



Eindrapportage CLLD Scheveningen

Lerende evaluatie: De meerwaarde van de CLLD-aanpak voor stedelijke ontwikkelingen

26 februari 2020

Corniel van Leeuwen en Wijnand Kerklaan



Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte begrippen en afkortingen.....	2
Inleiding.....	2
Samenvatting eerdere onderzoeksrapporten	3
De werking van de CLLD-Scheveningen	4
Wat werkte goed?.....	4
Wat werkte minder goed?	5
Bijdrage CLLD aan lokaal eigenaarschap, samenwerking en probleemoplossend vermogen.....	5
De EFRO-context	6
Duiding en positionering CLLD-Scheveningen	6
Reflectie en toepasbaarheid elders	8
Conclusies	10

Lijst van gebruikte begrippen en afkortingen

CLLD – Community-Led Local Development

Initiatiefnemers van projecten – Inwoners/ondernemers/instellingen uit Scheveningen die een subsidieaanvraag indienen bij SIOS, ook projecteigenaren genoemd

LAG – Local Action Group (hier SIOS)

MA – Management autoriteit EFRO

SIOS – Stichting Initiatief op Scheveningen

Inleiding

Voor u ligt de eindrapportage over het CLLD-project in Scheveningen. In deze rapportage presenteren we een bondige samenvatting van de eerdere onderzoeksrapporten en gaan we in op de derde hoofdvraag van de lerende evaluatie, te weten de vraag welke meerwaarde de CLLD-aanpak heeft voor stedelijke ontwikkeling in het algemeen en voor de gemeente Den Haag in het bijzonder. Voor deze rapportage hebben we gebruik gemaakt van de eerder gepresenteerde onderzoeksrapporten. Daarnaast hebben we input opgehaald tijdens een drietal werksessies (1. SIOS-bestuur, 2. Medewerkers gemeente Den-Haag en MA, 3. Wetenschappers). In deze werksessies hebben we gereflecteerd op de meerwaarde van de CLLD-aanpak.

We beginnen de notitie met een samenvatting van de drie eerdere onderzoeks-rapportages. In het tweede deel gaan we in op de werking van de CLLD-Scheveningen. Wat werkte goed, en wat werkte minder goed? Vervolgens duiden en positioneren we de CLLD-Scheveningen te midden van andere vormen van participatie en zelfbestuur. Op basis van deze duiding presenteren we de generaliseerbaarheid van de CLLD-aanpak Scheveningen voor andere stedelijke ontwikkelingen. We sluiten af met een aantal conclusies.

Samenvatting eerdere onderzoeksrapporten

In de eerste twee tussenrapportages staan vragen rond de ervaringen met en de werking van het instrument centraal. Middels de derde rapportage voegen we daar een blik op de bijdragen van de 36 projecten aan de verschillende doelstellingen aan toe.

Allereerst komen de verbindingen tussen het initiatief en de lokale gemeenschap sterk naar voren. CLLD-Scheveningen staat vanaf het begin dicht bij de bewoners van de kuststrook. Tijdens het ontwikkelen van de CLLD hebben lokale vertegenwoordigers uit verschillende wijken en sectoren het heft grotendeels in eigen handen gehad. Dankzij deze aanpak zijn verschillende “bloedgroepen” binnen de Scheveningse samenleving vermengd en met elkaar samen gaan werken. Deze SIOS bestuurders gebruiken daarnaast hun informele netwerk om de donatiemogelijkheden breder bekend te maken. Daar slagen zij zeker in. En deze aanpak wordt gewaardeerd door betrokkenen. De respondenten benadrukken vrijwel allen de vele tentakels die de bestuursleden hebben in delen van de Scheveningse samenleving. Dit toont het gevoel van eigenaarschap over het initiatief en hoe sterk dit verankerd is in verschillende delen van de lokale gemeenschap.

Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat de bestuursleden bekende gezichten (i.e. the usual suspects) zijn en daarmee niet per se een afspiegeling zijn van de volledige Scheveningse samenleving (bv. geen jongeren in het bestuur). De keuze voor de leden van het algemeen bestuur werd sterk bepaald door het netwerk dat ze hadden binnen de gemeenschap. Dit netwerk moet hen in staat stellen projecten te kunnen initiëren of aanjagen. Aangezien werving van projecten via de lokale media en de persoonlijke netwerken van de bestuursleden verloopt, blijven sommige doelgroepen (e.g. jongeren, lager opgeleiden, inwoners met een andere culturele achtergrond, de unusual suspects) soms buiten beeld. De CLLD bouwt op verschillende bestaande netwerken in het gebied voort en weet deze in het bestuur te verbinden, hoewel hiermee niet de gehele populatie op gelijke voet betrokken kan worden. Daarmee is de descriptieve representativiteit van het bestuur minder groot, maar is de te verwachten effectiviteit in het mobiliseren van projecteigenaren wel groter.

In de werking van SIOS klinkt deze lokale inbedding door. Het initiatief stelt zich op als een faciliterend fonds dat dichtbij bewoners staat. Vanwege de vele contacten van bestuursleden en de vertrouwensbanden die hieraan verbonden zijn, ervaren betrokkenen de CLLD als laagdrempelig en benaderbaar. Voor veel projecteigenaren is dit een welkome bron van steun en overleg in het begin. Tijdens de uitvoering van deze projecten neemt SIOS echter een beperkte activerende en begeleidende rol in, waardoor betrokkenen de CLLD als subsidieloket ervaren. Projecteigenaars dragen in principe zelf de verantwoordelijkheid om hun project onder de aandacht te brengen. Elementen die zouden kunnen bijdragen aan de professionalisering van projecten en in bredere zin aan het zelforganiserend vermogen van de gemeenschap, zoals kennisuitwisseling en het verbinden van losse initiatieven, worden zo relatief weinig gerealiseerd. Hierdoor blijven kansen op een duurzaam platform voor ontwikkeling liggen.

Financiële verantwoording van projecten blijkt een blijvende lastpost voor betrokkenen. Veel Scheveningse respondenten uiten hun verbazing over de regeldruk die vanuit Europa wordt opgelegd. Uit interviews in de kuststrook komt de gedeelde ervaring naar voren dat de EU zich controlerend en betuttelend opstelt. De verantwoordingslast voor projecten blijkt erg detaillistisch, wat er voor zorgt dat initiatiefnemers veel tijd kwijt zijn aan de verantwoording. Veel initiatiefnemers stellen dan ook dat de uren die men nu moet besteden aan verantwoording niet meer in verhouding staan tot de uren die ze aan het initiatief zelf besteden. In hun ervaring heeft financiële stroperigheid (soms) tot

liquiditeitsproblemen geleid, aangezien de projectkosten al moeten worden gemaakt voordat de toegezegde steun is ontvangen. Vanaf de ambtelijke zijde worden deze problemen herkend, hoewel betrokken ambtenaren ook tegen de autonome en soms stugge houding van het bestuur aan zijn gelopen in hun werkzaamheden. Deze spanningen hebben wellicht bijgedragen aan de negatieve beeldvorming en het lerend vermogen van de LAG beperkt.

Het vormgeven van het stemproces blijkt eveneens een blijvend vraagstuk. Juridische problemen rond de distributie van geadresseerde stemkaarten dwingen het bestuur ertoe alternatieven te zoeken na de eerste stemronde. Tijdens de zesde en laatste stemronde is uiteindelijk succesvol geëxperimenteerd met een online stemproces op Facebook naast de gebruikelijke stemkaarten, wat ongeveer 33% meer stemmen heeft opgebracht dan in voorgaande rondes. In de tussenliggende rondes is er voornamelijk gebruik gemaakt van Scheveningse kranten om publieke aandacht voor de CLLD te genereren.

Uiteindelijk zijn 36 projecten gerealiseerd met de steun van de CLLD. Deze projecten zijn divers in thematiek en schaal. Veel van de aanvragen worden goed gewaardeerd op sociale elementen zoals cohesie en leefbaarheid. Ook culturele elementen die betrekking hebben op lokale tradities en leefstijlen komen veelvuldig aan de orde. Meer dan de helft van de projecten bestaat ook uit samenwerkingen tussen lokale groepen en organisaties, wat onderstreept dat de lokale inbedding van deze projecten sterk is. Deze aanpak draagt vaak in bredere zin bij aan economische ontwikkelingen in het gebied, maar het realiseren van concrete leertrajecten en werkplaatsen die op korte termijn tot arbeidskansen leiden is lastig gebleken.

De werking van de CLLD-Scheveningen

Wat werkte goed?

Tijdens het ontwikkelen en het uitvoeren van de CLLD is bovenal de lokale inbedding goed ontvangen. Vanaf het begin van de opstartfase zijn Scheveningers nauw betrokken geweest bij het vormgeven van de invulling van het CLLD-instrument. Dit kleinschalige niveau waarbij de LAG de ruimte krijgt om zelf te werk te gaan sluit goed bij het karakter van de gemeenschap aan. Op deze manier zijn er doelstellingen gerealiseerd die door de gemeenschap zelf als belangrijk worden gezien. Het bestuur heeft deze zelfstandigheid gekoesterd en heeft zo relatief autonoom van Europa en de gemeente Den Haag kunnen werken. Projecten ontstaan tevens vanuit verschillende delen van de lokale gemeenschap, waarna ze onafhankelijk van de overheid worden verwezenlijkt. Dit heeft in grote mate bijgedragen aan de ervaring van lokaal eigenaarschap van het initiatief.

Het ontwikkelen van sociale bindingen tussen verschillende groepen in het gebied (i.e. bewoners uit verschillende delen van de kuststrook, bewoners en ondernemers) is een volgend sterk punt van deze aanpak. Door bij te dragen aan de perceptie van gemeenschappelijke doelen is de acceptatie voor en daardoor het realiseren van ontwikkelingen makkelijker gemaakt. Er zijn door deze aanpak samenwerkingen tussen verschillende organisaties en wijken – sport, cultuur, bewoners, bedrijven – ontstaan, wat terugkomt in onderling vertrouwen, een gevoel van saamhorigheid, sterkere verbindingen tussen bewoners, en uiteindelijk een meer leefbare samenleving.

De mogelijkheden die dit biedt om bewoners te mobiliseren en daardoor draagvlak te creëren zijn ook goed bevallen. Door gedeelde belangen zichtbaar te maken zijn veel mensen betrokken bij het instrument. Daarnaast wordt het door betrokkenen gewaardeerd dat fondsen op deze manier direct naar concrete projecten toegaan die relatief snel worden afgehandeld. Het aantal projecten en de

diversiteit daarin is ook goed bevallen. Samen met de betrokkenheid van bewoners middels de stemprocedure creëert dit een positieve sfeer rond het project.

Wat werkte minder goed?

Daarentegen is de verantwoordingsdruk op de financiële afwikkeling van projecten als problematisch ervaren. Het systeem van financiële verantwoording op basis van bonnetjes wordt door vrijwel alle betrokken partijen als buitenproportioneel en administratief niet passend ervaren. Administratieve aspecten kosten vrijwilligers veel tijd. Projecteigenaars benadrukken vooral het doen, niet het bijhouden van financiën. Hierdoor voldeden verantwoordingsrapportages soms niet aan de kwaliteitsstandaarden van de administratoren, wat meer technische ondersteuning van overheidspartijen vereiste. Daarnaast werd de traagheid in het doneren van fondsen als ergernis ervaren, ondanks de pogingen van betrokken overheidspartijen om de grenzen in beleidskaders op te zoeken. Zo heeft de gemeente een voorschot gedaan om de donaties door te laten gaan, wat noodzakelijk was vanwege de keuze van de LAG om donaties meteen over te dragen. Uiteindelijk was er weinig wederkerigheid tussen de LAG en overheidspartijen om op dit vlak meer te realiseren.

De rol van de gemeente Den Haag en andere publieke partijen (op afstand) heeft minder goed gewerkt, hoewel dit de LAG welkome autonomie heeft gebracht. De aansluiting van de CLLD met de gemeentelijke en Europese organisaties is in grote mate losgelaten. Het is hierdoor niet duidelijk wat de partijen van elkaar konden verwachten en welke functies de verschillende overheidspartijen voor SIOS konden vervullen en vice versa. Zo was het voor het SIOS-bestuur niet precies duidelijk wat nu de verhouding was tussen Kansen voor West en de gemeentelijke organisatie en wie waarvoor verantwoordelijk was. Dit heeft voor al deze partijen op een aantal momenten in de pilot tot frustraties geleid. De CLLD-Scheveningen heeft op bestuurlijk niveau geen nieuwe samenwerkingsvormen opgeleverd. Ook zijn er geen actieve verbindingen gelegd tussen andere stedelijke prioriteiten en beleidsvelden in Scheveningen enerzijds en de CLLD-aanpak anderzijds. Er waren ten tijde van de CLLD-pilot geen directe leerlijnen tussen de gemeentelijke organisatie en het initiatief.

Daarnaast zijn er kansen laten liggen om te verbinden door middel van begeleiding en communicatie. Door de invulling van SIOS als faciliterend fonds zijn mogelijkheden om losse projecten te verbinden en van elkaar te laten leren weinig opgepakt. Deze platformfunctie van de CLLD is onderontwikkeld gebleven. Communicatie rond de stemprocedure en het onder de aandacht brengen van SIOS onder een breed publiek is ook een aandachtspunt gebleven. Door naast de eigen website gebruik te maken van de twee lokale kranten en mond-op-mond communicatie blijven er kansen liggen om een bredere doelgroep te bereiken. In het geval van de stemmethodiek bleek privacywetgeving een obstakel om iedereen in de gemeenschap persoonlijk op de hoogte te brengen van de projecten waarop men kon stemmen.

Bijdrage CLLD aan lokaal eigenaarschap, samenwerking en probleemoplossend vermogen

Het instrument heeft in sterke mate bijgedragen aan lokaal eigenaarschap en draagvlak voor de projecten in het gebied. De doelstellingen van het initiatief zijn door de LAG en de lokale gemeenschap in overleg met de betrokken overheidspartijen vormgegeven, waardoor de lokale wensen en behoeften een sturende rol hebben gekregen in de selectie van projecten. Hierdoor is de besteding van fondsen fijnmazig en met gevoeligheid voor de Scheveningse context uitgevoerd.

De bewoners in de LAG (bestuur SIOS) handelen als vertegenwoordigers van de bredere populatie in het gebied. Deze actieve samenwerking tussen vertegenwoordigers van verschillende delen en doelgroepen van de Scheveningse kuststrook heeft bijgedragen aan meer onderling vertrouwen tussen verschillende delen van de gemeenschap. Door de stemprocedure is er een stukje directe betrokkenheid van bewoners toegevoegd. Het heeft bijgedragen aan de bekendheid van projecten en gevoelens van lokaal eigenaarschap van de CLLD.

De samenwerking binnen het Scheveningse kwam daarbij goed tot zijn recht, maar leidde niet tot verdergaande samenwerking met de gemeentelijke organisatie bij de realisatie van andere maatschappelijke doelen in het gebied. Tussen de bewoners en de gemeente is de inhoudelijke samenwerking beperkt gebleven tot het gezamenlijk afstemmen van doelstellingen. Tijdens de uitvoeringsfase verschoof de aard van deze relatie naar bureaucratische verantwoording. Hierdoor is er nooit ingezet op het versterken van een vertrouwensrelatie tussen de burger- en overheidspartijen, waardoor gedeelde inzet op gezamenlijke doelen onderverkend is gebleven. Ook is niet duidelijk wat er na de looptijd van het initiatief met de opgebouwde energie zal gaan gebeuren. Wel zette Den Haag zich binnen Europees perspectief, met de organisatie van de CLLD-pilot, nadrukkelijk op de kaart.

De EFRO-context

De EFRO-regelgeving heeft voldoende ruimte gegeven om de CLLD-aanpak te accommoderen. Via het gezamenlijk ontwikkelen van de (EFRO-)doelstellingen hebben de betrokken partijen voldoende ruimte gehad om de lokale interesses een plaats te geven. Samen met overheidspartners is afgesproken om het initiatief niet af te rekenen op het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen. De CLLD-Scheveningen heeft ruimte gekregen om met meer algemene doelstellingen te werken die zijn ingevuld met waarden als leefbaarheid, culturele eigenheid, en traditionele leefstijlen. Er heeft kortom een lokale gebieds-specifieke vertaalslag kunnen plaatsvinden. Het is een interessante vraag of de CLLD-aanpak Europa dichterbij de burger brengt. Het is een vraag die lastig te beantwoorden is. We constateren dat het gelukt is om met Europees geld concrete projecten uit te voeren met lokaal draagvlak. De projecten hebben in hun communicatieve uitingen meldingen gemaakt van het EU-fonds. Dat heeft gemaakt dat de EU zichtbaarder in het gebied is dan voorheen.

Het is daarbij wel de vraag of de projecteigenaren hun verkregen donatie aan de EU linken. Voor velen was de donatie namelijk een welkome aanvulling in het projectbudget (vaak naast andere subsidies en bijdragen). Door een gebied-specifieke vertaling van de EU-doelen zijn er concrete projecten ontstaan die aan de lokale wensen tegemoetkomen. We moeten bij deze observaties wel de kanttekening plaatsen van de administratieve afwikkeling van de donaties. Dit was voor de Scheveningers een doorn in het oog. Initiatiefnemers van projecten ervoeren dit als grote belemmering. Deze administratieve rompslomp zorgde voor negatieve uitstraling op de CLLD-aanpak en daarmee ook het Europese fonds. Gelet op alle onderzoeksresultaten vinden we de CLLD-aanpak een goede manier om breder draagvlak en de lokale gemeenschapszin een impuls te geven (sociale cohesie). We vinden het op basis van de casus CLLD-Scheveningen een minder geschikte aanpak voor de bijdrage aan structurele en directe economische effecten (directe werkgelegenheid).

Duiding en positionering CLLD-Scheveningen

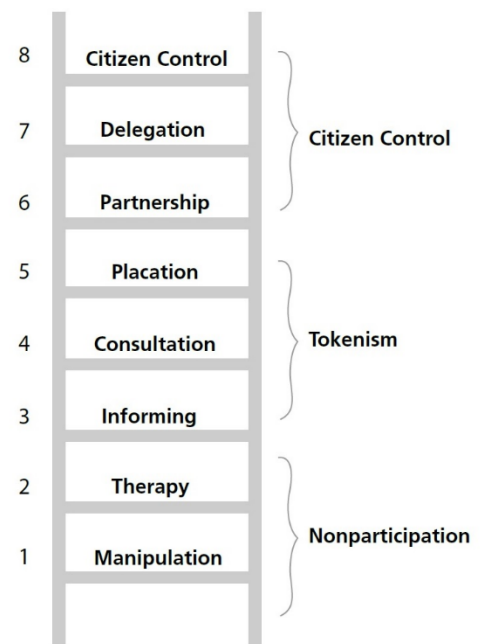
Alvorens de geschiktheid en toepasbaarheid van de CLLD-aanpak elders te kunnen beoordelen is het van belang de CLLD-Scheveningen te positioneren te midden van andere burgerparticipatievormen en overheid-burger relaties. We kunnen de CLLD-Scheveningen zien als een burgerinitiatief met voeding

(Europese en gemeentelijke middelen) met een grote mate van autonomie bij de selectie van projecten (zelfbestuur). Werkend vanuit algemene doelen die naar lokale behoeften worden gevormd. Wel zien we dat de ontwikkelingsfase van de CLLD-Scheveningen anders is vormgegeven de uitvoeringsfase. Tijdens deze eerste fase is er veel meer co-creatie waar te nemen, waarbij lokale vertegenwoordigers met af en toe meer directe input van bewoners de kaders van het initiatief afstemmen met vertegenwoordigers van de gemeente. De overheidsinvloed was in deze fase faciliterend en meedenkend.

We zien bij de uitvoer van het initiatief daarentegen weinig verbinding met andere beleidsterreinen van de gemeente of andere vormen van co-creatie. Binnen de gegeven opdracht is er een hoge mate van zelfbestuur waar te nemen (zie fig. 1, hoogste trede participatieladder). SIOS heeft zelfstandig de selectie van geschikte projecten uitgevoerd en deze al dan niet gehonoreerd. In de administratieve afwikkeling zien we daarentegen weinig autonomie en juist met hoge administratieve lasten en een sterke verantwoordingsplicht. Daarmee is de verantwoording sterk gebureaucratiseerd. De CLLD-Scheveningen heeft wel in de politieke lichte kunnen opereren. Door het feit dat het project Europese voeding kreeg en daar ook verantwoord moest worden waren de verbindingen naar het college van Burgemeester en wethouders en de Haagse Gemeenteraad niet sterk aanwezig. Binnen die kaders heeft het initiatief ook goed kunnen gedijen.

In Nederland zien we los van de EFRO-context vergelijkbare participatieprocessen plaatsvinden. Weliswaar allemaal met een eigen context. Zo is er in Rotterdam de *Delfshaven Coöperatie*.¹ Een groep burgers verenigd in een coöperatie. Oorspronkelijk gestart zonder budget, maar inmiddels werkt deze coöperatie ook met middelen aan wijkgerichte doelen. Het collectief heeft door het feit dat het een coöperatie is ook een duurzaam karakter gekregen. De coöperatie spant zich actief in om fondsen te werven en gebruikt daarvoor de netwerken van de bij de coöperatie aangesloten leden. Ook hier zijn eigenaarschap en een netwerk met vaardigheden de kernwoorden. Wel zien we een andere rolopvatting van het bestuur dat in Rotterdam echt lobbyt voor meer middelen en zich ook actief als platform manifesteert.

Een ander project is *Citylab 010*, een ander initiatief in Rotterdam.² Dit initiatief is door de gemeente geïnitieerd, ontwikkeld, en uitgevoerd. Middels geormerkte gelden voor specifieke doelen treedt hier een sterke mate van inhoudelijke sturing op. Daarbij profileren voornamelijk de meer professionele projecteigenaren zich in dit initiatief, iets dat we bij de CLLD-Scheveningen ook wel hebben gezien. Dit zijn initiatiefnemers met veel ervaring met het indienen van een subsidieaanvraag bij (semi-)publieke fondsen. Vooral de mate van innovativiteit in hun projecten zorgt ervoor dat deze professionele projecteigenaren bovenmatig van dit platform gebruik maken. Bewoners proberen ook wel eens een



Figuur 1. Participatieladder (Arnstein, 1969)

¹ <https://delfshavencooperatie.nl/>

² Gemeente Rotterdam (2015). CityLab010 Evaluatie uitvoering in 2015. Samenvatting, conclusies en verbeterpunten.

project (vaak kleiner en minder innovatief) gehonoreerd te krijgen, maar worden veelal doorverwezen naar de gebiedscommissies die op lagere schaalniveaus handelen.

Tot slot heeft de CLLD-aanpak ook gelijkenissen met een *burgerbegroting*. In verschillende Nederlandse gemeenten wordt daar op dit moment mee geëxperimenteerd (o.a. In Breda en Oldebroek). Bewoners discussiëren in die plaatsen over schaarse budgetten waar prioriteiten in gesteld moeten worden. Zo wordt in Breda gewerkt met het “wikken-en-wegen” principe.³ Gelden die besteed worden, moeten op een andere plaats gekort worden. Deze aanpakken verschillen van de CLLD-aanpak Scheveningen in die zin dat er in Scheveningen geen publieke deliberatie heeft plaatsgevonden over wat gefinancierd moet worden en wat daarvoor opgegeven moet worden. Wel heeft er in de beginfase via een enquête een burgerraadpleging plaats gevonden over de voor Scheveningen belangrijke thema's. De te besteden middelen in Scheveningen betroffen extra gelden, waardoor er veel minder sprake is van een verdelingsvraagstuk over schaarse middelen. Hooguit was er enige concurrentie tussen de projecten die een donatie aanvroegen (in de vorm van een openbare stemming). Het was echter al zeker dat deze projecten een donatie zouden krijgen, men kon middels de stemming alleen een bonus verkrijgen. De CLLD-Scheveningen fungeerde daarmee meer als een lokaal loket voor Europese middelen. Daarmee kunnen we concluderen dat de CLLD-Scheveningen weliswaar gelijkenissen vertoont met burgerparticipatieprocessen elders, maar tegelijkertijd ook een unieke context en uitwerking heeft gekregen.

Reflectie en toepasbaarheid elders

Daarbij komen we bij de slotvraag van dit eindrapport aan. In hoeverre is het resultaat en bereik van de CLLD-aanpak typisch Schevenings of is deze aanpak ook elders toepasbaar en zo ja, welke condities zijn daarbij van belang? Welke lessen zijn er te trekken uit de CLLD-Scheveningen? We moeten hierbij benadrukken dat we deze uitspraken doen op basis van het onderzoek in deze casus en de reflecties van betrokkenen in combinatie met een expert judgement van diverse wetenschappers actief rondom burgerinitiatieven. Het succes van de CLLD-Scheveningen kan in belangrijke mate worden verklaard door de wijze waarop de CLLD vorm en inhoud heeft gekregen. Sterk lokaal ingebed, waarbij op basis van inbreng van inwoners een proces van visievorming op gang is gekomen in het bestuur van SIOS. Dit heeft geleid tot de formulering van lokale doelen die vervolgens zijn verankerd en omgevormd tot selectiecriteria voor potentiële projecten. Het bestuur vertegenwoordigde de verschillende Scheveningse gebieden en de verschillende Scheveningse geledingen (ondernemers, bewonersorganisaties, verenigingen, enz.). Daarmee had de CLLD-Scheveningen een zeer sterke lokale inbedding. De CLLD-aanpak paste ook sterk bij Scheveningen, dat gekenmerkt wordt door een eigen identiteit en gevoel van eigenaarschap voor het gebied. De context waarbinnen de CLLD werd toegepast was daarmee zeer specifiek. Het feit dat de CLLD op afstand van de gemeente kon worden georganiseerd past sterk in de governance traditie tussen Den Haag en Scheveningen; Scheveningen als dorp in de stad met een eigen historie en cultuur (o.a. visserijverleden, badplaats).

Ondanks deze sterk situationele Scheveningse context achten wij de basisprincipes van de CLLD ook breder toepasbaar. Er zijn een aantal belangrijke condities voor het slagen van de CLLD-Scheveningen aan te wijzen die als generieke principes kunnen worden gezien. In de eerste plaats een bestaand sterk georganiseerd netwerk met mensen met vaardigheden. In dit geval het SIOS-bestuur met brede

³ <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2017-11/Factsheet%20Breda%20begroot.pdf>

ervaring, vaardigheden en tentakels in de lokale samenleving. Deze vaardigheden zijn noodzakelijk voor het beheer van en de organisatie rondom een dergelijk Europees fonds met diens complexiteit. Door gebruik te maken van bestaande netwerken wordt daarnaast lokaal leiderschap versterkt. Selectie van bestuursleden op deze criteria heeft bijgedragen aan het succesvol samenbrengen van verschillende lokale groepen om lokale ontwikkelingen te faciliteren en publiek draagvlak voor het initiatief.⁴

De tweede conditie voor het slagen van de CLLD was de beschikbaarheid van middelen om te verdelen. Het feit dat er middelen beschikbaar waren om te doneren heeft sterk bijgedragen aan het succes. Zonder middelen had het veel lastiger geweest de samenleving te mobiliseren om projecten op te zetten. Voor veel projecten was de SIOS-donatie cruciaal om het project doorgang te laten vinden. Zonder de beschikbaarheid van gelden zou het karakter van de CLLD ook heel anders zijn en al dan niet verworpen tot een burgerinitiatief dat bij de gemeente voor middelen moet lobbyen. We zijn ervan overtuigd dat, zonder voldoende beschikbare middelen, de CLLD in deze vorm niet had bestaan in Scheveningen.

Een derde conditie voor het slagen van de CLLD is het gegeven dat men in relatieve politieke luwte heeft kunnen opereren. Juist deze luwte is nodig om burgerinitiatieven te kunnen laten gedijen en tot wasdom te laten komen. Veel burgerinitiatieven sneuvelen door tussentijdse politieke bijsturing of worden doodgeknuffeld door goedbedoelde politieke steunbetuigingen. Daarentegen was ambtelijke bereidwilligheid om de CLLD te ontwikkelen in de beginfase cruciaal voor het succes van de LAG. Zonder deze samenwerking van bewoners en ambtenaren in een 'coalition of the willing' had deze CLLD de subsidiariteitsbarrière wellicht niet kunnen slechten.⁵ Het is echter van belang om deze bereidwilligheid tot samenwerking en wederkerigheid ook in latere fases van de CLLD te faciliteren.

Een vierde belangrijke conditie voor het slagen van een CLLD is het feit dat men doelen samen heeft kunnen vormgeven (van, voor, en door burgers). Er was geen dominante overheidsambitie of centrale beleidsdoelstelling die moest worden gerealiseerd. Dit betekent dat de LAG binnen de gestelde organisationele parameters de ruimte kreeg om het initiatief zelf in te vullen en uit te voeren aan de hand van lokale prioriteiten en agenda's.⁶ In beginsel was dat best spannend voor de gemeentelijke ambtelijke organisatie, maar het heeft voor eigenaarschap en betrokkenheid gezorgd van de betrokken Scheveningers. Deze bottom-up beweging is cruciaal voor de betrokkenheid bij dit type bewonersinitiatieven. Men wil zich ervoor inzetten, omdat men zich er (mede-)eigenaar van voelt en de ruimte krijgt om het zelf te doen. Het directe zelfbestuur wat hier is ontstaan is echter niet de enige of meest wenselijke manier om bewoners te empoweren, dat kan ook via co-creatie of 'co-governing partnerships' waarbij overheidspartijen en bewoners meer samenwerken.⁷

Deze laatste conditie is meteen ook een risico voor ander type projecten waarin burgerparticipatie van belang wordt geacht. Wanneer er sprake is van een centrale en dominante overheidsdoelstelling die moet worden gerealiseerd, dan achten we de CLLD-aanpak minder geschikt. De CLLD-aanpak kende een

⁴ Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P. & Brusati, L. (2019). Obstacles and Solutions on the Ladder of Citizen Participation.: A systematic review.

⁵ Adams, J. & Ramsden, P. (2019). URBACT Knowledge Hub presents: REFLECTIONS ON CITIZEN PARTICIPATION IN EUROPE'S CITIES.

⁶ Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P. & Brusati, L. (2019). Obstacles and Solutions on the Ladder of Citizen Participation.: A systematic review.

⁷ Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance.

hoge mate van zelfbestuur (zie participatieladder). Juist deze mate van zelfbestuur botst nogal eens met allerlei ambtelijke en politieke logica's (zoals tijdshorizonnen, doelstellingen, realisatietermijnen, begrotingscycli, etc.). In gevallen waarbij de overheden de ruimte in tijd, inhoud en agenda niet aan een burgercollectief gunnen, adviseren wij een lagere trede op de participatieladder. In dergelijke gevallen is meedenken of adviseren wellicht al voldoende en zijn andere overheidsinstrumenten om tot maatschappelijke acceptatie te komen geschikter.

We veronderstellen dat een CLLD vooral goed werkt bij projecten en thema's waar de overheid veel ruimte wil geven aan burgers. Daarmee geeft dezelfde overheid dus ook de ruimte aan het burgerinitiatief en doet daarmee een uitnodiging aan de samenleving. En juist die uitnodiging en ruimte zijn zo belangrijk bij initiatieven met een hoge mate van zelfbestuur. Een CLLD kan dan worden gebruikt om het proces van sociale binding, eigenaarschap, lokaal leiderschap en de lokale organisatiegraad in een wijk te versterken. Het instrument biedt ruimte om het te kneden naar de lokale context, maar kan beter niet worden gebruikt om reeds vaststaande en in tijd en ruimte dichtgetimmerde projectdoelstellingen te realiseren. In die context zijn andere participatie-aanpakken lager op te participatieladder wellicht geschikter.

Een volgende stap (CLLD-pilot) zou kunnen zijn om het instrument te testen in een proces waarbij wordt gestreefd naar co-creatie. Dit is een proces waarin de lokale wensen en context een belangrijke plaats innemen en waarbij tegelijkertijd getracht wordt verbindingen te leggen met het werk in de gemeentelijke organisatie. Belangrijk is dan wel dat de gemeente in een dergelijk proces voldoende ondersteuning en coaching verleent aan het burgercollectief. Hoe kansrijk nieuwe vormen van participatie (zoals een CLLD) ook zijn, het allerbelangrijkste is om als overheid transparant aan te geven welk resultaat beoogd wordt dan wel welke ruimte men beoogt te geven bij het toepassen van burgerparticipatie. Ook is het van belang om stil te staan bij de verwachtingen die onder participanten ontstaan ten tijde van het participatieproces; bewoners eerst vragen om zich in te zetten en daarna het initiatief weer loslaten/ter ziele laten gaan kan het wantrouwen tussen overheid en burger juist versterken. Slaagt de overheidspartij er onvoldoende in om de verwachtingen te managen, dan eindigen participatieprocessen steeds vaker in teleurstellingen voor zowel de betrokken burgers als de betrokken overheidsinstantie. Denk daarom goed na over welke structurele relatie je als overheid wilt hebben met bewoners in een gebied.

Conclusies

De CLLD-aanpak Scheveningen heeft in de afgelopen jaren meerwaarde gehad voor het gebied Scheveningen. Er zijn de afgelopen jaren vele projecten opgestart waaraan SIOS middels een donatie een bijdrage heeft kunnen leveren. SIOS heeft daarbij zeker haar meerwaarde aangetoond. Zo is er lokaal eigenaarschap ontstaan, zijn sociale verbindingen versterkt en zijn (groepen) burgers gemobiliseerd projecten voor donaties voor te dragen en uit te voeren. Daarbij heeft de beschikbaarheid van direct uitgeefbare publieke middelen sterk bijgedragen aan de mobilisatie van de Scheveningse samenleving. Ten aanzien de realisatie van directe en structurele economische effecten (werkgelegenheid) scoort de CLLD-aanpak Scheveningen minder goed. Ondanks de soms gebrekkige relatie met de gemeente en de hoge administratieve lasten bij de verantwoording, kijken de initiatiefnemers veelal positief terug op de CLLD-Scheveningen.

De geleerde lessen uit de CLLD-Scheveningen kunnen de gemeente Den Haag ook helpen bij andere stedelijke vraagstukken. Daarbij is het wel belangrijk oog te hebben voor de context van het beoogde

toepassingsgebied. De CLLD-Scheveningen is in staat geweest zichzelf krachtig lokaal te organiseren met een eigen visie en eigen organisatievorm. Deze vorming heeft sterk bijgedragen aan de eigenheid van het initiatief. De keerzijde is wel dat de CLLD op relatief grote afstand van de gemeente heeft geopereerd. Dat was ook mogelijk gelet op de Europese context (sterk gebureaucratiseerd, weinig gepolitiseerd). Deze afstand maakte het voor SIOS zeker mogelijk lokaal effectief te opereren. Het zorgde er wel voor dat de CLLD op afstand kwam te staan van de gemeente. Dat maakte dat de integratie van doelen van de CLLD met de doelen van gemeentelijk beleid en handelen niet tot stand kwam. Dat is geen normatieve kwalificatie, maar wel van belang bij de eventuele toepassing de CLLD-aanpak elders. Een hoge mate van zelfbestuur leidt niet automatisch tot integratie van inspanningen van groepen burgers en overheidsoptreden. Zeker wanneer de gemeente Den-Haag een dergelijke aanpak wenst toe te passen in sterk door de overheid gestuurde domeinen (zoals woningbouw of energietransitie). Het werpt de vraag op in hoeverre deze meer op zelfbestuur gerichte vorm van participatie breed toepasbaar is dan wel zal moeten worden aangepast aan de specifieke en context gebonden participatieambities van de gemeente ten aanzien van een bepaald beleidsterrein. Dat laatste lijkt absoluut noodzakelijk om tot gezamenlijke meerwaarde te komen in een gebied. De CLLD-aanpak heeft met name potentie voor casussen waarbij sprake is van een sterk lokaal netwerk met daarin mensen met participatievaardigheden. Er moet bovendien ruimte zijn om samen de doelen en uitvoering vorm te geven. Voor veel andere vraagstukken is een participatievorm uit een lagere trede van de participatieladder wellicht passender en effectiever. En wanneer het gaat om het bereiken van draagvlak voor overheidshandelen, dan mag niet worden vergeten dat participatievormen daarbij kunnen helpen maar niet per se een beter instrument zijn dan bijvoorbeeld subsidies of andere klassieke overheidsinstrumenten. Gebruik participatie niet als doel op zich, maar als integraal onderdeel van een te realiseren beleidsambitie.