

Achtergrondnotitie participatie Meppel

Achtergrondnotitie bij leidraad

17 november 2023

Gemeente Meppel

Achtergrondnotitie bij Leidraad

Bureau BUITEN heeft in opdracht van de gemeente Meppel gewerkt aan het opstellen van participatiebeleid. In dat kader is de leidraad ‘Meedoen in Meppel’ opgesteld. Deze notitie schetst de achtergrond en overwegingen die hebben geleid tot de leidraad. De opbouw van deze notitie is als volgt:

1. Waarom stelt Meppel een participatiebeleid op?
2. Wat houdt participatie in?
3. Welke vormen van participatie zijn er?
4. Wat is de huidige situatie omtrent participatie in Meppel?
5. Welke keuzes adviseren we Meppel?

1. Waarom stelt Meppel een participatiebeleid op?

Coalitieakkoord ‘Werk in uitvoering 2022-2026’ (2022)
In het coalitieakkoord wordt de noodzaak van samenwerking en participatie eveneens benadrukt. De gemeente wil de samenleving en goede ideeën die daar vaak al aanwezig zijn nadrukkelijk opzoeken. Dit kan een ondernemer zijn die graag wil verduurzamen, of een buurtplatform die met kleine initiatieven de samenhang in de buurt verbetert.

In het coalitieakkoord ‘Werk in uitvoering’ 2022-2026 is het opstellen van een participatiebeleid daarom opgenomen als actie. Met dit beleid wil de gemeente:

- (1) Vastleggen binnen welke kaders inwoners in het beleidsproces participeren; en
- (2) Op welke wijze zij in een verschillende fase van het beleidsproces betrokken worden.

Het beleid moet niet alleen duidelijkheid bieden over hoe inwoners betrokken worden, maar ook over waar zij wel en waar zij geen invloed op kunnen uitoefenen.

Participatie onder de Omgevingswet
Onder de Omgevingswet moeten overheden die instrumenten van de Omgevingswet vaststellen, aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming van deze instrumenten. En welke resultaten dat heeft opgeleverd. Gemeenten moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. In 2022 heeft Meppel daarom het (tijdelijke) Participatiebeleid Omgevingswet & de leidraad voor initiatiefnemers vastgesteld. Dit beleid is alleen van toepassing is bij het opstellen en aanpassen van de instrumenten van de Omgevingswet waarvoor kennisgeving en de motiveringsplicht geldt (omgevingsvisie,

Duurzaamheid in Gemeente Meppel

Gemeente Meppel staat voor duurzaamheid. Dit document is ontworpen voor online gebruik.
Wil je het document toch printen? Print dan in zwart-wit en minimale printkwaliteit.

Kijk voor meer informatie over duurzaamheid in Gemeente Meppel op www.meppel.nl/duurzaam.

omgevingsprogramma, omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschaps- verordening, projectbesluit, omgevingsvergunning).

Maar participatie heeft betrekking op meer dan enkel participatie voor de instrumenten van de Omgevingswet. Het college heeft daarom toegezegd aan de Raad om participatiebeleid te ontwikkelen voor de gehele organisatie. Dit beleid vervangt het tijdelijke Participatiebeleid Omgevingswet.

Komst wet 'Wet Versterking participatie op decentraal niveau'
Met de invoering van de wet 'Versterking participatie op decentraal niveau' komt er een wettelijke verplichting om de inspraakverordening te vervangen door een participatieverordening en inwoners te betrekken bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Deze wet zet in op:

- Vergroten van de (publieke) inbreng in, en ondersteuning van, beleidsbeslissingen
- Versterken van de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, **uitvoering** en **evaluatie** van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam
- Verankeren van het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen, zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis. De keuze om dit uitdaagrecht vervolgens gedetailleerd, op hoofdlijnen of bijvoorbeeld via een modelverordening vorm te geven, is aan het bestuursorgaan.

Let op: het opstellen van organisatiebreed participatiebeleid is een eerste stap om inwonersparticipatie te verankeren in de organisatiecultuur. Maar met het opstellen van beleid alleen wordt nog niet aan alle toekomstige wettelijke eisen voldaan. Het beleid zal binnen 2 jaar moeten worden vastgelegd in een participatieverordening.

Meppeler koers (2019)
In de Meppeler koers constateert de gemeente Meppel dat zij haar doelen niet meer alleen kan realiseren, maar daar de samenleving bij nodig heeft. Daarom wil de gemeente 'samen flexibel aan de slag', waarbij er meer ruimte komt voor het goede gesprek, eigen initiatief en participatie. Waar de gemeente voorheen vooral acteerde vóór de samenleving, ligt de nadruk nu veel meer op handelen mét de samenleving en samen doelen realiseren. De inwoner is steeds vaker partner van de gemeente. Ze neemt eigen maatschappelijke initiatieven en is soms medebeslisser en/of mede-uitvoerder.

Conclusie: In het coalitieakkoord en de Meppeler koers wordt sterk ingezet op het werken mét de samenleving, in plaats van enkel voor de samenleving. De gemeente wil inwoners en andere partijen nadrukkelijk opzoeken en beter betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Met de (toekomstige) invoering van de wet 'Versterking participatie op decentraal niveau' komt er tevens een wettelijke verplichting om de inspraakverordening te vervangen door een participatieverordening en inwoners te betrekken bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Alle reden dus voor Meppel om een participatiebeleid op te stellen. Om dit te kunnen doen zoomen we allereerst in op wat participatie inhoudt en welke vormen van participatie er zijn.

2. Wat houdt participatie in?

Een vitale (lokale) democratie kan niet zonder goede verbindingen tussen burgers en het bestuur. In Nederland is de representatieve democratie het vertrekpunt: de Nederlandse burgers kiezen hun volksvertegenwoordigers en deze vertegenwoordigers besturen vervolgens het land, de provincies en de gemeenten. De volksvertegenwoordigers vertegenwoordigen de hele gemeenschap en maken afwegingen in het algemeen belang van die gemeenschap.

De afgelopen jaren is de roep vanuit de samenleving om meer directe invloed uit te oefenen op de besluitvorming toegenomen. Participatie en maatschappelijk initiatief zijn manieren om meer direct invloed uit te oefenen. Door middel van participatie kan de samenleving directer worden betrokken bij besluitvorming. Steeds meer gemeenten hebben de laatste jaren ervaring opgedaan met allerlei vormen van inwonersparticipatie. Door in gesprek te gaan met de samenleving kun je daar aanwezige kennis en kunde benutten. Op die manier leidt participatie tot het vergroten van de kwaliteit van en het draagvlak voor besluitvorming.

Tegelijkertijd kan het schuren in de relatie tussen de representatieve en participatieve/responsieve democratie. Vergaande vormen van participatie, zoals het overnemen van overheidstaken, kunnen op gespannen voet staan met de rol, zeggenschap en invloed van gekozen volksvertegenwoordigers.

Dit vraagt om duidelijke kaders en een andere manier van besturen van Raad en college ten opzichte van vroeger. Het is belangrijk dat Raad, college en ambtelijke organisatie met elkaar afstemmen wie wanneer de leiding en regie heeft in het proces van burgerparticipatie én bij de besluitvorming daarover. In het samenspel gaat het erom elkaar de ruimte te geven en duidelijk te zijn over verantwoordelijkheden naar bewoners en andere belanghebbenden. Dat geldt zeker voor de verantwoordelijkheid in besluitvorming en het managen van verwachtingen.

Gemeenteraad
Een Raad die iets wil met inwonersparticipatie, heeft daarvoor vanuit zijn rollen verschillende mogelijkheden. Er zijn drie rollen te onderscheiden voor raadsleden: de volksvertegenwoordigende rol. Raadsleden zijn in de eerste plaats de gekozen vertegenwoordigers voor burgers. De kaderstellende rol, oftewel het bepalen van de koers of gewenste richting van gemeentelijk beleid. En de controlerende rol, waarin de gemeenteraad de uitvoering van het beleid door het college van burgemeester en wethouders beoordeelt. Deze rollen, of taken, vloeien voort uit wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad.

Vanuit hun drie rollen kunnen raadsleden een belangrijke bijdrage leveren aan participatieprocessen. Ze kunnen:

- Bruggenbouwer tussen gemeentebestuur en inwoners, door betrokkenheid te tonen en zichtbaar geïnteresseerd te zijn, signalen op te pikken over wensen van inwoners en

hen te motiveren om deel te nemen aan participatietrajecten (de volksvertegenwoordigende rol).

- Het vastleggen van beleidskaders voor een belangrijk onderwerp of een beleidsnota voor inwonersparticipatie (de kaderstellende rol). Een startnotitie bij een participatietraject is het instrument waarlangs je als Raad de voortgang en de kwaliteit van het proces kan meten, maar ook de plek waarin je naar iedereen duidelijk kan maken welke al dan niet actieve rol je gaat spelen.
- De Raad kan ook het college opdracht geven over een onderwerp een inwonersparticipatie-traject te organiseren en daarvoor zelf kaders en randvoorwaarden formuleren (de controlerende rol). Die kunnen bijvoorbeeld gaan over eisen aan de vormgeving van het proces en om inhoudelijke grenzen waarmee de beïnvloedingsruimte van de deelnemers wordt bepaald. De Raad stelt kwaliteitseisen (voor de input en de uitkomsten) aan een participatieproces en laat het aan het college en de ambtenaren over om het proces te organiseren en uit te voeren. Over de gang van zaken van het participatieproces wordt de Raad geïnformeerd en legt het college verantwoording af aan de raad. De Raad controleert achteraf het proces op de gestelde kwaliteitscriteria. Ze buigt zich in deze over de vraag of het proces goed is verlopen, en niet over de inhoudelijke uitkomst (met uitzondering van de vraag of deze binnen de gestelde kaders past). De volgende punten zijn daarbij van belang:

  - Alle burgers die dat willen, moeten de kans hebben hun mening te uiten en moeten op een juiste manier zijn benaderd.
  - Met de stem van de stille meer- of minderheid moet rekening worden gehouden.

  Als met deze punten onvoldoende rekening is gehouden, kan de R
  aad het college daarop wijzen. Het is niet de bedoeling dat de gemeenteraad de nodige aanpassingen zelf gaat doorvoeren.

Niet in elk participatietraject is de rol van de Raad hetzelfde. Elk participatieproces is anders. De grootte van projecten waar over geparticipeerd kan worden verschilt sterk. De participatie die komt kijken bij het inrichten van een speeltuin in de wijk, is anders dan bij de overgang naar aardgasvrije wijken. De Raad moet zich daarom niet alleen afvragen welke rol zij pakt in een participatieproces, maar ook bij welke participatieprocessen zij wel een rol pakt en ook bij welke niet.

College van burgemeester en wethouders
Als het aankomt op de organisatie van participatieprocessen is het college in principe leidend, tenzij anders is afgesproken. Het is aan het college en de ambtelijke organisatie om het participatieproces te organiseren en uit te voeren. Afhankelijk van (de grootte van) het proces de gemaakte afspraken, wordt de Raad geïnformeerd over de gang van zaken en legt het college verantwoording af aan de Raad. Het helpt hierbij om een participatiebeleid te hebben waarin spelregels en aanpakken beschreven staan.

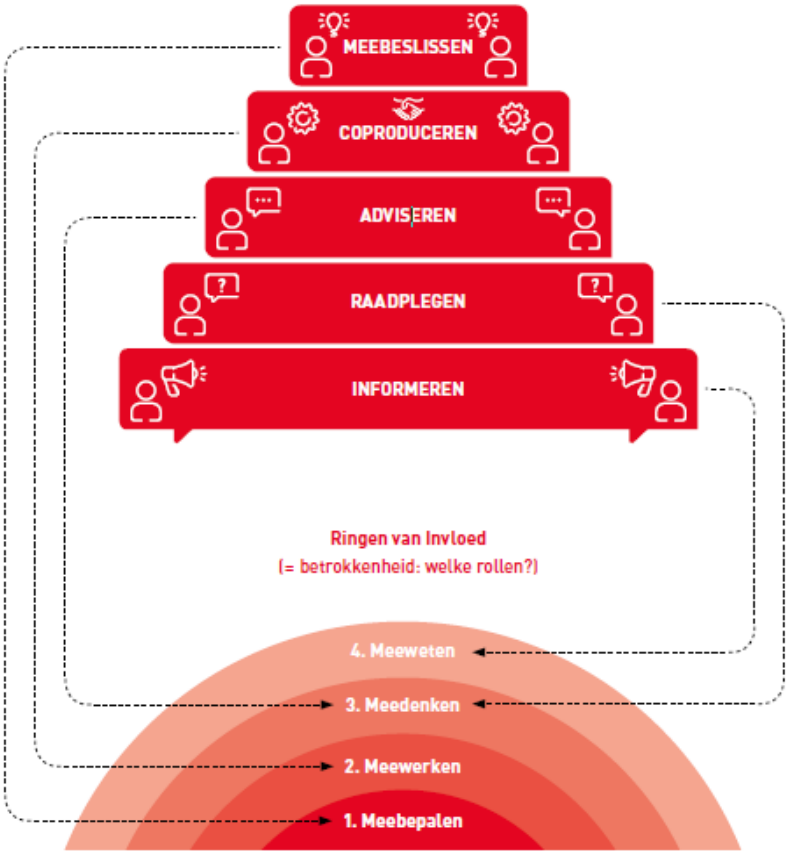
Het opstellen van participatiebeleid helpt om voor iedereen te verduidelijken hoe en wanneer participatie in Meppel wordt toegepast. Het beleid moet helpen om de volgende vragen te beantwoorden:

- Waar kunnen inwoners wel invloed op uitoefenen, en waarop niet?
- Hoe bieden we ruimte aan maatschappelijk initiatief?
- Welke kaders en instrumenten gebruiken we voor participatie?
- Wat is de rol en positie van zowel de inwoners, als de ambtenaren, de raadsleden en de bestuurders, bij maatschappelijke en de participatieve democratie?
- Wat is de beïnvloedingsruimte, welke spelregels spreken we af?

3. Welke vormen van participatie zijn er?

Er zijn verschillende manieren om inwoners te betrekken bij besluitvorming. Hierbij kunnen onder andere worden onderscheiden: Meeweten, Meedenken, Meewerken en Meebepalen; gekoppeld aan informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (zie figuur 1 & tabel 1).

Figuur 1 Verschillende niveaus van participatie



Tabel 1 Verschillende vormen en voorbeelden van participatie

Niveau	Vorm	Voorbeelden	Middel
Meeweten	Informeren	• Het informeren van inwoners	• Brief • Informatiepagina krant • Social media • Informatieavond
Meedenken	Raadplegen/ adviseren[1]	• Kennis en perspectieven van inwoners benutten • Eerste ideeën ophalen over de inrichting van projecten in de fysieke omgeving • Informatie ophalen over gebruik/ervaringen van bepaalde gemeentediensten	• Enquête • Bewonersoverleg • Participatieplatform
Meewerken	Coproduceren	• Samenwerken aan taken van de gemeente • Wijk/buurtaanpak ontwikkelen voor de warmtetransitie of veiligheid in de buurt • Samen komen tot oplossingen voor problemen in de wijk (veiligheid, mobiliteit, hittestress, wateroverlast) • Meedenken over de omgevingsvisie of een toekomstvisie	• Groenbeheer • Beheren buurthuis • Right to challenge
Meebepalen	Meebeslissen	• Het overdragen van keuzes aan inwoners • Herinrichting van de fysieke omgeving op lokaal schaalniveau (straat/buurtniveau)	• Wijkbudgetten/ burgerbegroting • Burgerinitiatieven • Burgerberaad

De mate van invloed neemt toe naarmate het participatieniveau hoger wordt. Hoe hoger het gekozen niveau van participatie, hoe meer de gemeente zich committeert aan het overnemen van de uitkomsten. Het bevoegd gezag blijft weliswaar het orgaan dat bij besluitvorming de uiteindelijke afweging maakt en álle belangen onderling in samenhang afweegt, maar ze kan daarbij niet voorbijgaan aan het proces van participatie dat met inwoners is of wordt doorlopen. Bij het hoogste niveau van participatie hebben de resultaten uit het proces een bindende werking, mits de oplossing aansluit bij de vooraf (door het bevoegd gezag) gestelde kaders.

[1] Adviseren en raadplegen zijn 2 verschillende vormen van participatie. Het betreft echter allebei een vorm van ‘meedenken’. In de praktijk zien we dan ook dat deze 2 vormen elkaar op veel punten raken.

Verschillende vormen van participatie worden in Meppel al toegepast (zie bijlage I). In de volgende paragraaf geven we een overzicht weer van waar de gemeente nu staat op het gebied van participatie.

4. Wat is de huidige situatie omtrent participatie in Meppel?

De gemeente Meppel heeft reeds ruime ervaring met participatie. Inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden worden actief gevraagd om mee te denken en mee te doen. Meestal gaat dit om participatietrajecten voor (beleidstrajecten en ingrepen in) het fysieke domein, of bijvoorbeeld de energietransitie. Inwoners worden vaak goed meegenomen bij de uitvoering van beleid, maar bij beleidsvorming is dit minder het geval.

In november 2022 is in opdracht van de Rekenkamercommissie Meppel onderzoek gedaan naar inwonersparticipatie in de gemeente. Het onderzoek had betrekking op de collegeperiode 2018-2022. Verschillende aanbevelingen die de Rekenkamercommissie doet, komen ook naar voren in de gesprekken die met de organisatie zijn gevoerd rondom het invoeren van het nieuwe participatiebeleid. We benoemen de belangrijkste bevindingen hieronder.

<u>Organisatie mist handvaten voor organisatie participatieprocessen</u>
Uit het onderzoek van de Rekenkamercommissie komt naar voren dat er momenteel alleen voor het fysieke domein sprake is van structurele inzet van participatie bij beleidsvorming. Voor de overige domeinen vertrouwt de organisatie op zogeheten continue participatie, wat neerkomt op gestructureerd en ad hoc contact met verschillende organisaties in de gemeente. Voor de inzet van deze verschillende vormen is nog geen volledig uitgewerkt beleid voorhanden.

Uit gesprekken met de organisatie is gebleken dat de afwezigheid van een participatiebeleid er voor zorgt dat er nog niet altijd in de beginfase van een project wordt nagedacht over of er al dan niet een participatietraject moet worden opgestart. Strakke deadlines en capaciteitsproblemen spelen hierbij vaak een rol. Over het algemeen willen medewerkers graag dat bewoners meedenken, maar het ontbreekt aan een goed inzicht in instrumenten/vormen om het goede gesprek aan te gaan. Daarnaast bestaat onder medewerkers de vrees dat participatie leidt tot het oplopen van vertraging in het project.

Efficiëntie gaat in de afweging vaak de tijd en ruimte voor het betrekken en horen van de gemeenschap. Dit komt ook naar voren in het onderzoek van de Rekenkamercommissie, die aanbeveelt: ‘’zorg ervoor dat dit beleid ook een overzicht van in te zetten instrumenten bevat, en concrete richtlijnen voor onder welke voorwaarden of omstandigheden bepaalde instrumenten de voorkeur hebben. Zo kan een gecoördineerde en consistente aanpak worden gekozen voor de gehele organisatie’’.

<u>Geen apart participatie budget & capaciteit beschikbaar</u>
Momenteel wordt er binnen de gemeente niet structureel capaciteit en budget gereserveerd voor participatie. Projectleiders moeten participatie zelf organiseren. Er zijn communicatieadviseurs die ondersteunen bij communicatie richting inwoners, maar de

organisatie van participatietrajecten behoort niet tot het takenpakket van de afdeling. Er is geen aparte participatieadviseur. Dit betekent dat het persoonsafhankelijk is hoeveel nadruk er ligt op participatie en hoeveel tijd hier in elk traject aan wordt besteed.

Er ontbreekt een duidelijke taak- en rolverdeling van wie wat doet, waardoor uiteindelijk niemand eerste aanspreekpunt is voor participatie. Een aanbeveling van de Rekenkamercommissie is dan ook: ‘’onderzoek of het wenselijk is om structureel capaciteit en expertise in de organisatie aan te trekken voor het organiseren en begeleiden van inwonersparticipatie’’. Naast capaciteit is er momenteel ook geen apart budget beschikbaar voor de uitvoering van participatietrajecten. Het opstellen van het participatiebeleid gebeurt binnen programma- of projectbegrotingen.

De financiële ruimte en beschikbare capaciteit voor participatie is daarmee beperkt. In de sessie met de gemeenteraad van 3 juli 2023 heeft de Raad verschillende ambities geuit voor de doorontwikkeling van participatie in Meppel (zie bijlage II). Sommige van deze ambities zijn vergaand. Er zit dus spanning tussen de ambitie van de gemeente en de ruimte die er momenteel is om die ambitie tot uitvoering te brengen. De Rekenkamercommissie zegt hier over: ‘’creëer bewustzijn bij de gemeenteraad over de capaciteit die de inzet van bepaalde participatie-instrumenten vraagt, en borg dat de gevraagde inzet wordt ondersteund met de benodigde financiële ruimte’’.

<u>Verwachtingen worden niet altijd goed gemanaged</u>
Uit gesprekken met de organisatie is gebleken dat inwoners soms het gevoel hebben dat er weinig gedaan wordt met input die in participatietrajecten wordt gegeven. Vooraf worden de verwachtingen niet altijd goed gemanaged, en achteraf wordt niet altijd goed gemotiveerd waarom andere keuzes zijn gemaakt dan waar de inwoners voor/tegen waren. Na een negatieve ervaring op het gebied van participatie haken mensen vaak af om in de toekomst nog eens mee te doen. Het gevoel ‘weer niet gehoord te worden’ speelt daarbij een rol.

Door het ontbreken van een participatiebeleid is het ook voor bijvoorbeeld ontwikkelaars niet altijd duidelijk op welke manier zij de samenleving moeten betrekken. Tot dusverre is er geen lijn gezet vanuit de gemeente over hoe participatie moet worden vormgegeven. Participatie is vormvrij en de gemeente speelt hierin (nog) geen rol. Ook dat kan zorgen voor onduidelijkheid en frustratie bij belanghebbenden.

<u>Evaluatie wordt te weinig gedaan, waardoor leereffecten achterblijven</u>
Participatietrajecten worden in Meppel tot op heden niet systematisch geëvalueerd, waardoor een goed overzicht van succesmethodes ontbreekt en het moeilijk is om van elkaars ervaringen te leren. Om niet steeds het wiel opnieuw uit te vinden en te leren van elkaars ervaringen, is het belangrijk om de evaluatie van participatietrajecten standaard onderdeel te maken van de procedures. Wat is het resultaat, wie heeft meegedaan en zijn mensen tevreden over proces en uitkomst? Als dat structureel in beeld wordt gebracht, dan kan de organisatie leren van de ervaring.

<u>Maatwerk</u>

Participatie is maatwerk. Er is geen '*one size fits all*' tactiek. Ook vanuit de gemeenteraad wordt het belang van maatwerk benadrukt: de keuze voor de vorm van participatie kan verschillen per wijk, locatie of situatie. Het beleid moet dus duidelijkheid bieden, maar niet dusdanig worden dichtgetimmerd dat er geen ruimte meer is voor maatwerk.

5. Welke keuzes adviseren we voor Meppel?

Kijkende naar de vormen van participatie die momenteel worden toegepast in Meppel, de huidige randvoorwaarden op het gebied van capaciteit en budget en de ambities die de gemeente heeft uitgesproken in haar verschillende beleidsstukken, adviseren wij om participatie stapsgewijs te implementeren in de organisatiecultuur (zie figuur 2).

De eerste stap bestaat uit het opstellen van een breed geldend Meppels participatiebeleid, in de vorm van een leidraad waarin denklijnen en afspraken voor participatie op gemeentelijk initiatief zijn vastgelegd. Dit is de basis. Daarvoor is **'Meedoen in Meppel', leidraad voor participatie**, gemaakt. De leidraad geeft een overzicht van participatiemogelijkheden en geleidt de keuzes die daarbinnen kunnen worden gemaakt. Daarbij hoort overigens ook de mogelijkheid 'geen participatie', bijvoorbeeld voor projecten waarin nog maar weinig speelruimte is, of als doorlooptijd ontbreekt, maar ook als niet kan worden voldaan aan de interne randvoorwaarden van voldoende capaciteit en budget voor participatie. Meedoen in Meppel kan worden gezien als het vastleggen van de staande praktijk, die daarmee transparant(er) en consistent(er) wordt.

Ons voorstel aan de gemeenteraad is om met die leidraad een jaar ervaring op te doen en de ervaringen binnen dat jaar systematisch te evalueren met partijen in de samenleving. In de leidraad is evaluatie dan ook een standaard onderdeel van elk participatieproces. Inwoners, ondernemers en organisaties moeten hierbij worden bevraagd naar hun concrete participatie-ervaringen.
Daarnaast adviseren we om een jaar na ingebruikname van de leidraad de leidraad te evalueren. Hierbij worden inwoners ook bevraagd, maar dan vooral over hun ervaringen met de leidraad: is het participatiebeleid voor hen helder? Weten ze welk beleid geldt en waar ze het kunnen vinden? Die evaluatie kan worden gezien als de tweede stap. Op basis van de evaluatie kan het beleid worden aangescherpt.

Aan de hand van de praktijk en de evaluatie kunnen vervolgstappen worden gezet. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het al dan niet instellen van een burgerberaad, extra capaciteit en budget om burgerinitiatieven vaker te kunnen begeleiden, een handleiding voor participatie voor externe partijen (zoals projectontwikkelaars of woningcorporaties) en het opstellen van een participatieverordening. De eerste drie zijn facultatieve voorbeelden, het laatste wordt wettelijk verplicht.

We hanteren een stapsgewijze aanpak, zodat het beleid goed kan landen in de organisatie. Participatie is nog niet altijd en overal steevast onderdeel van de werkwijze. Om verregaande vormen van participatie in de gemeente te kunnen toepassen is het eerst nodig om samen een goede basis te creëren. Het ontbreken van voldoende capaciteit en middelen zal er voor

sommige projecten toe leiden dat moet worden afgezien van voor het overige wenselijke participatie, of dat voor een minder belastende vorm wordt gekozen.

Wij raden kortom aan om met Meedoen in Meppel aan de slag te gaan. Intern gemeentelijk draagt dat bij aan eenduidigheid, creëert het helderheid tussen medewerkers/afdelingen en zorgt het ervoor dat de gemeentelijke organisatie eenduidig is over het belang van participatie en de tijd die hieraan wordt besteed.

Figuur 2 Basis en uitbreiding participatie in Meppel



6. Wat vraagt het van de organisatie?

Om te voorkomen dat het qua ‘Meedoen in Meppel’ bij een beleidsstuk blijft, is het van belang om participatie daadwerkelijk in te bedden in de ambtelijke organisatie en iemand verantwoordelijk te maken voor de implementatie van dit beleid. Ons advies is om iemand aan te stellen als participatieadviseur dan wel tijd vrij te maken binnen het bestaande communicatieteam. Dit vraagt structurele en extra capaciteit (ca. 0,8-1 fte) bovenop de huidige bezetting qua communicatie. Voor de participatieadviseur kan gedacht worden aan het volgende takenpakket:

Het opgestelde participatiebeleid en het belang hiervan onder de aandacht brengen binnen de gemeentelijke organisatie;
Vraagbaak zijn voor ambtenaren die met participatie aan de slag gaan;

Meedenken met en adviseren over het al dan niet organiseren van participatietrajecten binnen de gemeente; en daarbij kritisch kijken naar beschikbare capaciteit die nodig is om een participatietraject op te tuigen.

De participatieadviseur ondersteunt de organisatie, en neemt dus niet alle taken op dit gebied over. De verantwoordelijkheid voor het uitwerken en uitvoeren van concrete participatietrajecten ligt bij de inhoudelijke afdeling zelf. In de Koers benadrukt de gemeente het belang van samenwerken mét de samenleving, wat betekent dat participatie standaard onderdeel moet worden (voor zover dat niet al zo is) van de organisatiecultuur. Het blijft dus van belang dat projectleiders en teams zich zelf inzetten om inwoners te betrekken bij beleidsvorming, uitvoering en evaluatie. De participatieadviseur ondersteunt hierbij.

Naast capaciteit vergt participatie ook budget. Momenteel wordt participatie bekostigd vanuit de projectbudgetten. Dat blijft vooralsnog de lijn. Dat kan overigens betekenen dat er in de praktijk voor een ‘lager’ participatieniveau wordt gekozen dan idealiter wenselijk, omdat financiële middelen voor een verregaander vorm ontbreken.

Als de wens bestaat om vaker meer vergaande vormen van participatie toe te passen, is het essentieel dat hier budget tegenover staat. Een voorbeeld hiervan is het oprichten van een initiatievenfonds om burgerinitiatieven te bekostigen.

De ambities op het vlak van participatie zijn kortom niet gratis en dat is ook logisch. Bij aanbieding van ‘Meedoen in Meppel’ aan de gemeenteraad moeten capaciteit en middelen gelijktijdig worden goedgekeurd. Vaststellen van de beleidsambities in de vorm van de leidraad, zonder daarbij capaciteit en budget te reserveren is een niet-realistische propositie.

<u>Inwonersparticipatie bij het verbeteren van het participatiebeleid</u>
Het betrekken van inwoners, ondernemers en instellingen bij dit participatiebeleid wordt geborgd via het proces van het verbeteren en aanscherpen van het participatiebeleid. Er is dus bewust voor gekozen om de samenleving niet te bevragen op “hoe wilt u in de toekomst worden betrokken?”, omdat dergelijke meta-participatie[2] communicatief moelijker is dan het vragen naar concrete participatie-ervaringen. Daarom is besloten om het beleid op te stellen en de samenleving te betrekken bij de evaluatie en verbetering ervan. De leidraad ‘Meedoen in Meppel’ is een basis, die op basis van ervaringen wordt aangescherpt. De samenleving (de participanten) word(t)/-en in en na afloop van elk participatieproces bevraagd over hun ervaringen met de participatie.

Evaluatie is in de Leidraad Participatie dus een standaard onderdeel van het participatietraject. Op deze manier worden gericht inwoners geraadpleegd die hebben deelgenomen aan een participatietraject. Hen kan, bijvoorbeeld op een bewonersavond of langs digitale weg, worden gevraagd hoe zij de participatie hebben ervaren, of kaders helder waren, of verwachtingen goed werden gemanaged en of de terugkoppeling van hun inbreng goed is verlopen.

[2] Meta-participatie = participatie over de participatie

Wij stellen voor om aanvullend hierop na enige tijd, bijvoorbeeld een jaar na invoering, het beleid in zijn geheel te evalueren. Dit kan mede door middel van een inwonersenquête (bent u op de hoogte van het beleid, is het beleid helder). Op die manier ontstaat een compleet beeld van ervaringen met het beleid en wordt duidelijk of het beleid op punten moet worden aangescherpt.

Uitbreiding na evaluatie of desgewenst eerder
Het is de bestuurlijke wens om 'Meedoen in Meppel' nog in 2023 aan te bieden aan de gemeenteraad. Daarmee wordt, als gezegd, een basispakket voor vaststelling aangeboden. In lijn met het hiervoor geformuleerde advies is het logisch om verdere stappen te koppelen aan de concrete ervaring met het nieuwe beleid. Ervaring die, zoals hiervoor geformuleerd, ook systematisch wordt geëvalueerd. Maar de gemeenteraad heeft in de oriënterende fase van het opstellen van dit beleid hogere ambities uitgesproken.

De Raad kan uiteraard ook besluiten de uitwerking van één of meer onderdelen naar voren te halen. Daarbij dient de gemeenteraad zich wel bewust te zijn van het grotere beroep dat daarmee op de ambtelijke organisatie wordt gedaan; in de huidige vorm is de organisatie niet of hoogstens incidenteel in staat om bijvoorbeeld een burgerinitiatief adequaat te faciliteren. Ook, of juist, voor uitbreiding geldt: er is geen 'gratis lunch': ambitieuzere ambities vragen in de praktijk meer tijd en geld. Theoretisch kan ook op een interne herschikking worden aangedrongen, maar de realiteit is dat er nauwelijks/geen zaken of taken zijn waarvan kan worden gezegd dat die niet meer relevant zijn. De gemeenteraad dient zich van deze koppeling bewust te zijn.

Bijlage I Overzicht participatie-ervaring in de gemeente Meppel

Op basis van gesprekken met de organisatie is een overzicht opgesteld van de participatie die momenteel plaatsvindt in Meppel, onderverdeeld naar participatie binnen het sociaal domein en fysiek domein.

<u>Overzicht sociaal domein</u>
Binnen het sociaal domein wordt veelvuldig gebruik gemaakt van continue participatie. Hierbij gaat het om structurele communicatie en overleg met onder meer de adviesraad Sociaal domein en wijkplatforms en buurt- en dorpsverenigingen.

In het rekenkamerrapport 'Bugerparticipatie in de gemeente Meppel' (november 2022) staat het volgende: ''Uit de gesprekken met inwoners die aan deze vorm van participatie deelnemen blijkt dat het dan vaak gaat om overleg, het ophalen van signalen, maar niet om afgekaderde participatietrajecten die worden ingezet bij het opstellen van beleidsstukken''. Deze indirecte participatie heeft vaak niet of slechts indirect betrekking op beleid waarover besluitvorming

moet plaatsvinden. Participatie bij beleidsvorming vindt alleen plaats bij ruimtelijke onderwerpen (zoals de omgevingsvisie).

Overzicht fysiek domein

In het fysieke domein wordt geregeld burgerparticipatie ingezet. Hierbij gaat het zowel om beleidsvorming als beleidsuitvoering en -uitwerking. De participatie rondom Koedijkslanden, belegd bij team ruimte initiatief, is een mooi voorbeeld. Bij de verschillende fasen van het project zijn er inloopavonden gehouden waar bewoners konden meedenken over de herinrichting van de openbare ruimte. Naar aanleiding van de opmerkingen van deze avonden zijn steeds een aantal scenario's gepresenteerd, waar de bewoners op mochten stemmen. Het scenario met de meeste stemmen werd aangelegd.

De projectleider van Koedijkslanden heeft deze participatie zelf vormgegeven en geïntroduceerd. Door het ontbreken van richtlijnen opereren beleidsambtenaren zelfstandig en maken zij grotendeels eigenstandig de afweging over welke vormen van participatie geschikt zijn.

In tabel 2 is per vorm van participatie een overzicht weergegeven van voorbeelden die momenteel in de gemeente worden uitgevoerd.

Tabel 2: Huidige vormen van participatie in Meppel

Vorm van participatie	Instrumenten
Informeren	- Nieuwsbrieven - Lokale krant - Wijkkranten in verschillende wijken - Wijkbezoeken van de Raad (invulling volksvertegenwoordigende rol)
Raadplegen/adviseren	- Inspraakreacties voorontwerp - Samenspraak kinderen en soms beslissende stem in aanpak speeltuinen - Inloopspreekuur wijkteam - Enquêtes (Beleidsplan Fiets) - Experiment welstandvrij bouwen (beleidskeuze, waar inwoners mee invulling aan geven)
Coproduceren	- Warmteborrels (energietransitie) - Adoptiestukken groen en buurt initiatieven - Energie coöperatie Nijeveen -> o.a. deelauto opgezet
Meebeslissen	- In de toekomst: wijkagenda - Bewonersinitiatieven zoals pumptrack Oosterboer en Skatebaan Hesselingen - Koedijkslanden herinrichting openbare ruimte - Digitale participatie tijdens Corona – invulling geven aan wijk Oosterboer

Bijlage II Wensen van de Raad rondom de inzet van middelen omtrent participatie

- Meeweten:

- Meer borden plaatsen, mag ook digitaal om te laten weten wat er gebeurt en hoe mensen aan informatie komen (QR code).
- Stand van zaken thermometer per project
- Brieven en uitnodigingen breed verspreiden (leek al wel nu te gebeuren)
- Informatie delen op fysieke plekken waar veel mensen komen, zoals dokterpost en supermarkt.

- Meedenken:
  - Aandacht voor koppeling tussen meeweten en meedenken.
  - Verschillende aanpak voor verschillende doelgroepen, mix van digitaal en fysiek maar het geheel inclusiever.
  - Jongerenraad (initiatief vanuit de politiek, loopt nu)
  - Betrekken van maatschappelijke instellingen en bedrijven.

- Meewerken:
  - Centrale rol voor de wijkregiseur voor verzoeken en ondersteuning.
  - Houding: kijken naar wat kan ipv eerst nee & grenzen aangeven in budget en beleid.
  - Ondersteunen van eigen kracht
  - Vrijwilligers, maatschappelijke instellingen en bedrijven ook vragen om mee te werken.

- Meebepalen:
  - Iedereen is blij met de burgerinitiatieven
  - Wijkbudgetten via wijkplatform ook prima
  - Verdere discussie is nodig over inzet burgerberaad of referendum