben de drie workshops niet op de oorspronkelijk bedachte manier plaatsgevonden en is de focus daarin verschoven van raadsleden naar ambtenaren.³⁸

Een van de respondenten lichtte toe dat Samenspel met name gaat over "de houding en het gedrag van ambtenaren, bestuurders en bewoners". En: "Het doel was vooral bewustwording."

In 2016 verscheen de nota 'Beleidsontwikkeling op basis van Samenspel'.³⁹ Daarin staat onder meer dat het principe van Samenspel is toegepast tijdens de ontwikkeling van de 'Toekomstvisie 2030' en van de Structuurvisie. Met name op het gebied van de ruimtelijke ordening vinden volgens dit document regelmatig inspraakbijeenkomsten voor inwoners plaats.

Daarnaast wordt in de nota het proces beschreven dat heeft geleid tot het opstellen van nota's op het gebied van Sport & Bewegen en Kunst & Cultuur. De nota geeft een 'foto' van het huidige beleid op maatschappelijk gebied en geeft een overzicht van de input die in het kader van Samenspel bij fracties van de gemeenteraad en bij maatschappelijke organisaties is opgehaald. Gemeenteraadsfracties stelden daarbij bijvoorbeeld dat het voorzieningenniveau hoog moet blijven en dat organisaties efficiënter kunnen werken.

³⁵ *Onderzoek. Raadplegen inwoners bij ingrijpende voorstellen*, p.1.

³⁶ *Startnotitie Samenspel*, p.3.

³⁷ Het document benoemt vervolgens expliciet dat van de raadsleden wordt verwacht dat zij mensen benaderen uit hun netwerken om deel te nemen aan de drie workshops, dat minimaal drie raadsleden deel gaan uitmaken van het team Samenspel, dat zij aanwezig zijn bij de drie workshops, dat zij de acties uit Samenspel volgen en dat zij de procesgang bewaken.

³⁸ Mailtekst 11 december 2017 n.a.v. onze vraag of de drie workshops hebben plaatsgevonden: "De workshops hebben niet zo plaatsgevonden als we hadden gedacht. Wel zijn de raadsleden betrokken geweest bij de Westerweg, de Kerkelaan en de Belieslaan (onderzoek om verkeersverbeteringen en de inrichting van de straten aan te passen). We hebben daarna tijdens een team Samenspelbijeenkomst stilgestaan welke rol de gemeente vervuld heeft in dit project en wat de uitkomsten voor de bewoners zijn geweest en wat we ervan geleerd hebben. Er is verder een ambtelijke workshop gehouden voor werkzaamheden in het sociale domein en de omgang met inwoners en instellingen en de rol die we daarbij vervullen. Centraal stonden daarbij de ambtelijke houding en het gedrag. In een navolgende derde workshop (ook ambtelijk) is ingegaan op relatiemanagement, maken van stakeholdersanalyses, het benutten van kwaliteiten en oefeningen om buiten je comfortzone te komen. Daarmee was de focus op de rol van raadsleden enigszins verschoven naar ambtenaren."

³⁹ *Beleidsontwikkeling op basis van Samenspel* (9 juni 2016).

Het document gaat verder in op de beoogde rol van de gemeente en van maatschappelijke organisaties. Deze rol bestaat eruit dat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft voor een aantal basistaken die het algemeen belang dienen en die voortvloeien uit wet- en regelgeving, maar zelf minder beleid maakt dan in het verleden en uitgaat van de eigen kracht van inwoners en organisaties. De gemeente kan daarbij volgens het document drie verschillende rollen aannemen:

- Regisseur: de gemeente kiest een aantal basistaken die zij regisseert vanuit het oogpunt van het algemeen belang en de zorg voor kwetsbaren. Hierbij leidt de gemeente het proces en is verantwoordelijk voor de uitkomst.
- Stimulator: de gemeente stimuleert anderen activiteiten te ontplooiën die voortvloeien uit gemeentelijk beleid.
- Facilitator: de gemeente faciliteert, is onderdeel van een netwerk, treedt vooral verbindend op en laat zaken over aan andere partners.

Uit het document blijkt dat de gemeente zich richt op een goede relatie met maatschappelijke organisaties. Het document concludeert voor de rol van de gemeente in relatie tot maatschappelijke organisaties:

- “De gemeente stelt kaders, de invulling daarvan wordt samen met de maatschappelijke organisaties vormgegeven.
- De gemeente faciliteert bijeenkomsten en platforms die leiden tot meer samenwerking tussen organisaties [...].
- De gemeente is bereikbaar als gesprekspartner...”⁴⁰

Op basis van ervaringen met drie pilotprojecten en enkele andere participatieprojecten is een derde Samenspeldocument opgesteld, het evaluatiedocument *Pilots Samenspel nader bekeken*. Dit document concludeert onder meer dat de basis van Samenspel bestaat uit vertrouwen: “Het nakomen van afspraken, eerlijk communiceren en een open houding zijn daarbij belangrijke steunpilaren.”⁴¹ Verder stelt het stuk dat Samenspel op veel verschillende niveaus plaatsvindt, zoals in een overleg met ondernemers of met inwoners over een omgeving en dat er daarom geen kant-en-klaar recept voor is. Het is maatwerk.

Tegelijkertijd geeft het evaluatiedocument wel meerdere kaders met lijstjes kritische succesfactoren in aansluiting op specifieke projecten. Relatief veel van de factoren hebben betrekking op kaders en verwachtingenmanagement⁴²:

- Geef duidelijke kaders aan de voorkant mee (beleidsmatig, financieel, qua tijd), zodat verwachtingen beter gemanaged kunnen worden.
- Samenspel is geven en nemen. Maak aan de voorkant duidelijk wat iedereen in kan en wil brengen.
- Duidelijkheid over de rollen van de deelnemers, zodat ook verwachtingen duidelijker zijn.
- Zorg voor eenzelfde beeld van het te behalen resultaat.

Andere factoren die worden genoemd, zijn:

- Maak waar wat je zegt, zodat je geen valse verwachtingen wekt.
- Betrek de gehele omgeving in een zo vroeg mogelijk stadium.
- Creëer draagvlak bij de bestuurlijke en ambtelijke achterban.
- Blijf in gesprek met elkaar, ook als hobbels zich aandienen.
- Plezier en enthousiasme hebben een zwaan-kleef-aan-effect.

Van actie naar interactie

Tot slot is er een ouder document, een communicatievisie *Van actie naar interactie* uit 2012. Dit document stelt dat de nadruk tot dat moment heeft gelegen op informeren en dat men dit wil ombuigen naar meer interactie. Het document stelt onder meer dat in 2015 het participatiebeleid niet langer een van de beleidsplannen van de gemeente Heiloo is, maar een gebruikelijke communicatiestrategie.”⁴³

⁴⁰ P.6-7.

⁴¹ Zie vorige voetnoot.

⁴² Deze opsomming in dit rapport moet met enige voorzichtigheid worden gelezen. De redenen hiervoor zijn dat de factoren niet als algemene lessen worden gebracht, maar aan specifieke casus worden gekoppeld. Daarnaast is niet van alle genoemde factoren volledig duidelijk wat ermee wordt bedoeld:

- bereid goed voor zodat minder aan het toeval wordt overgelaten;
- zorg voor teamwork bij de begeleiding, zodat iedereen weet wat zijn opdracht is.

⁴³ *Van actie naar interactie* (2012), p. 14.

4.4.1 SMART kader voor burgerparticipatie

In hoeverre kunnen we op basis van de bovenstaande stukken in Heiloo spreken van een SMART kader voor burgerparticipatie? Uit de beleidsdocumenten blijkt dat de participatietrajecten in beginsel geen specifieke kaders bieden voor participatiethema's, het betrekken van bepaalde actoren of het werken op specifieke treden van de participatieladder.

Het evaluatiedocument benoemt wel een aantal succesfactoren over onder meer het van te voren goed aangeven van het kader.

Wat betreft de in een participatietraject te betrekken actoren wordt wel uitdrukkelijk het belang van de samenwerking met maatschappelijke organisaties benoemd (zie boven).

De interviews bevestigen deze bevindingen. Zoals een van de respondenten zegt, richt het project Samenspel zich vooral op bewustwording. Een respondent wijst er bijvoorbeeld op dat er geen beleid is over bij welk type project welke trede van de participatieladder⁴⁴ kan of moet worden gekozen. Volgens hem wordt per project bepaald hoe de participatie vormgegeven wordt. Eén respondent zegt dat zelfbestuur bijna nooit voorkomt en dat er vaak sprake is van een combinatie van vormen van participatie, bijvoorbeeld van de onderste vier treden. Volgens een andere respondent is op het terrein van infrastructurele projecten behalve op de trede zelfbestuur ook geen participatie op de trede delegeren.

4.4.2 Burgerparticipatie als vast onderdeel van besluitvormingstrajecten

Evenals de andere drie gemeenten heeft Heiloo in december 2016 een tweetal formulieren in gebruik genomen (raadsvoorstel en collegebesluit) waarin een burgerparticipatieparagraaf is opgenomen op basis waarvan afwegingen gemaakt moeten worden of participatie aan de orde is en zo ja, op welke wijze. De mate waarin de punten op deze formulieren in de praktijk worden ingevuld, kunnen wij op basis van dit onderzoek niet vaststellen: er is geen centraal overzicht van ingevulde burgerparticipatieparagrafen aangetroffen waarin is aangegeven voor welke beleidsthema's burgerparticipatie aan de orde is, of participatie ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn.

4.4.3 Rolverdeling raad, college, burgerparticipatie

Zoals hierboven onder *Documenten Samenspel* beschreven, benoemt de startnotitie de rol van de raad bij Samenspel als "vooral volksvertegenwoordigend".⁴⁵ Het stuk licht toe: "De raadsleden... zijn de ogen en oren van het dorp. Zij hebben de netwerken om mensen te mobiliseren en hen mee te laten doen. Het is daarom de bedoeling om hen samen met de inwoners deel te laten nemen aan dit 'Samenspel'." Hierboven is toegelicht hoe dit vorm moet krijgen.

Naar aanleiding van de vraag of de raad kaders heeft gesteld, zegt een respondent dat de raad in 2012 de communicatievisie *Van actie naar interactie* heeft vastgesteld. Verder wijst een respondent erop dat bij het verkeersbeleidsplan een plan van aanpak inclusief participatietraject aan de raad is voorgelegd die dit vervolgens heeft vastgesteld.

Op de vraag of de raad zelf participatietrajecten in gang heeft gezet, wijst een respondent erop dat er enkele kleine acties zijn geweest, zoals het betrekken van schoolkinderen bij het werk van de raad. De respondent zegt niet bekend te zijn met echte participatieprojecten, behalve met het raadplegen van de eigen achterban. Verder blijkt uit de startnotitie dat in de raad een aantal malen is gesproken over een referendumverordening. In het kader daarvan is het hierboven besproken onderzoek naar de voor- en nadelen van verschillende methoden om burgers te raadplegen bij ingrijpende voorstellen. Uiteindelijk heeft de raad gekozen voor een verordening

In het gesprek met raadsleden is aan hen gevraagd in hoeverre zij in het kader van de hierboven genoemde volksvertegenwoordigende rol hun netwerk van burgers betrekken. Enkele raadsleden vinden dat raadsleden die rol niet waarmaken. Enkele anderen noemen wel voorbeelden van het zelf benaderen van burgers om te horen wat er onder hen leeft en voorbeelden van burgerparticipatietrajecten waaraan zowel raadsleden als burgers deelnamen (bijvoorbeeld de Westeweg/Kerkelaancasus). De raadsleden zijn dus wel betrokken bij de uitvoering van burgerparticipatietrajecten. Enkele uiten ook kritische geluiden over de manier waarop

⁴⁴ De term participatieladder werd gebruikt door de interviewer en daar heeft de respondent vervolgens op gereageerd.

⁴⁵ *Startnotitie Samenspel*, p.4.

participatiesessies werden aangepakt, met name met betrekking tot de wijze waarop de inbreng van burgers is vertaald naar conclusies van de gemeente.

4.4.4 Middelen voor burgerparticipatie

Het collegeprogramma en de programmabegroting 2017 noemen geen budget voor burgerparticipatie. De respondenten zeggen dat er voor burgerparticipatie geen apart budget op de gemeentelijke begroting staat, maar dat er binnen projecten wel geld voor wordt begroot. Eén respondent zegt dat bijvoorbeeld bij het verkeersbeleidsplan over het nieuwe verkeersbeleid van Heiloo (Verkeersbeleid 2017-2030) in de begroting een aparte post participatie is opgenomen van ongeveer 20.000/25.000 euro.

Verder wordt de begin 2017 aangestelde gebiedsregisseur als middel genoemd. De startnotitie kondigde een budget van 1000 euro aan voor het faciliteren van het proces van totstandkoming van de nota Samenspel.

Volgens één van de respondenten zijn er onvoldoende middelen (zowel financieel als qua personeel) voor goede participatie. Volgens deze respondent wordt er soms in participatietrajecten wel veel kwalitatieve informatie verzameld, maar zou deze meer kwantitatief getoetst moeten worden. Verder zou er volgens deze geïnterviewde meer capaciteit moeten zijn op het gebied van strategische communicatie en marketing, zodat er meer gecommuniceerd kan worden over de voortgang van participatietrajecten. Hiermee kan voorkomen worden dat burgers lang niets horen.

4.4.5 Participatievoorbeelden en casusselectie

Uit het onderzoek komen voor Heiloo naast de gebiedsregisseur tien voorbeelden van burgerparticipatie naar voren. We gaan nader in op de gebiedsregisseur. Daarnaast geven we een korte toelichting op het project Westerweg, een originele aanpak waarbij een aannemer bij een herinrichting van een weg van de gemeente de opdracht kreeg om er mede door burgerparticipatie zelf voor te zorgen dat er geen klachten van burgers zouden komen.

Tabel 4.4 Burgerparticipatietrajecten in Heiloo per trede van participatieladder

	Traject
Zelfbestuur	
Delegeren	<ul style="list-style-type: none">• Groen spoor
Coproduceren/samenwerken	<ul style="list-style-type: none">• Gebiedsregisseur⁴⁶• Inrichten bedrijventerreinen (Zuiderloo, de Zandstroom)• Stichting voor zelfstandig wonen en kampeerterreinen• Toekomstvisie• Westerweg/Kerkelaan
Consulteren	<ul style="list-style-type: none">• Verkeersplan• Toekomstvisie• WMO adviesraad
Inspreken	<ul style="list-style-type: none">• Raadsbijeenkomsten
Informeren	<ul style="list-style-type: none">• Sociale media

De Westerweg

De herinrichting van de Westerweg bleek een probleem te zijn voor bewoners. Daarbij ging het onder meer om de parkeermogelijkheden. De gemeente heeft toen besloten om de aannemer een specifieke opdracht te geven: “Je krijgt een bonus als we helemaal geen klachten krijgen”. Er waren wekelijkse bijeenkomsten en er was een WhatsApp-groep met inwoners. Steeds als ze aan een ander stuk van de weg begonnen te bouwen, gingen ze met nieuwe mensen in gesprek. De verantwoordelijke wethouder, buurt en gemeentelijk ambtenaar waren intensief betrokken. Er zijn uiteindelijk volgens de gemeente geen klachten gekomen, er was geen uitloop en er was veel tevredenheid. In het groepsgesprek met raadsleden werd wel opgemerkt dat een aantal betrokkenen zich op enig moment in dit project niet in de uitkomsten herkenden en dat zij hun opvattingen toen opnieuw hebben ingebracht.

Casusselectie

De gebiedsregisseur is een nieuwe functie die is gestart bij de ambtelijke fusie van de vier gemeenten. De gebiedsregisseur is specifiek interessant voor een casusstudie, omdat de functie van gebiedsregisseur bedoeld

⁴⁶ “De gebiedsregisseur is lastig op de participatieladder te plaatsen, want hij/zij kan in beginsel ondersteuning bieden op alle treden van de ladder. In de meeste gevallen gaat het echter over coproduceren/samenwerken.”

is als verbindende factor tussen bestuur en burgers met als oogmerk om de burgers meer te betrekken bij het beleid van de gemeenten; de functie van gebiedsregisseur staat symbool voor de wens burgerparticipatie gestructureerd op te pakken en in te vullen. Een ander belangrijk argument voor de keuze voor de gebiedsregisseur als casus is dat in alle vier BUCH-gemeenten een of meer gebiedsregisseurs zijn aangesteld. Tussen de gebiedsregisseurs van de vier gemeenten vindt regelmatig overleg plaats en hierdoor is het, voor zover bekend, het enige voorbeeld van burgerparticipatie waarbij op BUCH-niveau expliciet wordt samengewerkt.

4.4.6 Casus: gebiedsregisseurs BUCH-gemeenten

In totaal zijn zeven gebiedsregisseurs aangesteld, waarvan de eerste zijn gestart in oktober 2016. De gebiedsregisseurs vallen rechtstreeks onder een van de BUCH-directeuren. Tussen de gebiedsregisseurs van de vier gemeenten vindt regelmatig overleg plaats. De directeur overlegt een keer per maand met de gebiedsregisseurs gezamenlijk.

Volgens een van de respondenten worden zij op inhoud niet door de BUCH-directeur aangestuurd en hebben zij op dat vlak vooral contact met de portefeuillehouder. Verschillende respondenten zeggen verder dat ieder onderwerp door de gebiedsregisseur kan worden opgepakt. Er zijn geen onderwerpen uitgesloten.

Ook de trede op de participatieladder waarvoor wordt gekozen, wordt niet van tevoren bepaald. De keuze voor een bepaalde trede is volgens respondenten afhankelijk van het onderwerp.

Wat gaat goed?

Uit de interviews blijkt dat gebiedsregisseurs betrokken zijn bij diverse projecten. Bij grotere projecten kijken ze bijvoorbeeld mee met de projectleider om ervoor te zorgen dat het project beter aansluit bij de wensen en zorgen van burgers. Daarnaast zijn de gebiedsregisseurs volgens een van de respondenten soms ook betrokken bij het blussen van individuele brandjes. Een portefeuillehouder had bijvoorbeeld al enkele jaren contact met een bepaalde burger, maar had daarbij het idee dat de behoefte van de burger en de mogelijkheid van ondersteuning door de gemeente niet helemaal scherp in beeld waren.⁴⁷ De portefeuillehouder vroeg de gebiedsregisseur in dat geval daarbij om ondersteuning.

Twee respondenten wijzen erop dat burgers in meerdere casussen positieve feedback hebben gegeven op de rol van de gebiedsregisseur bij het slaan van een brug tussen burgers en de gemeente. Hierdoor zou meer begrip bij de burgers zijn ontstaan. Uit drie korte telefonische interviews met inwoners van Heiloo die zelf te maken hebben gehad met de gebiedsregisseur komt naar voren dat men positief is over het functioneren van de gebiedsregisseur.⁴⁸ Men wijst daarbij in het bijzonder op de kennis van het dorp, de toegankelijkheid en de goede wil van de gebiedsregisseur. Daarnaast is men positief over het feit dat de gebiedsregisseur hen heeft bezocht, face to face met hen heeft gesproken en vervolgens stappen heeft ondernomen om het probleem te onderzoeken en op te lossen.

Wat kan beter?

Eén respondent wijst erop dat tot nu toe voor gebiedsregisseurs veel tijd is gaan zitten in het zich presenteren aan burgers en in het gladstrijken van plooiën. Gebiedsregisseurs worden volgens deze respondent relatief veel ingezet voor heel concrete problemen in de wijk. De stap moet wat deze respondent betreft nu gemaakt worden om meer te doen op strategisch niveau. Dit moet ervoor gaan zorgen dat de gebiedsregisseur de collegeleden kan vertellen wat er leeft in de kern, waarom in een bepaalde wijk bepaalde problemen voorkomen en hoe beter kan worden aangesloten bij de belevingswereld van inwoners.

Een andere respondent vindt dat de gebiedsregisseur soms wordt afgeremd door de ambtelijke organisatie in verband met interne drukte. Deze respondent zou graag iets meer support vanuit de leidinggevende van de gebiedsregisseurs en vanuit het college zien als een gebiedsregisseur vanuit de ambtelijke organisatie het signaal krijgt dat in verband met interne drukte beter even kan worden gestopt met het ophalen van de input van burgers op specifieke beleidstrajecten.

Tot slot komen enkele overige knelpunten uit de interviews naar voren:

- Enkele respondenten vinden dat het bij controversiële onderwerpen niet altijd lukt om zowel voor- als tegenstanders in een participatietraject te betrekken. Soms zijn bijvoorbeeld de tegenstanders

⁴⁷ Op basis van het interview is niet bekend op welk concreet voorbeeld de respondent hier doelde.

⁴⁸ Voor dit onderzoek zijn drie inwoners kort telefonisch geïnterviewd over hun ervaringen. De drie interviews hadden alle drie betrekking op Heiloo.

goed georganiseerd, maar de voorstanders niet. In een deel van gevallen kan dit worden opgelost door extra inspanningen te doen om de voorstanders te betrekken.

- Volgens enkele respondenten is er bij ambtenaren wel de intentie om naar burgers te luisteren, maar zijn sommigen hier verder in dan anderen.
- Eén respondent geeft als knelpunt dat collega's soms onderwerpen bij de gebiedsregisseur neerleggen om zich er zelf niet meer mee bezig te hoeven houden.
- Tot slot noemt één inwoner⁴⁹ als nadeel van de functie gebiedsregisseur dat er iets meer afstand gecreëerd wordt, doordat er nu een extra schakel zit tussen de gemeente en de inwoners. De respondent voegt daaraan toe dat onduidelijk is in hoeverre de gebiedsregisseur invloed heeft binnen de gemeente.

De functie van gebiedsregisseur is eind 2017, begin 2018 geëvalueerd. Onduidelijk is of bij deze evaluatie ook de uitgangspunten van het burgerparticipatiebeleid worden betrokken.

4.4.7 Toetsing normen

Legenda

++ is uitstekend op orde

+ is op orde maar voor verbetering vatbaar

- is niet op orde maar voor verbetering vatbaar

-- is volstrekt onvoldoende

? is onbekend

Norm		
1	Het college heeft beleid geformuleerd inzake doel, uitvoering en beoogd resultaat van burgerparticipatie.	
Bevinding	Het beleid is geformuleerd in de <i>Startnotitie Samenspel</i> en de nota <i>Beleidsontwikkeling op basis van Samenspel</i> .	+
2	Burgerparticipatie is benoemd als vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.	
Bevinding	Het is sinds 2017 standaard opgenomen in het format voor het collegebesluit en voor het raadsvoorstel, maar niet als zodanig gelabeld in bovengenoemde nota's. Onduidelijk is in hoeverre er in de praktijk consequent en structureel wordt gewerkt conform deze formats. Er is geen centraal overzicht waarin is aangegeven bij welke beleidsthema's burgerparticipatie aan de orde is, of participatie ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn.	+
3	Het beleid biedt duidelijke kaders en richtlijnen voor burgerparticipatie (SMART).	
Bevinding	Het beleid is beperkt SMART geformuleerd. Het blijft te veel hangen in algemene termen die de (goede) bedoelingen van de gemeente onderstrepen, maar is niet of nauwelijks thematisch (welk beleid leent zich voor burgerparticipatie?) en instrumenteel (hoe gaan we die participatie vormgeven?) uitgewerkt.	-
4	De kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad is hierin duidelijk omschreven.	
Bevinding	De startnotitie stelt dat de rol van de raad vooral volksvertegenwoordigend is, maar doet dat in algemene termen. Die rol wordt nader toegelicht. De andere rollen niet.	-
5	In de praktijk wordt de raad voldoende gefaciliteerd om die drie rollen goed in te kunnen vullen.	
Bevinding	Het formulier raadsvoorstel faciliteert sinds 2017 de raad om aandacht te besteden aan burgerparticipatie bij beleid. Onduidelijk is in hoeverre dit formulier consequent is en wordt ingevuld.	+
6	Periodiek vindt evaluatie, en zo nodig bijstelling, van het beleid t.a.v. burgerparticipatie plaats.	
Bevinding	Het document <i>Pilots Samenspel nader bekeken</i> laat zien dat Samenspel tussentijds (ten dele) is geëvalueerd, maar het is onduidelijk in hoeverre dit aanleiding was voor bijstelling van het beleid.	+

⁴⁹ Dit betreft een inwoner van Heiloo.

Casus gebiedsregisseurs BUCH-gemeenten:

Norm		
	<i>Participatiethema:</i> Het beoogde participatiethema is voldoende (vooraf) omschreven <i>en afgebakend</i> .	
Bevinding	Er is bewust gekozen dat de gebiedsregisseur niet van te voren wordt beperkt tot bepaalde onderwerpen.	++
	Het College heeft bij de keuze van het thema aantoonbaar het algemeen belang afgewogen tegen de wens om burgerparticipatie te faciliteren.	
Bevinding	Er is met de instelling van de functie gebiedsregisseur expliciet gekozen voor het instellen van een functie die is gericht op het faciliteren van burgerparticipatie.	++
	Het thema is geschikt voor een interactieve aanpak.	
Bevinding	De functie gebiedsregisseur is in beginsel gericht op en geschikt voor een interactieve aanpak.	++
	<i>Doel:</i> Het is voor alle <i>participanten op voorhand duidelijk</i> wat de verwachtingen van het traject zijn.	
Bevinding	De functie van gebiedsregisseur is op papier duidelijk. De gebiedsregisseurs zijn zich momenteel aan het profileren.	+
	<i>Bestuursstijl:</i> De keuze voor de bestuursstijl (zie participatieladder) is gemaakt en beargumenteerd.	
Bevinding	Er is bewust voor gekozen dat per casus wordt bepaald welke bestuursstijl wordt gekozen.	++
	<i>Actoren:</i> Het is duidelijk welke partijen betrokken moeten en willen worden bij het proces.	
Bevinding	De gebiedsregisseur is in beginsel vrij te kiezen welke partijen hij/zij betreft.	+
	De deelnemers zijn representatief voor de belanghebbenden.	
Bevinding	De gebiedsregisseurs realiseren zich dat er bij een casus voor- en tegenstanders zijn en verrichten inspanningen om ook de (niet-georganiseerde) voorstanders te betrekken.	+
	De gemeente heeft extra inspanningen verricht om burgers die niet uit zichzelf participeren te betrekken.	
Bevinding	De gebiedsregisseurs vinden het soms lastig om burgers die niet uit zichzelf participeren te betrekken en dat het een aandachtspunt is in de werkzaamheden.	-
	<i>Taakverdeling en verantwoordelijkheden:</i> De taken van de deelnemers zijn helder.	
Bevinding	De taken van de gebiedsregisseurs zijn helder gedocumenteerd in een functieprofiel.	++
	De taakverdeling van deelnemers is beargumenteerd.	
Bevinding	De taken van de gebiedsregisseurs worden toegelicht en in een kader geplaatst in het functieprofiel.	++
	De betrokkenheid van de raad en het college is duidelijk geformuleerd.	
Bevinding	De rol van de BUCH-directeur en de collegeleden is geformuleerd in het functieprofiel. De betrokkenheid van de raad is niet beschreven.	+
	<i>Ruimte:</i> Het is vooraf duidelijk hoeveel ruimte alle partijen hebben om invulling te geven aan de participatie.	
Bevinding	De gebiedsregisseur heeft veel vrijheid om per casus te bepalen hoe invulling wordt gegeven aan de participatie.	+
	<i>Instrumenten:</i> Het is van tevoren helder welke instrumenten worden ingezet om de betrokkenen te laten deelnemen.	
Bevinding	De gebiedsregisseur is vrij om dit per casus te bepalen.	+
	<i>Besluitvorming:</i> Vooraf is helder gecommuniceerd in hoeverre de participatie daadwerkelijk meegenomen wordt in het besluitvormingstraject van raad en college.	
Bevinding	Op initiatief van collegeleden kan de gebiedsregisseur ingezet worden, maar op voorhand is niet duidelijk wat er met de uitkomst van een traject gedaan gaat worden.	-

Norm		
	<i>Randvoorwaarden:</i> Het traject voldoet aan temporele, fysieke, en financiële randvoorwaarden om burgerparticipatie mogelijk te maken.	
Bevinding	De functie van gebiedsregisseur voldoet in principe aan deze voorwaarden, omdat de functie erop gericht is burgers meer te betrekken bij het beleid. Er zijn vooralsnog geen beperkende voorwaarden gesteld aan het functioneren van de gebiedsregisseurs.	+
	<i>Uitvoering:</i> Het traject is uitgevoerd conform de beleidsuitgangspunten.	
Bevinding	Er is een gebiedsregisseur gestart in alle kernen.	+
	Het traject is op een doelmatige wijze uitgevoerd.	
Bevinding	Er zijn geen signalen uit het onderzoek naar voren gekomen dat er sprake is van ondoelmatig werken.	+
	Er is sprake geweest van een optimale samenwerking in de driehoek college, raad en burgerparticipatie.	
Bevinding	Het is een nog relatief jonge functie, en de gebiedsregisseurs zijn nog volop bezig zichzelf te presenteren aan burgers en de diverse geledingen binnen de gemeente. In voorkomende gevallen wordt al goed samengewerkt met ambtenaren en wethouders. De samenwerking met de raad is nog niet aan de orde geweest.	+
	<i>Resultaat:</i> De resultaten van het participatietraject zijn aantoonbaar meegenomen in het besluitvormingstraject.	
Bevinding	Er zijn diverse voorbeelden van trajecten waarin de uitkomsten zijn meegenomen in besluiten.	++
	Alle betrokkenen zijn tevreden over de wijze waarop het traject is verlopen (proces).	
Bevinding	De functie van gebiedsregisseur wordt ten tijde van het schrijven van deze rapportage geëvalueerd. De personen die we gesproken hebben, zijn vooralsnog tevreden over de invulling van de functie en zien ook verbetermogelijkheden.	+

5 Onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, formuleren we conclusies en doen we enkele aanbevelingen met betrekking tot het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het burgerparticipatiebeleid van de BUCH-gemeenten. Dat doen we in eerste instantie voor elke gemeente afzonderlijk, waarbij we starten met Bergen (paragraaf 5.1), vervolgens Uitgeest en Castricum behandelen (de paragrafen 5.2 en 5.3) en besluiten met Heiloo (paragraaf 5.4). In Paragraaf 5.5 trekken we enkele centrale conclusies om te besluiten met een aantal aanbevelingen (5.6).

De volgende hoofdvragen zijn leidend geweest in dit onderzoek:

1. Welk beleid hanteren de vier gemeenten inzake burgerparticipatie en wat is de rol van de raad daarbij?
2. Is dit beleid in de praktijk op een doelmatige en doeltreffende wijze uitgevoerd?

Deze hoofdvragen hebben we uitgesplitst in een groot aantal subvragen (zie hoofdstuk 1 van dit rapport). In dit hoofdstuk beantwoorden we sommige subvragen gezamenlijk. Boven elk antwoord is een kader opgenomen waarin de beantwoorde subvragen zijn weergegeven. De subvragen 6 en 16 refereren aan de leermomenten die het burgerparticipatietraject in de ene gemeente kan opleveren voor de andere gemeenten. Deze vragen beantwoorden we voor alle gemeenten gezamenlijk in paragraaf 5.5 waarin we de leermomenten verbinden aan conclusies en aanbevelingen.

5.1 Bergen

Heeft Bergen burgerparticipatiebeleid geformuleerd en bevat dit beleid een duidelijke visie (subvragen 1 en 2)?

Bergen heeft twee beleidsdocumenten die zich expliciet richten op participatie en daar uitgebreid op ingaan: *Burgers betrokken* (2009) en *Bergen faciliteert!* (2016). Uit beide documenten blijkt een duidelijke visie. Uit een vergelijking van de twee documenten blijkt dat er sprake is van een verandering van de visie. Het eerste document richt zich op burgerparticipatie en op wat ervoor nodig is om dit tot een succes te maken. Het tweede document beoogt een verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. Waar burgerparticipatie zich richt op het betrekken van burgers bij beleid en projecten van de gemeente, richt overheidsparticipatie zich meer op het aansluiten van de gemeente bij signalen van inwoners. De gemeente beoogt hiermee een meer faciliterende rol. Dat wil zeggen dat de overheid burgers faciliteert bij het uitwerken en aan de slag gaan met hun eigen ideeën en initiatieven.

Biedt dit beleid voldoende kaders, zijn er middelen voor vrijgemaakt, en is de raad betrokken (subvragen 3, 4 en 5)?

Burgers betrokken biedt een uitgewerkt kader. Het geeft aan dat het college of de gemeenteraad voorafgaand aan een participatietraject een participatieparagraaf moeten opstellen. Het document beschrijft welke onderwerpen daarin aan de orde moeten komen, zoals doelgroep, beoogde trede van de participatieladder, financiële en ambtelijke ondersteuning en beoogde wijze van terugkoppelen aan inwoners en aan bestuur. Het document biedt ook een checklist voor het bepalen of een onderwerp zich leent voor burgerparticipatie en zo ja, welk niveau van de participatieladder passend is. Het is daarmee overwegend SMART geformuleerd. *Bergen faciliteert!* is met name een visiedocument en biedt in veel mindere mate een uitgewerkt kader dan *Burgers betrokken*. Het beschrijft de overheidsparticipatietrap en benadrukt het aansluiten bij initiatieven van inwoners en het ondersteunen daarvan. Het geeft daarbij als aandachtspunt mee dat de gemeente wel een meer regisserende rol moet nemen indien er sprake is van eigen belang of van een te ingewikkeld probleem om zelfstandig door burgers te laten oplossen.

Op jaarbasis is 200.000 euro beschikbaar voor de wijkverenigingen in het kader van wijkgericht werken. Daarnaast wordt participatie gefinancierd uit projectbudgetten. Verder is de Thuiskamer gefaciliteerd met een fysieke ruimte en bemensing.

De notitie *Burgers betrokken* is aan de raad voorgelegd en goedgekeurd als het participatiebeleid van de gemeente. Enkele raadsleden gaven in een groepsinterview aan dat zij achter de verschuiving van

burgerparticipatie naar overheidsparticipatie staan, maar nog zoekende zijn naar hun rol daarbij. Dat is ook niet verwonderlijk omdat beide documenten maar in zeer beperkte mate expliciet aandacht besteden aan de rol van de gemeenteraad in burgerparticipatietrajecten en daar handvatten voor bieden. In de formulieren die gebruikt worden voor het opstellen van raadsvoorstellen zijn vragen opgenomen om aan te geven of sprake is van burgerparticipatie en initiatieven van inwoners.

Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid (subvragen 7 tot en met 15)?

Uit het onderzoek komen vijftien voorbeelden van burger- en/of overheidsparticipatie naar voren. We hebben nader gekeken naar de casus Thuiskamer. De Thuiskamer bevindt zich op de trede co-producen/samenwerken en past in de verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie en bij de daarbij nagestreefde meer faciliterende rol van de gemeente. De raadsleden met wie gesproken is, gaven ook aan dat zij de Thuiskamer zien als een mooie manier om de nieuwe faciliterende rol van de gemeente te testen. Volgens de gemeente leverde de Thuiskamer in het eerste jaar tachtig ideeën op. Uit het gesprek met enkele burgers blijkt dat ook zij enthousiast zijn over de Thuiskamer en over hoe dit heeft geleid tot een dorpsvisie. Ze zijn zeer positief over hoe de Thuiskamer de totstandkoming van de visie heeft gefaciliteerd. Bij de presentatie van de visie waren volgens de gemeente tweehonderd mensen aanwezig.

5.2 Uitgeest

Heeft Uitgeest burgerparticipatiebeleid geformuleerd en bevat dit beleid een duidelijke visie (subvragen 1 en 2)?

De gemeente Uitgeest heeft ervoor gekozen geen beleid inzake burgerparticipatie te formuleren omdat zij het uitvoeren van burgerparticipatiebeleid belangrijker vindt dan een visie (formuleren). Er is dan ook geen separate notitie opgesteld waarin het burgerparticipatiebeleid is verwoord. De gemeente heeft – in formele zin – geen visie geformuleerd op de plek en rol van burgerparticipatie in het bestuur, anders dan is verwoord in het dienstverleningsconcept van de BUCH-gemeenten.

Biedt dit beleid voldoende kaders, zijn er middelen voor vrijgemaakt, en is de raad betrokken (subvragen 3, 4 en 5)?

Er is geen separaat (SMART) beleid geformuleerd door de gemeente Uitgeest en er zijn ook geen specifiek voor burgerparticipatie gelabelde gelden opgenomen in de begrotingen. Er is dan ook geen sprake van betrokkenheid van de gemeenteraad bij het algemene burgerparticipatiebeleid en er is geen kaderstellend document dat die betrokkenheid formuleert en uitwerkt. In de formulieren die gebruikt worden voor het opstellen van raadsvoorstellen en collegeadviezen zijn wel aparte paragrafen opgenomen waarin kan worden aangegeven of burgerparticipatie aan de orde is en zo ja, op welke wijze.

Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid (subvragen 7 tot en met 15)?

We hebben op basis van de aangeleverde documenten tien burgerparticipatietrajecten gedetecteerd in de gemeente Uitgeest. Het betreft projecten/trajecten die zich op alle treden van de participatieladder hebben afgespeeld. Ondanks de constatering dat er geen formeel beleid is, is er dus in de gemeente Uitgeest in de praktijk wel degelijk sprake van burgerparticipatie. Een goed voorbeeld daarvan is het project Leeslokaal, waarbij burgers, na dreigende sluiting van de bibliotheek, zelf het initiatief hebben genomen om de bibliotheekfunctie, zij het in gewijzigde vorm, te behouden. Dat initiatief is overgenomen en gefaciliteerd door de gemeente en heeft geleid tot een duurzaam project waarin burgers door middel van een vorm van zelfbestuur het Leeslokaal beheren en exploiteren.

5.3 Castricum

Heeft Castricum burgerparticipatiebeleid geformuleerd en bevat dit beleid een duidelijke visie (subvragen 1 en 2)?

De basis van het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Castricum is verwoord in de 'Handreiking interactieve beleidsvorming, besturen met inzicht' uit 2014. Deze handreiking bevat een duidelijke visie op

burgerparticipatie dat gezien wordt als een instrument om de beschikbare kennis, ervaring en creativiteit van burgers te benutten voor het beleid van de gemeente. Deze visie is ook uitgangspunt geweest van de maatschappelijke agenda die in 2017 is opgesteld, waarbij tien zogenoemde verkenners meer dan tweehonderd burgers hebben geraadpleegd over de toekomst van Castricum.

Biedt dit beleid voldoende kaders, zijn er middelen voor vrijgemaakt en is de raad betrokken (subvragen 3, 4 en 5)?

Het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Castricum biedt voldoende kaders om te bepalen bij welke onderwerpen/beleidsthema's burgerparticipatie ingezet kan worden en op welke wijze burgerparticipatie kan worden ingezet. De participatieladder dient daarvoor als richtlijn. We beschouwen het beleid daarmee grotendeels als SMART geformuleerd.

Ook in de gemeente Castricum worden formulieren gehanteerd waarin bij conceptvoorstellen aan de raad en conceptbesluiten van het college kan worden aangegeven of burgerparticipatie aan de orde is.

Voor burgerparticipatiebeleid sec zijn geen middelen gereserveerd; wel worden de dorpsraden als vorm van burgerparticipatie standaard gefinancierd door de gemeente Castricum.

De gemeente Castricum realiseert zich dat veel interactieve beleidsprocessen zich op grote afstand van de raad afspelen en vooral een aangelegenheid zijn van het college en de ambtelijke organisatie. De gemeenteraad geeft aan het dan ook lastig te vinden de kaderstellende rol inzake burgerparticipatie in de praktijk waar te maken. In de praktijk is de gemeenteraad weinig en wellicht te weinig betrokken bij burgerparticipatie. De gemeenteraad heeft dat ook onderkend. Vanuit de werkgroep dualisme en bestuurlijke vernieuwing is dan ook de aanbeveling geformuleerd om meer rechtstreekse contacten met burgers en maatschappelijke instellingen na te streven. Vooralsnog heeft deze aanbeveling niet geresulteerd in expliciete kaders waarin de rol/rollen van de gemeenteraad nader zijn uitgewerkt.

Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid (subvragen 7 tot en met 15)?

We hebben op basis van de aangeleverde documenten twintig voorbeelden van burgerparticipatie in de gemeente Castricum gedetecteerd. Deze trajecten/projecten bevinden zich op alle treden van de participatieladder. We hebben het functioneren van de dorpsraden als vorm van burgerparticipatie nader bekeken. De dorpsraden zijn gesitueerd op de één na hoogste trede van de participatieladder (delegeren). De dorpsraden passen in de visie van de gemeente Castricum op burgerparticipatie. Het functioneren van de dorpsraden in relatie tot het gemeentebestuur is duidelijk afgebakend en nader omschreven in een samenwerkingsconvenant. In de praktijk vindt er periodiek overleg plaats tussen het college (in casu de verantwoordelijk wethouder voor het betreffende 'dorp') en de dorpsraden, maar zijn er veel minder frequent (structurele) contacten met de raad/raadsleden. De mate van invloed van de dorpsraden op beleidsbeslissingen wisselt al naar gelang het onderwerp en soms laat de terugkoppeling (van eenmaal genomen beslissingen waar de dorpsraad bij betrokken is geweest) te wensen over, maar dat zijn 'kleine kanttekeningen' bij een overheersende tevredenheid over het functioneren van de dorpsraden.

5.4 Heiloo

Heeft Heiloo burgerparticipatiebeleid geformuleerd en bevat dit beleid een duidelijke visie (subvragen 1 en 2)?

De gemeente Heiloo heeft daadwerkelijk beleid geformuleerd op het thema burgerparticipatie en dit beleid verwoordt in meerdere documenten onder de noemer 'samenspel'. Deze beleidsdocumenten bevatten een duidelijke visie op burgerparticipatie als instrument om samen met burgers en maatschappelijke organisaties de gemeente te besturen. In die visie komt duidelijk naar voren dat burgerparticipatie alleen kan slagen als alle partijen dat ook echt willen (en elkaar vertrouwen) en zich bewust zijn van de mogelijkheden.

Biedt dit beleid voldoende kaders, zijn er middelen voor vrijgemaakt en is de raad betrokken (subvragen 3, 4 en 5)?

Het beleid biedt voldoende kaders om burgerparticipatie ook in de praktijk mogelijk te maken. In de documenten worden verschillende instrumenten om participatie mogelijk te maken bij naam genoemd, wordt

gereflecteerd op de rollen die de gemeente kan oppakken (regisseur, stimulator en facilitator) en worden kritische succesfactoren voor participatietrajecten benoemd. Het beleid is daarmee in overwegende mate SMART geformuleerd.

Net als in de andere BUCH-gemeenten is in de formulieren voor raadsvoorstellen en collegebesluiten ruimte opgenomen om aan te geven of en zo ja op welke wijze burgerparticipatie aan de orde is.

Er is voor burgerparticipatie geen apart budget opgenomen in de gemeentebegroting, maar in de begrotingen van diverse (met name infrastructurele) projecten is daar wel budget voor gereserveerd.

De betrokkenheid van de gemeenteraad wordt in de beleidsdocumenten vooral omschreven vanuit de volksvertegenwoordigende rol van de raad: de gemeenteraadsleden vormen de ogen en oren van het dorp en beschikken over netwerken die zij kunnen mobiliseren. De kaderstellende rol van de raad wordt beduidend minder opgepakt als het gaat om burgerparticipatie, aldus de raadsleden die we gesproken hebben.

Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid (subvragen 7 tot en met 15)?

De gemeente Heiloo heeft tien voorbeelden aangereikt van burgerparticipatie die zich op vrijwel alle treden (behalve de hoogste, zelfbestuur) van de participatieladder bevinden. In Heiloo is nader gekeken naar het functioneren van de gebiedsregisseur als burgerparticipatie-instrument. Omdat de functie van gebiedsregisseur in alle vier BUCH-gemeenten is ingevoerd, is in deze casus breder gekeken dan alleen naar het functioneren van de gebiedsregisseur in Heiloo en zijn de ervaringen van alle acht gebiedsregisseurs in deze casus betrokken. De functie van gebiedsregisseur is nadrukkelijk gepresenteerd als een 'instrument' om burgerparticipatie mogelijk te maken en sterker nog, een nieuwe impuls te geven. Uit de taakomschrijving van de gebiedsregisseur blijkt nadrukkelijk dat de functie is bedoeld om 'van buiten naar binnen te werken' en bij burgers en het maatschappelijke middenveld input voor het beleid op te halen. Er wordt in dat verband niet langer gesproken van burgerparticipatie, maar van overheidsparticipatie: de overheid in een faciliterende rol richting de burger die feitelijk het beleid bepaalt.

De gebiedsregisseurs zien zichzelf als intermediair tussen de burger en de overheid. De functie is nog betrekkelijk nieuw. De meeste gebiedsregisseurs zijn pas begin 2017 gestart met hun werkzaamheden en in het eerste jaar met name verkennend bezig geweest, richting de burgers (bekendheid genereren, vertrouwen winnen en onderwerpen ophalen) en richting ambtelijke organisatie (duidelijk maken dat een gebiedsregisseur kan worden ingeschakeld bij specifiek beleid). Alle gebiedsregisseurs hebben ook al participatietrajecten georganiseerd. Het is nog te vroeg om ten tijde van het schrijven van deze rapportage al een oordeel te vellen over het functioneren van de gebiedsregisseurs als participatie-instrument, maar het is wel duidelijk dat met de instelling van deze functie de BUCH-gemeenten een duidelijk signaal hebben afgegeven dat zij participatie (of het nu burgerparticipatie of overheidsparticipatie wordt genoemd) uiterst serieus nemen.

Interessant in dit verband is de observatie van de gebiedsregisseurs dat zij met name op niveau van de ambtelijke organisatie soms weerstand ondervinden omdat sommige ambtenaren burgerparticipatie als een bedreiging ervaren voor hun eigen autonome functioneren als beleidsmakers. Deze weerstand komt men veel minder tegen bij collegeleden. De gemeenteraden en raadsleden zijn nog overwegend 'buiten beeld' bij de gebiedsregisseurs.

5.5 Centrale conclusies

In deze paragraaf formuleren we enkele centrale conclusies waarbij we met name aandacht besteden aan de leermomenten die het burgerparticipatiebeleid van de afzonderlijke gemeenten te bieden heeft.

1. Er is in drie van de vier gemeenten beleid, en dat beleid is overwegend SMART geformuleerd

Op Uitgeest na hebben alle BUCH-gemeenten separaat beleid geformuleerd inzake burgerparticipatie. Het beleid is in het algemeen helder en overwegend SMART geformuleerd en biedt in principe voldoende kaders om burgerparticipatie in de praktijk ook daadwerkelijk uit te voeren. De BUCH-vorming heeft geleid tot een nieuw dienstverleningsconcept waar burgerparticipatie of beter gezegd overheidsparticipatie een belangrijk onderdeel van zal zijn. Dat concept behoeft nog wel nadere uitwerking.

2. Het burgerparticipatiebeleid van de BUCH-gemeenten lijkt een slapend bestaan te leiden omdat de uitgangspunten en kaders van dat beleid in de praktijk niet of nauwelijks actief en bewust worden toegepast in de participatietrajecten

In de uitvoering van participatietrajecten wordt niet of nauwelijks gereflecteerd op het algemene burgerparticipatiebeleid in de zin dat de uitgangspunten en kaders van dat beleid actief en bewust worden toegepast in participatietrajecten. Er vindt ook weinig tot geen reflectie plaats in deze trajecten vanuit de kaders van het algemene burgerparticipatiebeleid. Daarmee lijkt het burgerparticipatiebeleid van de BUCH-gemeenten een slapend bestaan te leiden. Er is sprake van een gemiste kans, zeker nu met de vorming van de BUCH-organisatie de ambitie is uitgesproken om van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie te gaan en een faciliterende overheid te worden. Om die transitie te kunnen maken, moet je in staat zijn te leren van het verleden.

3. In het algemene burgerparticipatiebeleid van de BUCH-gemeenten is maar in zeer beperkte mate aandacht voor de rol van de gemeenteraad in dat beleid

De algemene kaderstellende documenten van de BUCH-gemeenten (voor zover aanwezig) besteden maar in zeer beperkte mate expliciet aandacht aan de rol van de gemeenteraad bij het uitvoeren van burgerparticipatiebeleid. Ze bieden niet of nauwelijks kaders en richtlijnen die de gemeenteraad en individuele raadsleden kunnen toepassen als het gaat om burgerparticipatie een plek te geven in hun dagelijkse werkzaamheden. Voor zo ver er in het beleid aandacht is voor de rol van raadsleden, gaat het met name om de volksvertegenwoordigende rol. De kaderstellende en controlerende rol wordt er nauwelijks in genoemd.

4. Burgerparticipatiebeleid en burgerparticipatietrajecten zijn vooral aangelegenheden van burgers, ambtenaren en collegeleden; raadsleden komen er dan ook nauwelijks in voor

In de praktijk spelen raadsleden dan ook nauwelijks een rol in burgerparticipatietrajecten. Dat geldt met name voor de kaderstellende rol: we zijn geen voorbeelden tegengekomen van participatietrajecten waar de gemeenteraad de instigator van is geweest, dan wel voorafgaand of tijdens het traject kaders voor heeft uitgezet. Gemeenteraadsleden worstelen met het fenomeen burgerparticipatie in relatie tot hun eigen taakstelling.

5. Burgerparticipatie komt niet vanzelf, met name binnen de ambtelijke organisatie is her en der nog weerstand

Niet alleen gemeenteraadsleden worstelen met burgerparticipatie. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, hebben we ook signalen opgepakt dat ambtenaren niet altijd even gecharmeerd zijn van burgerparticipatietrajecten op hun specifieke beleidsterrein. De afweging wel of geen participatie wordt niet altijd gemaakt, ondanks dat de formulieren voor college- en raadsvoorstellen sinds 1 januari 2017 standaard voorzien zijn van een participatieparagraaf. Maar afgezien daarvan blijkt dat sommige ambtenaren burgerparticipatie vooral beschouwen als tijdrovend (en daarmee lastig). De cultuuromslag waar met name de gemeente Heiloo op inzet, is klaarblijkelijk nog niet overal gemaakt.

6. Het burgerparticipatiebeleid in de BUCH-gemeenten wordt niet of nauwelijks geëvalueerd

Het burgerparticipatiebeleid van de BUCH-gemeenten is niet of nauwelijks expliciet geëvalueerd als participatiebeleid in de zin dat ervaringen met en resultaten van participatietrajecten zijn beoordeeld op de mate waarin de trajecten zijn uitgevoerd conform de opzet en uitgangspunten van het algemene burgerparticipatiebeleid. Er vindt vanuit de trajecten nauwelijks reflectie plaats op het beleid waardoor er maar in zeer beperkte mate geleerd kan worden van de ervaringen die de trajecten opleveren en de potentiële lessen onvoldoende verwerkt worden in nieuw beleid.

7. De instelling van de functie van gebiedsregisseurs kan een forse impuls geven aan burgerparticipatie, maar dat is geen vanzelfsprekendheid

De BUCH-brede instelling van de functie van gebiedsregisseur kan een belangrijke bijdrage leveren aan en invulling zijn van het burgerparticipatiebeleid van de BUCH-gemeenten. Deze functie symboliseert de wens van

de BUCH-gemeenten om een participerende en faciliterende organisatie te worden die 'van buiten naar binnen werkt'. De gebiedsregisseurs bouwen nu vooral contacten op met burgers, ambtenaren en collegeleden en veel minder met raadsleden. Het zou een gemiste kans zijn als de raden buitenspel blijven. De gebiedsregisseurs vormen de verbindende schakel tussen burgers en overheid. Zij moeten een balans zien te vinden tussen twee uitersten; enerzijds die van belangenbehartiger van burgers en anderzijds die van uitvoerders/verkopers van beleidsbesluiten van college en gemeenteraad. Er wordt aan beide kanten aan ze getrokken, getuige het commentaar van een van onze gesprekspartners dat de gebiedsregisseurs 'meer strategisch zouden moeten gaan opereren'. Het vinden van de juiste balans is zeker geen gemakkelijke opgave en verdient periodieke reflectie op de positionering en de uitvoering van de functie.

5.6 Aanbevelingen

1. Het nieuwe dienstverleningsconcept van de BUCH-gemeenten benoemt overheidsparticipatie als een belangrijk instrument om burgers meer bij het beleid te betrekken. Het verdient aanbeveling dat concept nader uit te werken en te voorzien van concrete kaders en richtlijnen en daarbij expliciet aandacht te besteden aan kaders en richtlijnen specifiek voor bestuurders, raadsleden, ambtenaren en ook voor de burgers zelf.
2. Om te voorkomen dat ook in de toekomst het burgerparticipatiebeleid een slapend bestaan leidt, verdient het aanbeveling in toekomstige participatietrajecten de kaders en uitgangspunten van het burgerparticipatiebeleid concreet en herkenbaar terug te laten komen. Dat betekent dat in het opzetten en uitvoeren van participatietrajecten herkenbaar aandacht moet worden besteed aan de (beoogde) rol van bestuurders, ambtenaren, raadsleden én burgers.
3. De rol van raadsleden behoeft in dit verband extra aandacht. Maak in de nieuwe kaders en richtlijnen voor raadsleden een onderscheid tussen de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende taak van raadsleden.
4. Ook de rol van ambtenaren verdient in dit verband extra aandacht en dan met name de cultuuromslag die gemaakt moet worden om burgerparticipatie in de praktijk ook daadwerkelijk te laten slagen. Beschrijf en analyseer de potentiële spanning tussen burgerparticipatie en de expertrol van ambtenaren en benoem mogelijkheden om ambtenaren vanuit hun expertrol in staat te stellen burgerparticipatie te faciliteren.
5. Om burgerparticipatie (of overheidsparticipatie) in de praktijk ook daadwerkelijk een leidend beginsel te laten zijn van het gemeentelijke beleid verdient het aanbeveling dit beleid periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) actief te evalueren, dat wil zeggen burgerparticipatie te evalueren als zelfstandig beleid én als centraal uitgangspunt van al het gemeentelijk beleid. Daarbij moet uiteraard het perspectief van de burger centraal staan. Een dergelijke evaluatie moet leiden tot leermomenten die aantoonbaar gebruikt moeten worden om het burgerparticipatiebeleid te verbeteren. Burgerparticipatiebeleid verdient een volwaardige beleidscyclus. Betrek de gemeenteraden meer bij het burgerparticipatiebeleid. De kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad bieden voldoende mogelijkheden om burgerparticipatie te faciliteren en te stimuleren.
6. De nieuwe functie van gebiedsregisseur beoogt beleid en burgers bij elkaar te brengen en de verbindende schakel te zijn. Deze functie biedt een prima basis voor een actief en zelfstandig herkenbaar burgerparticipatiebeleid. Benoem dat ook en maak ze tot boegbeeld/dragers/trekkers van burgerparticipatiebeleid. Dat betekent dat ze zich meer dan in 2017 het geval was bezig zouden moeten gaan houden met de organisatie en uitvoering van majeure participatietrajecten op specifieke beleidsdossiers die zich daarvoor lenen. Welke dat zijn, is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te bepalen, wat inhoudt dat de gemeenteraden zich daar ook actief over zouden moeten buigen.

Bijlage 1 – Beleidsdocumenten

Bergen

Documenten burgerparticipatie beleid:

- Coalitieakkoord 2014-2018, “De gemeente zijn we samen!”, KIES Lokaal – D66 – CDA – PvdA.
- Programmabegroting 2014-2017.
- Programmabegroting 2016-2019.
- “Bergen faciliteert!, Visiedocument invulling van de rol van faciliterende overheid”, 5-12-2016.
- “Discussienotitie Burgers Betrokken: kaders burgerparticipatie en wijkgericht werken”, maart 2009.
- Bijlage 1, Evaluatie burgerparticipatie/wijkgericht werken gemeente Bergen, Input wijkverenigingen, 31-5-2011.
- Visiedocument op hoofdlijnen gemeente Bergen, november 2015.
- Bestuurlijk ontwerpdocument werkorganisatie BUCH: Samen op weg naar BUCH, 11 februari 2016.
- Uitnodiging informatiebijeenkomst Faciliterende overheid/thuiskamer, 9-2-2017.
- Besluitformulier B&W advies Bergen faciliteert!, 31-1-2017.
- Besluitformulier B&W advies Wijkgericht Werken, 21-4-2015.
- Gemeentekrant Bergen, 13-7-2016.
- Poster ‘Tips voor de toekomst’, De Thuiskamer Egmond-Binnen.
- Poster ‘Wat gaat er goed in de Thuiskamer?’, De Thuiskamer Egmond-Binnen.
- Poster ‘Wat zijn aandachtspunten?’, Thuiskamer Egmond-Binnen.
- Posteer ‘Welke lessen hebben we geleerd?’, Thuiskamer Egmond-Binnen.
- Stand van zaken motie opknappen locaties kernen 2015.
- Nieuwsbrief van het College, 17-2-2016.
- Nieuwsbrief van het College, 13-4-2016.
- Nieuwsbrief van het College, 23-11-2016.
- Bericht aan wijkvereniging, december 2016.
- Bericht aan wijkvereniging, mei 2016.
- Burgerjaarverslag 2014.
- Burgerjaarverslag 2015.
- Presentatie eParticipatie.
- Brief aan raadslid van beleidsmedewerkers over Egmond-Binnen, 18-6-2015.
- Agendapunt conceptnotitie Burgers Betrokken, 27-10-2009.
- Beleidsregel subsidiëring van wijkverenigingen, collegebrief, 2013.

N.a.v. casus:

- Behandelformulier bij een MT voorstel: nadere informatie pilot Egmond Binnen, 22 februari 2016.
- Besluitformulier bij B en W advies, Participatie en toekomstvisie, 8 juni 2015.
- Besluitformulier bij B en W advies, Participatie en toekomstvisie, 11 juni 2015.
- Besluitformulier bij B en W advies Raad: afronding proces toekomstvisie 2040, 15 september 2015.
- Besluitformulier bij B en W advies: Bergen faciliteert!, 31 januari 2017.
- I&O Research, Demografische ontwikkeling 2014-2040
- Mail aan leden Werkgroep Cultuuraspect, 26 mei 2017.
- Memo 22 januari 2016: nadere informatie Thuiskamer, pilot Egmond Binnen.
- Pilot Overheidsparticipatie Egmond Binnen, procesvoorstel, 1 juni 2015.
- Visie voor toekomst gemeente Bergen, juni 2015.

Castricum

Documenten burgerparticipatiebeleid:

- Verordening burgerinitiatief, brief aan de raad, 25-2-2016.
- Raadsprogramma 2014-2018, Gemeenteraad Castricum, 24-11-2014.
- Handreiking interactieve beleidsvorming, besturen met inzicht, 2014.
- Maatschappelijk agenda gemeente Castricum, “Door de gemeenschap, voor de gemeente”, 2017.

- &O research Waar staat je gemeente?, rapport 'waar staat Castricum', augustus 2015.
- Bestuurlijk ontwerpdocument werkorganisatie BUCH: Samen op weg naar BUCH, 11 februari 2016.

Documenten casus:

- 'Aan de raad', agendapunt voor raadsvergadering over referendumverordening 17-12-2015.
- 'Aan de raad', agendapunt voor raadsvergadering over Vernieuwing Lokale Democratie namens alle fracties, 1-10-2015.
- Brief van de raad over het niet instemmen met burgerinitiatief, 7-7-2016.
- Brief van de raad over het niet instemmen met burgerinitiatief, 7-7-2016.
- Brief van de raad over het niet instemmen met burgerinitiatief, 2-4-2015.
- "De aanbiedingsbrief", De verkenner: Bouke de Boer, Els Mooij, Fiona Arens, Manuel den Hollander, Marcel Jobse, Saskia Kok, Valentijn Brouwer, Wieke Bismeijer, Willemieke de Waal en Wim Tromp 20 juli 2017.
- Folder Raadssprekuren Gemeente Castricum.
- Motie referendumverordening, brief aan de raad van D66 Castricum, 2-4-2015.
- Jaarrekening gemeente Castricum, 2015.
- Samenwerkingsconvenant tussen de gemeente Castricum en de dorpsraden Akersloot, Bakkum en De Woude", ondergetekenden de gemeente Castricum, de Stichting dorpsraad Akersloot, de Vereniging dorpsraad Bakkum, de Vereniging dorpsraad de Woude, 18 november 2008.

Heiloo

Documenten burgerparticipatiebeleid:

- Collegeprogramma 2014-2018 "Samen krachtig verder", 13 mei 2014.
- Startnotitie Samenspel, datum onbekend
- Beleidsontwikkeling op basis van Samenspel, 9 juni 2016
- Onderzoek 'Raadplegen inwoners bij ingrijpende voorstellen'
- PowerPoint presentatie 'Dienstverlening, Brede raadsinformatiebijeenkomst', 24 mei 2017.
- Van actie naar interactie, visie op communicatie 2012-2015, maart 2012.
- Programmabegroting 2017, 7 november 2017
- Kadernota 2018
- Document t.b.v. Rekenkamer, juli 2017
- Beleidsregels sociaal domein gemeente Heiloo, 1 mei 2017
- Pilot Samenspel nader bekeken (datum onbekend; papieren versie van document ontvangen)
- Actualisatie verkeersplan, plan van aanpak, 9 februari 2016
- Besluitenlijst van de openbare vergadering van de Gemeenteraad, 4 april 2016.
- Bespreeknotitie gemeenteraad diffractoren langs rijksweg A9, 23 mei 2017.
- Bespreeknotitie gemeenteraad raadplegen inwoners bij ingrijpende voorstellen, 28 januari 2016.
- Conceptbesluitenlijst van de openbare vergadering van de raad, 3 juli 2017.
- Memo voor de gemeenteraad van B&W, toezeggingen participatie, samenspel, deregulering, 31 januari 2017.
- Raadsvoorstel plan van aanpak actualisatie verkeersplan Heiloo, februari 2016.
- Resultaten enquête herinrichting Westerweg, 8 mei 2017.
- Uitnodiging bijeenkomsten project onderhoud Kerkelaan, Belieslaan en Westerweg.

N.a.v. casus:

- Groeidocument visie werkorganisatie BUCH, 6 oktober 2015.
- Bestuurlijk ontwerpdocument werkorganisatie BUCH, 11 februari 2016.
- Notitie kernkwaliteiten en argumenten voor de sleutelfuncties
- Vacaturetekst procesbegeleider Buiten
- Kwartaalbrief gemeenteraden, juli 2017
- Beknopt verslag werkzaamheden gebiedsregisseur Heiloo
- BUCH gebiedsregisseur presentatie Raden

Uitgeest

Documenten burgerparticipatiebeleid:

- Bestuurlijk ontwerpdocument werkorganisatie BUCH: Samen op weg naar BUCH, 11 februari 2016.
- Collegewerkprogramma 2014-2018, 12 augustus 2014.
- Collegewerkprogramma gemeente Uitgeest 2016-2018, 9 februari 2016.
- Programmabegroting 2017.
- Uitnodiging raadsuitje, workshop burgerparticipatie, 23 juni 2017.

Documenten casus:

- Aanvulling op bovengenoemd raadsvoorstel (int16.5391).
- Aanmelding voor inloopavond op 27 maart 2017 (I2017.0524).
- Beantwoording vragen fractie Uitgeest Lokaal over de Centrumvisie, inclusief participatietraject, 11 november 2016 (int16.5325).
- Bewonersbrief oproep vrijwilligers voor zwembad De Zien, 14 mei 2014 (U2014.1535).
- Centrumvisie Uitgeest, uitwerking stedenbouwkundig kader, juni 2016, p. 7 t/m 10 (I2016.2760).
- Collegebesluit akkoord met rapport Toekomstvisie zwembad De Zien (inclusief inzet van vrijwilligers), 15 mei 2015 (B2014.0593).
- Collegebesluit subsidiëring vrijwilligersbibliotheek Uitgeest, 7 januari 2016 (B2016.0014).
- Collegebesluit principeakkoord ontwikkeling park Oudgeest, 11 juni 2015 (B2015.0652).
- Concept evaluatie zwembad De Zien, 8 april 2016 (int16.1859).
- Collegebesluit over structurele subsidiëring nieuw op te richten Oranjevereniging, 28 april 2016 (B2016.0515).
- Collegebesluit over Centrumvisie Uitgeest (inclusief burgerparticipatie), d.d. 1 september 2016 (B2016.0897).
- Collegebesluit instemmen met verkavelingsmodel 1b uit de Centrumvisie (inclusief participatietraject), d.d. 19 oktober 2016 (B2016.1019).
- Collegebesluit over participatietraject herinrichting Centrumgebied, 31 oktober 2016 (B2016.1059).
- Collegebesluit over bezwaren van stichting BOB tegen raadsbesluit over Centrumvisie, d.d. 29 maart 2017 (B2017.0243).
- Collegebesluit Plan van Aanpak Centrumgebied, 8 februari 2017 (int17.0474).
- De Uitgeester Bibliotheek: Toekomstbestendig en betaalbaar”, Questum, Plan van aanpak van de gemeente Uitgeest, 12 oktober 2015.
- Memo over participatietraject Centrumgebied, 20 maart 2017 (int17.1071).
- Omgevingsvisie Uitgeest 2015-2030 Deel I, de opgaven van Uitgeest tot 2030, p. 45 t/m 50 (int16.1174).
- Omgevingsvisie Uitgeest 2015-20130 Deel I, 30 juni 2016 (R2016.0012).
- Ontwerp-Omgevingsvisie 2030. Uitgeest ‘Mooi, gezond, duurzaam’, p. 13-14, juli 2017 (int17.2142).
- Raadsvoorstel Herinrichting Centrumgebied (inclusief participatie), 1 november 2016 (R2016.0070).
- Rapport Toekomstvisie zwembad De Zien, 19 juni 2014 (int14.1718).
- Uitnodiging voor deelname scholen aan project Jongeren en Politiek, 3 januari 2017 (U2016.4336).
- Verslag eerste bewonersavond herinrichting Sportpark, 8 maart 2016 (int16.4118).
- Verslag tweede bewonersavond herinrichting Sportpark, 19 april 2016 (int16.4119).
- Vragen Uitgeest Lokaal over herinrichting Centrumgebied, 9 november 2016 (int16.5274).
- Vaststelling definitief ontwerp van de Omgevingsvisie Uitgeest (door het college), 29 juni 2017 (B2017.0440).
- Website gemeente, tabblad Wijk & Wonen, subtab Centrum met lijst documenten over herinrichting Centrumgebied
- Website gemeente, tabblad Wijk & Wonen, subtab omgevingsvisie voor lijst documenten over de nieuwe omgevingsvisie.

Bijlage 2 – Respondenten

Beleidsanalyse

Bergen:

Saskia Remmelts, communicatiemedewerkers
Monique Klaver, gebiedsregisseur
Sipke Diepbrink, beleidsmedewerker Domein Samenleven
Eric van Hout, strategisch adviseur Ruimtelijke Ordening
Hugo Snabilie, wethouder Grondzaken
Peter van Huissteden, wethouder Wonen en Wijkgericht werken

Uitgeest:

Judie Kloosterman, wethouder RO, burgerparticipatie
Jeroen van den Berg, beleidsadviseur centrumgebied
Yvonne Groen, gebiedsregisseur
Peter Dicker, communicatie adviseur

Castricum:

Agnes Brokers, beleidsmedewerker sociaal domein
Ciska de Jong, gebiedsregisseur
Marcel Steeman, wethouder RO, burgerparticipatie

Heiloo:

Hans Romeyn, burgemeester, portefeuillehouder burgerparticipatie
Martine Berkenbosch, bestuursadviseur college
Marcel Levering, gebiedsregisseur
Tom Kemper, programmawerker Civiele werker en verkeer

Casus

Bergen:

Verantwoordelijke ambtenaar: Sipke Diepbrink, Monique Klaver-Blankendaal
Burgers bij ThuisKamer Egmond-Binnen
Raadsleden (3)

Uitgeest:

Verantwoordelijke ambtenaar: Yvette Kersten
Het bestuur van de stichting van het LeesLokaal
Raadsleden (3)

Castricum:

Verantwoordelijke ambtenaar: Mirjam van der Horst Jansen-Sikkens
De dorpsraad Akersloot
Raadsleden (7)

Heiloo:

Verantwoordelijke ambtenaar: Marcel Levering
BUCH directeur: dhr. Heemskerk
Gebiedsregisseurs (7)
Raadsleden (7 à 8)
Burgers (3)