



Rekenkameronderzoek Burgerparticipatie in de ge- meente Meppel

Groningen, 23 november 2022



Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-313 98 53

Lexnova
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.lexnova.nl
vragen@lexnova.nl
050-313 11 33

Auteurs	Bieuwe Geertsema, Harold van Dijk
Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Meppel
Datum	23 november 2022
Status	Eindrapport

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	6
1.1 Burgerparticipatie	6
1.2 Onderzoeksaanpak	7
1.3 Leeswijzer	8
2 Beleid voor burgerparticipatie	9
2.1 Beleidsinstrumenten	9
2.2 Beleidskader Meppel	10
2.3 Beleidspraktijk	11
2.3.1 Dossierstudie	11
2.3.2 Continue participatie	13
2.4 Perspectief van college en raad	14
2.4.1 College	14
2.4.2 Gemeenteraad	15
2.5 Toetsing normen	15
3 Casussen	17
3.1 Beleid fysieke leefomgeving	17
3.1.1 Omgevingsvisie: stapsgewijze totstandkoming	17
3.1.2 Participatie volgens de Nota van Uitgangspunten	18
3.1.3 Het omgevingsvisie-onderdeel Samen bouwen aan kwaliteit	18
3.1.4 Het verloop van de participatie	18
3.1.5 De beleving van de deelnemers	19
3.1.6 Toetsing normen	21
3.2 Erfgoedbeleid	22
3.2.1 Doel en proces	22
3.2.2 Het verloop van de participatie	23
3.2.3 De beleving van de deelnemers	24
3.2.4 Toetsing normen	25
3.3 Gebiedsvisie Stationsgebied	26
3.3.1 Doel en proces	26
3.3.2 Het verloop van de participatie	28
3.3.3 De beleving van deelnemers	30

3.3.4 Toetsing normen	31
4 Analyse, conclusies en aanbevelingen	33
4.1 Analyse	33
4.2 Conclusies en aanbevelingen	36
Bijlage 1 Overzicht van normen	38
Bijlage 2 Overzicht gesprekspartners	40

Samenvatting

Inleidend

In dit rapport worden de resultaten van het onderzoek naar burgerparticipatie in de gemeente Meppel gepresenteerd. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamercommissie Meppel. Het onderwerp is binnen gemeenteland zeer actueel: steeds meer wordt burgerparticipatie gezien als belangrijk instrument om wensen van burgers en instellingen in de gemeente in kaart te krijgen en het draagvlak voor en de kwaliteit van beleid en uitvoering te verbeteren. Bovendien is binnen de nog steeds op handen zijn de Omgevingswet een belangrijke plaats ingeruimd voor het formaliseren van participatie bij beleidsvorming en -invulling.

Het onderzoek is gestoeld op een centrale hoofdvraag, die als volgt luidt:

Wanneer, op welk moment in het proces en op welke manier zijn de afgelopen vijf jaar de inwoners van Meppel betrokken geweest bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de gemeente, welke veranderingen zijn waar te nemen? Welke lessen vallen hieruit te leren als het gaat om het realiseren van een moderne verhouding tussen burger en overheid? En hoe kunnen de uitkomsten worden benut in de toekomst?

In het onderzoek zijn de formele inspraakprocedure en burgerinitiatieven buiten beschouwing gelaten. Parallel aan dit rekenkameronderzoek vond de gemeentelijke voorbereiding plaats van participatiebeleid. We hebben van dit beleid in voorbereiding geen kennisgenomen in dit onderzoek. Wel hebben we kennis genomen van het Participatiebeleid Omgevingswet, wat met het oog op de inwerkingtreding in 2023 is vastgesteld om te voldoen aan wettelijke eisen. Dit beleid is enkel toegesneden op dat domein en zal later worden vervangen door een breed participatiebeleid.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft in de praktijk betrekking gehad op de afgelopen collegeperiode (2018-2022). Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gekeken naar beleid of beleidsafspraken van de gemeente over burgerparticipatie en naar de praktijk. Nadat is geïnventariseerd bij welke beleidstrajecten gebruik werd gemaakt van participatie, is een drietal casussen geselecteerd, die nader zijn onderzocht. Het doel daarvan was het verkrijgen van een helder zicht op de praktijk van burgerparticipatie. Om dat beeld nog wat te verbreden is bovendien een korte inventarisatie gemaakt van het verloop van een zestal gevallen van burgerparticipatie.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van deelvragen en een normenkader. De deelvragen luiden als volgt:

- Wat is het beleid of wat zijn de kaders voor burgerparticipatie?
- Op welke manier werden de inwoners van Meppel betrokken bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de gemeente?
- Hoe kijkt de gemeente aan tegen (het verloop van) burgerparticipatie?
- Hoe kijken de inwoners(organisaties) terug op de participatie?
- Wat hebben de participatietrajecten opgeleverd?
- Welke lessen zijn te leren op basis van de uitkomsten en hoe kunnen die worden omgezet naar concrete aanbevelingen voor de toekomst?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van documenten en gesprekken met betrokkenen. We spraken de ambtenaren die namens de gemeente het beleidsproces voerden, de gemeenteraad, de portefeuillehouder en een aantal deelnemers aan de participatie (zowel binnen ca. sussen als in het kader van doorlopende participatie).

Beleid voor burgerparticipatie

Momenteel is er nog geen uitgewerkt beleidskader voor wat betreft burgerparticipatie in de gemeente Meppel. In het Coalitieakkoord 2022-2026 'Werk in uitvoering' spreekt de coalitie onder meer uit dat men werk wil maken van participatie, onder meer door het vaststellen van een participatiebeleid.

In afwachting van het op te stellen beleid is momenteel het enige beleidsstuk dat van kracht is het Participatiebeleid Omgevingswet. Zoals de titel zegt beperkt dit beleid zich tot vraagstukken omtrent de Omgevingswet. Het is in het voorjaar van 2022 vastgesteld, in anticipatie op de inwerkingtreding van die wet. Voor het onderhavige, onderzoek (met een evaluatief karakter) is het niet van toepassing.

Beleidspraktijk: participatie bij beleidsvorming

Om de algemene beleidspraktijk te onderzoeken hebben we allereerst een dossierstudie gedaan, waarbij negen aangeleverde dossiers zijn bestudeerd aan de hand van aan de gemeenteraad beschikbaar gestelde (en dus openbare) informatie. Een tussenanalyse van de dossierstudie levert een dubbel beeld op: ten eerste is het opmerkelijk dat alle aangeleverde beleidsdossiers zich op het fysieke domein lijken af te spelen, althans daar waar het gaat om beleidsvorming met een startpunt en een eindproduct (een beleids- of visiestuk). Vervolgens moeten we constateren dat maar voor een beperkt aantal dossiers voldoende documentatie boven tafel is gekomen. Voor de dossiers die bestudeerd zijn (en waar participatie is ingezet) is het beeld dat er in de laatste jaren sprake is van brede inzet van participatie-activiteiten en uitvoering en heldere verslaglegging. De raadsleden worden steeds goed in positie gebracht om de inbreng vanuit de participatie tot zich te nemen.

Beleidspraktijk: continue participatie

In het sociaal domein wordt veelvuldig gebruik wordt gemaakt van, zoals door de ambtelijke organisatie wordt aangemerkt, continue participatie. Hierbij gaat het om structurele communicatie en overleg met onder meer de adviesraad Sociaal domein en wijkplatforms en buurt- en dorpsverenigingen. Uit gesprekken met vertegenwoordiger van deze organen komt een positief beeld naar voren. De adviesraad Sociaal domein is in staat gesteld om steeds proactiever te participeren, ook doordat zij steeds vroeger in beleidsprocessen in positie wordt

gesteld om te reageren. Ook wordt het zeer gewaardeerd dat de adviesraad ad hoc en informeel overleg kan voeren met relevante ambtenaren. Het belangrijkste verbeterpunt is wat deze raad betreft het ophalen van input uit de samenleving; dat lukt nog niet zo goed als gewenst, mede doordat de adviesraad onder inwoners nog niet heel bekend is. Ook vanuit Kindsupport, een aanspreekpunt voor gezinnen met kinderen in (dreigende) armoede, is men positief om inbreng te geven, al blijkt bij die instantie geen sprake te zijn van structurele betrokkenheid bij beleidsvorming en spreekt men vooral over uitvoeringszaken.

We spraken twee leden van verschillende wijkplatforms¹ over hun rol in eventuele participatie. Bij hun vergaderingen is structureel een wijkregisseur van de gemeente aanwezig om vooral praktisch zaken te bespreken. Eventueel worden de wijkplatforms uitgenodigd als stakeholders bij participatietrajecten. Het ene wijkplatform is wat actiever dan het andere. Dit manifesteert zich in de vergaderfrequentie, het aantal leden (en de moeite om nieuwe leden te vinden) en de mate waarin het lukt contact met bewoners te krijgen. Daarmee zien we een kwetsbaarheid in deze vorm van (indirecte) participatie, zowel als het gaat om representativiteit als om stabiliteit.

De wijkregisseur speelt een belangrijke rol als het gaat om faciliteren van contact tussen inwoners en de gemeente, zowel als gids in de wijk voor zijn collega's als andersom bij het wegwijsen van inwoners naar de juiste medewerker.

Perspectief van college en raad

Het college bevestigt dat inwonerparticipatie bij uitvoering van beleid 'bijna vanzelfsprekend' is, maar dat het bij beleidsvorming in mindere mate het geval is. Men wijst erop dat het van belang is dat de ambities hierover zoals opgetekend in het coalitieakkoord ook budgettair worden ondersteund. In de begrotingen moet duidelijk worden welke ruimte er is voor inwonerparticipatie. Als tweede aandachtspunt is naar voren gebracht dat verwachtingenmanagement bij inwonerparticipatie van groot belang is, zodat participanten niet teleurgesteld worden over wat er met de inbreng gedaan wordt. Tegelijkertijd moet de gemeenteraad zich open opstellen voor de uitkomsten van inwonerparticipatie. Tot slot herkent het college de kwetsbaarheid van (sommige) wijkplatforms en daarmee ook van de (continue) participatie die daarop bouwt.

De gemeenteraad heeft in de afgelopen periode regelmatig kritische geluiden gehoord over de omgang met participatie. Inwoners bleken soms het gevoel gehad te hebben niet gehoord te zijn. De gemeenteraad wil graag bezig met nieuw, breed beleid ter vervanging en uitbreiding van het nu opgestelde participatiebeleid Omgevingswet. Er moet duidelijk worden welk type onderwerpen geschikt zijn voor participatie, welke instrumenten dan ingezet kunnen worden, en wat deelnemers dan kunnen verwachten van het participatieproces.

Casussen

Voor het onderzoek zijn drie beleidsprocessen uitgebreider onder de loep genomen. Naast de documentatie die aan de raad ter beschikking is gesteld, zijn ook ambtelijke stukken bestudeerd. Ook zijn gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke beleidsambtenaar en met enkele participanten per casus. Het gaat hier om de Visie op de fysieke leefomgeving, het erfgoedbeleid en de Gebiedsvisie Stationsgebied.

¹ In totaal zijn er vijf wijkplatforms.

Het totaalbeeld wat vanuit de participanten naar voren komt is hoofdzakelijk positief. De participanten die we spraken vinden dat ze tijdig zijn betrokken bij het beleidsproces. Er is doorgaans goed gecommuniceerd over hoe het participatietraject er uit zou zien en wat er met de resultaten zou gebeuren. Wel bleek vanuit de zogeheten 'expertgroep' dat diens opdracht en rol niet volledig duidelijk was voor de leden. Doorgaans vinden participanten dat de bijdragen goed zijn verwerkt in de beleidsstukken, en dat alle belangen goed zijn afgewogen. Wel hebben aantal participanten aangegeven dat ze graag beter op de hoogte waren gehouden over het politiek-bestuurlijke vervolgproces.

In deze drie casussen is steeds goed nagedacht welke instrumenten ingezet zouden worden en welke stakeholders benaderd moesten worden. Dat is wel steeds op basis van de eigen inschatting van de beleidsambtenaar gebeurd; er ontbraken kaders om afwegingen hierin te onderbouwen.

Bij twee trajecten is de hulp van een extern bureau ingeschakeld voor de uitvoering en verslaglegging van de participatie. Er was in die gevallen onvoldoende capaciteit voor en ervaring met deze werkzaamheden om deze door gemeentelijke ambtenaren te laten uitvoeren.

Voor zover bekend heeft de participatie steeds tot groter draagvlak voor en acceptatie van het beleid gezorgd. Ook is er volgens de betrokkenen steeds sprake geweest van verbetering van kwaliteit van het beleid, omdat er meer informatie over de belangen vanuit de betrokkenen is meegenomen. Er is uitgebreid verslag gedaan van de opbrengsten van de participatie in de vorm van een participatieverslag dat als bijlage aan de raad is verstuurd. Daarbij is echter niet volledig transparant gemaakt hoe de inbreng precies is gewogen en waarom; de opbrengsten van de participatie en het uiteindelijke beleid wordt steeds los gepresenteerd.

Conclusies

We concluderen dat er 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. In aansluiting op de voorbereidingen op dit vlak doen we een zevental aanbevelingen:

1. Stel een breed participatiebeleid op dat voor alle beleidsdomeinen van toepassing wordt verklaard.
2. 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.
3. Leg in het beleid vast op welk moment de gemeenteraad betrokken is bij het maken van keuzes over de inzet van participatie, en op welk abstractieniveau de gemeenteraad hierin een rol speelt.
4. Creëer bewustzijn bij de gemeenteraad over de capaciteit dit de inzet van bepaalde participatie-instrumenten vraagt, en borg dat de gevraagde inzet wordt ondersteund met de benodigde financiële ruimte.
5. Onderzoek of het wenselijk is om structureel capaciteit en expertise in de organisatie aan te trekken voor het organiseren en begeleiden van burgerparticipatie.
6. Schenk in het participatiebeleid expliciet aandacht aan de zogeheten 'continue participatie' en de positie van de betrokken maatschappelijke partners binnen het participatie-instrumentarium.

7. Houd participanten na afloop van het participatietraject indien zij dat wensen ook op de hoogte van het daarop volgende politieke-bestuurlijke traject. Blijf mensen periodiek informeren, eventueel via het kanaal van wijkregisseurs en -platformen.

1 Inleiding

1.1 Burgerparticipatie

Deze rapportage is het verslag van het rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie in de gemeente Meppel. Centraal in dit onderzoek stond de volgende vraagstelling:

Wanneer, op welk moment in het proces en op welke manier zijn de afgelopen vijf jaar de inwoners van Meppel betrokken geweest bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de gemeente, welke veranderingen zijn waar te nemen? Welke lessen vallen hieruit te leren als het gaat om het realiseren van een moderne verhouding tussen burger en overheid? En hoe kunnen de uitkomsten worden benut in de toekomst?

Deze vraag komt niet uit de lucht vallen. Inwoner- of burgerparticipatie staat hoog op de politieke agenda's, mede omdat de relatie tussen burger en politiek een onderwerp van maatschappelijk debat is. Al langere tijd zijn overheden en burgers vertrouwd met inspraakprocedures, waarbij een voorgenomen besluit aan belanghebbenden wordt voorgelegd. De procedure is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht en een daarop gebaseerde verordening. Daarnaast is er al jaren een beleidstrend bespeurbaar waarin doelgroepen van beleid ook betrokken worden bij de totstandkoming van beleid. Interactieve beleidvorming, co-creatie van beleid, zijn termen die in dit verband worden gebruikt. Doelgroepen kunnen op verschillende manieren bij beleid worden betrokken. Participatie, in een nader door de gemeente te bepalen vorm, zal ook deel uitmaken van procedures in het kader van de Omgevingswet, die op 1 juli 2023 in werking zal treden. Tegenwoordig ontstaat er ook steeds vaker burgerinitiatief (of overheidsparticipatie). Hierbij organiseren burgers een bepaald project op eigen initiatief en vragen of krijgen daarbij ondersteuning van de gemeente.

In dit onderzoek blijft de inspraakprocedure buiten beschouwing. Dat geldt ook voor burgerinitiatief, hoewel dat in de oorspronkelijke vraag wel was meegenomen. De gemeente had echter geen voorbeelden voorhanden van dergelijke initiatieven, van enigszins substantiële omvang. Burgerinitiatief staat in de gemeente nog in de kinderschoenen. Het onderzoek heeft zich dus beperkt tot burgerparticipatie: betrokkenheid van de samenleving bij de totstandkoming van beleid.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft in de praktijk betrekking gehad op de afgelopen collegeperiode (2018-2022) en is hoofdzakelijk uitgevoerd in het voorjaar en de zomer van 2022. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gekeken naar beleid of beleidsafspraken van de gemeente over burgerparticipatie en naar de praktijk. Nadat is geïnventariseerd bij welke beleidstrajecten gebruik werd gemaakt van participatie, is een drietal casussen geselecteerd, die nader zijn onderzocht. Het doel daarvan was het verkrijgen van een helder zicht op de praktijk van burgerparticipatie. Om dat beeld nog wat te verbreden is bovendien een korte inventarisatie gemaakt van het verloop van een zestal gevallen van burgerparticipatie.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van deelvragen en een normenkader. Deelvragen vormden in het beleids- en casusonderzoek het spoorboekje: de aspecten waar specifiek naar gekeken is. De normen vormden het beoordelingskader voor de aldus aangetroffen feiten. De normen zijn ontleend aan gangbare opvattingen over participatiebeleid, zoals onder andere verwoord in VNG-handreikingen.² Dat wil niet zeggen dat gemeenten die afwijken van normen onjuist of minder verstandig handelen. Wel biedt toetsing aan normen handvatten voor reflectie op keuzes en handelwijzen.

De deelvragen luiden als volgt:

- Wat is het beleid of wat zijn de kaders voor burgerparticipatie?
- Op welke manier werden de inwoners van Meppel betrokken bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de gemeente?
- Hoe kijkt de gemeente aan tegen (het verloop van) burgerparticipatie?
- Hoe kijken de inwoners(organisaties) terug op de participatie?
- Wat hebben de participatietrajecten opgeleverd?
- Welke lessen zijn te leren op basis van de uitkomsten en hoe kunnen die worden omgezet naar concrete aanbevelingen voor de toekomst?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van documenten en gesprekken met betrokkenen. Bij de documentatie ging het om beleidsstukken en alle stukken die gewisseld zijn in het kader van in de casussen onderzochte participatietrajecten. We spraken de ambtenaren die namens de gemeente het beleidsproces voerden en een aantal deelnemers aan de participatie.

Bij de selectie van casussen is gestreefd naar spreiding over beleidsterreinen. Hiervoor is eerst een overzicht van alle beleidsprocessen in de afgelopen jaren opgevraagd, waarbij sprake was van burgerparticipatie. Uit het aangeleverde overzicht bleek dat er geen beleidsprocessen in het domein Openbare orde en veiligheid of het sociaal domein werden benoemd. Alle aangeleverde dossiers betroffen dus beleid of uitvoering in het fysieke domein. Op basis van het overzicht zijn tien dossiers bestudeerd (alle dus in het fysieke domein) en is gekeken hoe daar gebruik gemaakt is van burgerparticipatie. Vervolgens is een selectie gemaakt van geschikte casussen, waar daadwerkelijk sprake was van een participatietraject met bijbehorende activiteiten.

² Zie *Aan de slag met participatie*, handreiking VNG, in samenwerking met Berenschot (mei 2021)

De onderzochte casussen zijn:

- Visie fysieke leefomgeving Samen bouwen aan kwaliteit (2021)
- Beleidsnota Meppeler Erfgoed NU (2021)
- Gebiedsvisie Stationsgebied (2021)

Zoals gezegd waren alle participatietrajecten die in beeld zijn gekomen gelieerd aan het ruimtelijke beleid van de gemeente; evenals in het geval van de ontbrekende gevallen van burgerinitiatief was dit de uitkomst van wat de gemeente aan voorbeelden kon leveren. Toch zou het buiten beschouwing laten van het sociaal domein een vertekend beeld geven. Weliswaar waren er geen (recente) voorbeelden van brede participatie in beleidstrajecten, er was en is wel sprake van een soort 'doorlopende' participatie over sociale onderwerpen en leefbaarheid. Die vindt plaats binnen het structurele overleg met adviesraden en wijkplatforms. Het 'participatief' functioneren van deze overlegstructuur is in dit onderzoek ook meegenomen. Om dit in kaart te krijgen, hebben we gesproken met enkele vertegenwoordigers van dergelijke raden en hebben we informatie ingewonnen over de rol van wijkregisseur.

Parallel aan dit rekenkameronderzoek vond de gemeentelijke voorbereiding plaats van participatiebeleid. We hebben van dit beleid in voorbereiding geen kennisgenomen in dit onderzoek. Wel hebben we kennis genomen van het Participatiebeleid Omgevingswet, wat met het oog op de inwerkingtreding in 2023 is vastgesteld om te voldoen aan wettelijke eisen. Dit beleid is enkel toegesneden op dat domein en zal later worden vervangen door een breed participatiebeleid.

Binnen de gemeente hebben we, naast de gesprekken met de beleidsambtenaren in het kader van de casestudy's, ook gesproken met de portefeuillehouder participatie en de beleidsambtenaar die het participatiebeleid Omgevingswet heeft opgesteld en bezig is met het brede participatiebeleid.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport beschrijven we achtereenvolgens de beleidssituatie (hoofdstuk 2) en drie onderzochte casussen (hoofdstuk 3). De toetsing aan de normen vindt plaats aan het slot van elk hoofdstuk, voor wat betreft de deelvragen die in dat hoofdstuk aan de orde zijn geweest. In hoofdstuk 4 volgen de integrale analyse, conclusies en aanbevelingen. Het overzicht van de normen is opgenomen in de bijlage, evenals dat van de geïnterviewde betrokkenen.

2 Beleid voor burgerparticipatie

2.1 Beleidsinstrumenten

Dat gemeenten in Nederland beschikken over overkoepelend beleid voor inwoner- en overheidsparticipatie, wordt algemeen gezien als wenselijk, omdat een gemeente daarmee beschikt over een afwegingskader en handreiking.³ Een afwegingskader gaat over de keuze om participatie toe te passen en het doel van participatie (bijvoorbeeld draagvlak vergroten of ideeën benutten), mede in relatie tot de besluitbevoegdheid van het gemeentebestuur. Wanneer participatie aan de orde zou kunnen zijn, maakt een gemeente tijdig een weloverwogen afweging over de inzet van het participatie-instrument en, indien van toepassing, de wijze waarop ze dat zal doen. De handreikingsfunctie van beleid helpt de betrokkenen het participatietraject concreet in te richten. Het beleid biedt dan een hulpmiddel voor vormgeving van participatie en geeft daarmee duidelijkheid vooraf aan de verschillende betrokkenen. Bovendien wordt duidelijk welke tijds-, geld- en kundigheidsinvesteringen participatietrajecten (kunnen) vergen, zodat een gemeente daarvoor tijdig de randvoorwaarden kan regelen (bijv. in opleiding en het beschikbaar stellen van financiële middelen). Beleid is kortom gewenst om participatie handen en voeten te geven. Dit uitgangspunt is mede vertaald in ons normenkader. Over de invulling van het beleid, bijvoorbeeld de mate van gedetailleerdheid en gebruiksregels, is daarmee overigens niets gezegd. Algemeen wordt ervan uitgegaan dat gemeenten beleid maken dat past bij het karakter van hun gemeente en aansluit bij en leert van reeds opgedane ervaringen.⁴

Burgerparticipatie heeft verschillende verschijningsvormen, al naar gelang doel, fase en mate van invloed.

<i>Doel</i>	<i>Fase</i>	<i>Invloed</i>
Draagvlak	Agendavorming	Informereren
Kwaliteit	Beleidsvorming	Raadplegen
Zelfwerkzaamheid	Besluitvorming	Meedenken
Sociale cohesie	Uitvoering	Meedoen
Informatie inwinnen	Evaluatie	Meebeslissen

³ Zie *Aan de slag met participatie. Handreiking*, uitgave van VNG en Berenschot (mei 2021).

⁴ Ibidem.

Zo'n overzicht, vergelijkbaar met de veelgebruikte participatieladder, is in het participatiebeleid een afwegingskader voor gerichte keuzes voor een bepaald type participatie in een specifiek geval. Aan de hand van deze ladder kan een raamwerk worden opgezet waarmee, afhankelijk van het doel, duidelijk is welke instrumenten geschikt zijn voor welke situatie. Dat wil niet zeggen dat burgerparticipatie of overheidsparticipatie niet goed mogelijk zouden zijn zonder generiek beleid. Per traject zal dan moeten worden gezien welke consequenties de keuzes voor een bepaalde participatievorm hebben voor de organisatie van het traject en de communicatie met de participanten. We zoomen nu nader in op de beleidssituatie in Meppel.

2.2 Beleidskader Meppel

Momenteel is er nog geen uitgewerkt beleidskader voor wat betreft burgerparticipatie in de gemeente Meppel. Wel is er een aantal bronnen waaruit enige richting kan worden opgehaald. Voor de onderzoeksperiode van dit onderzoek is het Coalitieakkoord 2018-2022 relevant, met name de volgende passage:

Met de samenleving

De samenleving verandert. Inwoners, bedrijven en instellingen positioneren zich anders in de stedelijke samenleving en willen een rol die daarbij hoort: kritisch en actief. Dat betekent dat we de ingezette lijn door willen zetten om samen met onze inwoners, bedrijven en instellingen de Meppeler samenleving vorm en inhoud te geven. We waarderen initiatieven en kijken op welke wijze we daaraan mee kunnen werken. Waar mogelijk willen we meer vraagstukken op wijk- en dorpsniveau oplossen. Participatie zetten we bewust in, waarbij we aan de voorkant de verwachtingen managen. We zijn bereikbaar en benaderbaar. We zijn doortastend en willen lopende dossiers afronden en kansen pakken.

Hieruit valt wel een aantal uitgangs- en aandachtspunten op te maken, maar niet meer dan dat. In de navolgende programmabegrotingen voor de jaren 2019 tot en met 2022 wordt burgerparticipatie steeds ook wel genoemd, maar het blijft steeds bij een paar zinnen waarin het belang wordt onderstreept. Van ambities om een gestructureerde aanpak van participatie bij beleidsprocessen in te zetten is geen sprake.

In het Coalitieakkoord 2022-2026 'Werk in uitvoering' spreekt de coalitie uit waar in deze raadsperiode de prioriteiten liggen en hoe men de gemeente wil besturen. Onder de kop 'Zo gaan wij besturen' wordt expliciet omschreven hoe men tegen (burger)participatie aankijkt:

Participatie

Als overheid, politiek en college van B&W is het belangrijk om midden in de samenleving te staan. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan, want verwachtingen kunnen uiteenlopen. Daarom vinden wij het belangrijk om werk te maken van participatie. Door een nieuw participatiebeleid voor de gehele gemeentelijke organisatie willen wij enerzijds duidelijkheid creëren in hoe wij participatie de ruimte geven. Anderzijds is het een kans om aan te geven welke kaders er zijn voor participatie. Denk hierbij aan de participatieladder. Kaders zijn daarbij niet bedoeld om uit te sluiten, maar om duidelijkheid te creëren en daarmee teleurstellingen te voorkomen.

Hierin wordt dus verwezen naar het nieuw vast te stellen participatiebeleid, wat op het moment van het onderhavige rekenkameronderzoek nog in voorbereiding is. Hiervoor is een vrij

uitgebreid proces voorzien: op basis van kaders die door het college worden opgesteld en door de gemeenteraad worden vastgesteld, zal onder begeleiding van een externe adviseur een traject worden doorlopen om zo, samen met de Meppeler maatschappij, het participatiebeleid vorm te geven.

In afwachting van dat op te stellen beleid, is momenteel het enige beleidsstuk dat van kracht is het Participatiebeleid Omgevingswet. Zoals de titel zegt beperkt dit beleid zich tot vraagstukken omtrent de Omgevingswet. Het is in het voorjaar van 2022 vastgesteld, in anticipatie op de inwerkingtreding van die wet, die van gemeenten vraagt om een dergelijk beleid te hebben vastgesteld. Bij het formuleren van het beleid is naar een brede toepasbaarheid gestreefd. Hiermee kan het participatiebeleid ook voor beleidsvorming breder dan in het domein van de Omgevingswet fungeren als tijdelijk participatiebeleid. De uitgangspunten zijn wat dat betreft voor de korte termijn ook interessant. Op het onderhavige onderzoek (dat een evaluatief karakter heeft en over de vorige raadsperiode gaat) is het echter niet van toepassing.

2.3 Beleidspraktijk

2.3.1 Dossierstudie

Voor dit onderzoek is een brede uitvraag bij de ambtelijke organisatie gedaan voor een overzicht van alle beleidsprocessen in de periode 2016-2021. Het idee hierbij was om een inventarisatie te maken van beleidsprocessen, in welke gevallen participatie is ingezet en op welke manier dit is gebeurd. Dit leverde een groslijst op van 37 mogelijke dossiers. Deze bleken niet allemaal geschikt voor het onderzoek:

- Twee dossiers vielen af omdat ze buiten de onderzoeksperiode (2016-2021) speelden.
- Acht dossiers betroffen doorlopende participatie in de vorm van overleg en raadpleging van overlegstructuren.
- Vijf dossiers gingen over processen die nog niet waren afgerond.
- Bij zes dossiers betrof het beleidsuitvoering in plaats van beleidsvorming.
- Bij een aantal dossiers was direct duidelijk dat de participatie vrij beperkt was, bijvoorbeeld doordat er één inspraakavond was georganiseerd. Deze zijn daardoor ook minder interessant geweest voor dit onderzoek.

Uiteindelijk zijn negen dossiers geselecteerd die verder inhoudelijk zijn onderzocht.

Beleidsproces	Type proces	Begin	Eind
Erfgoednota Meppeler erfgoed NU	Ontwikkeling beleid	2020	2021
Visie op fysieke leefomgeving	Ontwikkeling beleid	2020	2021
Gebiedsvisie Stationsgebied	Visievorming	2018	2021
Herinrichting Koedijklanden fase 7	Ontwikkeling openbare ruimte	2017	2019
Herinrichting Rogat	Herinrichting openbare ruimte	2020	2022
Winkelcentrum Koedijklanden	Ontwikkeling openbare ruimte	2014	2018
Kwaliteitsmanifest	Ontwikkeling beleid	2020	2021
Noordpoort	Gebiedsontwikkeling voorbereiding	2016	2020
Wijkaanpak Oosterboer	Wijkaanpak voorbereiding	2018	2021

Zoals gezegd gaat dit enkel om beleidsprocessen in het fysieke domein. In het sociaal domein is er sprake van continue raadpleging van diverse organen en contact via wijkregisseurs. Dit

bespreken we in paragraaf 2.3.2. Op het gebied van Openbare orde en veiligheid zijn er voor zover bekend geen beleidsvormingsprocessen geweest in de onderzoeksperiode.

De eerste drie dossiers zijn geselecteerd voor de casestudy's. Hierbij is een zo groot mogelijk spreiding betracht in dossiers waar wel sprake was van een participatietraject en waarvoor documentatie beschikbaar was. Bij de drie openbare ruimte-dossiers zijn slechts enkele stukken gevonden, en deze zijn bij navraag niet verder aangevuld. Hierdoor was een casestudy niet opportuun bij deze dossiers. Het Kwaliteitsmanifest en het dossier Noordpoort leken qua vorm en inhoud enigszins op respectievelijk de Erfgoednota en de Gebiedsvisie Stationsgebied. Er is gekozen om de laatst genoemde twee dossiers te selecteren, en de eerste twee niet. De Wijkaanpak Oosterboer ten slotte heeft geen formeel beleidsstuk opgeleverd, maar een brochure waarin voornemens over de wijkaanpak zijn geformuleerd. Om die reden had dit dossier niet de voorkeur voor een casestudy.

Bij de dossiers Noordpoort en Wijkaanpak Oosterboer is uitgebreide documentatie aangeleverd. Conform de opzet van de dossierstudie, die beperkt van aard is, hebben we het raadsvoorstel en het participatieverslag bestudeerd voor beide dossiers.

Bij het dossier Noordpoort is sprake van een langlopende behandeling in de gemeenteraad. De aangeleverde documentatie bestrijkt een periode van 2013 tot en met 2020. Het participatietraject wat bestudeerd is, is doorlopen in de periode oktober-december 2017 en betreft de participatie voor het Voorontwerp. Opvallend is dat de opbrengsten van de participatie niet direct zijn verwerkt in een beleidsstuk dat aan de gemeenteraad is voorgelegd. In eerste instantie is het participatieverslag aan de gemeenteraad gestuurd ter informatie. Hierin is te lezen dat de gemeente met een scala aan zowel fysieke als digitale activiteiten zo breed mogelijk input heeft opgehaald. Door het verslag aan de raad te sturen is deze in staat gesteld om de input mee te nemen in de stap van Voorontwerp bestemmingsplan naar Ontwerp bestemmingsplan.

Bij het raadsvoorstel Wijkaanpak Oosterboer is een zeer uitgebreid participatieverslag aangeleverd, met een nog uitgebreidere bijlage. Hierdoor zijn de raadsleden in staat gesteld om zich volledig op de hoogte te stellen van de activiteiten die zijn verricht en de opbrengsten die daaruit voortkwamen. Dit heeft, naast het participatieverslag, een brochure opgeleverd waarin duidelijk leesbaar, ook en vooral voor de participanten en wijkbewoners, wordt beschreven welke inzichten uit de participatie zijn opgehaald, wat de randvoorwaarden zijn die de gemeente moet aanhouden bij de wijkaanpak, en wat men op korte termijn kan verwachten. Voor de gemeenteraad geldt dat hij door deze informatie op de hoogte is gebracht van wat er leefde in de wijk, en hoe de wijkaanpak in grote lijnen vorm zal krijgen. De verdere uitwerking van de plannen is echter iets waarover op een later tijdstip besloten zal worden.

Een tussenanalyse van de dossierstudie levert een dubbel beeld op: ten eerste is het opmerkelijk dat alle aangeleverde beleidsdossiers zich op het fysieke domein lijken af te spelen, althans daar waar het gaat om beleidsvorming met een startpunt en een eindproduct (een beleids- of visiestuk). Vervolgens moeten we constateren dat maar voor een beperkt aantal dossiers voldoende documentatie boven tafel is gekomen. Dit lijkt te duiden op selectief gebruik van participatie, maar het zou ook kunnen liggen aan het ontbreken van kaders voor inzet en verslaglegging van participatie. Hierdoor is het mogelijk dat er verschillen zijn tussen afdelingen of ambtenaren voor wat betreft documentatie van de activiteiten of archivering van de geproduceerde stukken.

Voor de dossiers die bestudeerd zijn (en waar participatie is ingezet) is het beeld dat er in de laatste jaren sprake is van brede inzet van participatie-activiteiten en uitvoerige en heldere verslaglegging. De raadsleden worden steeds goed in positie gebracht om de inbreng vanuit de participatie tot zich te nemen.

2.3.2 Continue participatie

Bij het opvragen van dossiers voor dit onderzoek is gebleken dat in het sociaal domein veelvuldig gebruik wordt gemaakt van, zoals door de ambtelijke organisatie wordt aangemerkt, continue participatie. Hierbij gaat het om structurele communicatie en overleg met onder meer:

- De adviesraad Sociaal domein.
- Wijkplatforms en buurt- en dorpsverenigingen.
- Buurtbewoners bij de inrichting van de leefomgeving.
- Bevraging van jongeren via scholen of het *Living lab*.
- Contact via wijkregisseurs.

We hebben gesproken met enkele vertegenwoordigers van deze organen over hun ervaringen met deze vorm van participatie. In het sociaal domein is de gelijknamige adviesraad de belangrijkste partij. In een iets verder verleden had deze een rol als criticus op ter bespreking opgeleverde beleidsstukken in het sociaal domein. De adviesraad was in deze periode meer reactief; zodra een beleidsstuk gereed was voor bespreking in de gemeenteraad, werd dit aan de adviesraad voorgelegd. Deze reageerde op het stuk en gaf kritiek en kanttekeningen. In de laatste jaren is deze rol steeds meer van reactief naar proactief verschoven. De (overigens verplichte) adviesraad communiceerde meer, ook ad hoc en informeel, met zowel ambtelijk medewerkers als de portefeuillehouder. Daardoor was er sprake van meer uitwisseling van inzichten en ideeën en werd het mogelijk om de inbreng vroeger in het beleidsproces mee te nemen. Door de adviesraad wordt deze nieuwe rol als een veel meer productieve ervaren. Men is te spreken over de omgang met de gemeente en de manier waarop men input kan leveren op beleid. De adviesraad functioneert ook intern naar tevredenheid: het is goed mogelijk om nieuwe leden te werven, en de portefeuillehouder heeft aangegeven dat de adviesraad niet gebonden is aan een bepaalde maximum-omvang (binnen de grenzen van het redelijke). Hierdoor is de werkbelasting niet te hoog en kan altijd voldoende ervaring en expertise worden betrokken. Als verbeterpunt geeft de adviesraad zelf aan dat ze graag meer in contact zouden komen met de inwoners van de gemeente; men vertegenwoordigt de inwoners vanuit de eigen kring en eigen expertise, maar er is nauwelijks tot geen sprake van het ophalen van input uit de samenleving die vervolgens gebruikt kan worden in de advisering. De bekendheid van de adviesraad bij de inwoners zou ook nog verbeterd mogen worden.

Uit een gesprek met een medewerker van Kindsupport komt ook een positief beeld naar voren over het contact met de gemeente. Ook hier is sprake van voldoende mogelijkheden om punten onder de aandacht te brengen en feedback te geven op (voorgenomen) beleid of de uitwerking van beleid in de praktijk. Bij dit gesprek is wel naar voren gekomen dat er voornamelijk wordt meegedacht op praktisch, uitvoerend niveau. Bij de vraag naar manieren waarop is geparticipeerd in besluitvorming zijn geen beleidsprocessen genoemd waarin een formele rol in een participatietraject aan de orde was.

We spraken twee leden van verschillende wijkplatforms⁵ over hun rol in eventuele participatie. De wijkplatforms vergaderen geregeld met elkaar, waarbij ook een welzijnsmedewerker,

⁵ In totaal zijn er vijf wijkplatforms.

een wijkregisseur van de gemeente en in sommige gevallen een medewerker van de woningcorporatie aanschuiven. Op de agenda staan onderwerpen die in de wijk spelen, zowel in het fysieke als in het sociaal domein. De inbreng vanuit de wijkraad kan via de wijkregisseur worden doorspeeld, maar het wijkplatform heeft ook de mogelijkheid om via ambtenaren die op een bepaald onderwerp verantwoordelijk zijn te spreken. Bovendien wordt er af en toe een gesprek met een wethouder ingepland.

Er zijn ook verschillen tussen wijkplatforms, qua activiteit en bezetting. Het ene is wat actiever dan het andere. Dit manifesteert zich op verschillende manieren. Zo heeft een van de wijkplatforms wekelijks inloopuren waar vrijwel altijd meerdere inwoners op af komen om signalen door te spelen, terwijl het andere meer moeite heeft om inwoners te betrekken. Een van de wijkplatforms heeft ook moeite om voldoende leden te behouden. Daarmee zien we een kwetsbaarheid in deze vorm van (indirecte) participatie, zowel als het gaat om representativiteit als om stabiliteit.

Tijdens meerdere gesprekken is ook de figuur van wijkregisseur benoemd. Elke wijk in de gemeente heeft een contactambtenaar die als wijkregisseur optreedt. Deze is in elk geval aanwezig bij de vergadering van de wijkplatforms en kan daar signalen ophalen. Zo kan hij een rol spelen bij het verder helpen van initiatieven vanuit de samenleving. Omdat de wijkregisseur ook de weg in de wijk kent, kan hij collega's helpen om contacten te leggen in die wijk. Dit is ook regelmatig van pas gekomen bij het in kaart brengen van stakeholders voor een participatietraject. Andersom kan de wijkregisseur mensen vanuit de wijk verder helpen om met de juiste ambtenaren terecht te komen bij vragen of ideeën.

2.4 Perspectief van college en raad

2.4.1 College

Tijdens het gesprek met de portefeuillehouder is het beeld bevestigd dat inwonerparticipatie voor wat betreft de uitvoering van beleid 'bijna vanzelfsprekend' is, maar dat het bij beleidsvorming in mindere mate het geval is. Beleidsambtenaren zien de toegevoegde waarde van participatie zeker, maar het kost moeite om stakeholders in beeld te krijgen, goed in te schatten wat de kwaliteit van hun inbreng is, en hoe de gemeenteraad met de inbreng om kan gaan.

De ambities van het coalitieakkoord ondersteunen de ambtelijke organisatie, waarvan het college inschat dat die open staat voor nieuwe manieren om verdergaande participatie te organiseren. Tegelijkertijd moet daar ook budget voor worden ingeruimd. Er moet voor gewaakt worden dat de gemeentelijke organisatie ambitieuze opdrachten op het gebied van participatie meekrijgt, zonder dat daar ook voldoende (financiële) capaciteit voor beschikbaar wordt gesteld. In de begrotingen moet duidelijk worden welke ruimte er is voor inwonerparticipatie.

Als tweede aandachtspunt is naar voren gebracht dat verwachtingenmanagement bij inwonerparticipatie van groot belang is. De voorliggende vragen moeten afgekaderd worden gepresenteerd, het moet duidelijk zijn op welke onderwerpen inbreng meegenomen kan worden en welke kaders al vastgesteld zijn in het politieke proces. Het moet de inwoner duidelijk zijn wat hij/zij wel en niet kan verwachten. Dat voorkomt teleurstelling over wat er met de inbreng gedaan wordt. Tegelijkertijd moet de gemeenteraad zich er ook op instellen dat de uitkomsten van inwonerparticipatie een andere politieke keuze suggereren dan men vooraf had verwacht. Dan moet er ook bewegingsruimte zijn om daar wat mee te doen.

Het belang van goede beleidsparticipatie wordt vergroot door de kwetsbaarheid van de wijkplatforms. Het college onderkent het grote nut dat wijkplatforms kunnen hebben, met name als het gaat om inbreng ophalen en geven over zaken die in de wijken spelen. Men ziet echter ook de grote verschillen tussen de wijkplatforms; waar het ene wijkplatform een volwaardige visie heeft opgesteld, plannen ontwerpt en soms wellicht op de stoel van het gemeentebestuur gaat zitten, zijn andere bijna niet meer in staat om voldoende inwoners te verzamelen om het wijkplatform in leven te houden. De gemeente kan dus niet zonder meer erop vertrouwen dat deze continue participatie-vorm voor de gehele gemeente in stand gehouden kan worden. En voor minder goed draaiende wijkplatforms moet men scherp blijven op de representativiteit van de opgehaalde inbreng. Als alternatief voor de wijkplatforms zou er gekeken kunnen worden naar expertise van buiten de gemeente; het gaat dan niet zozeer om het binnenhalen van kennis over de praktische situatie ter plaatse, maar meer om vakinhoudelijke expertise.

2.4.2 Gemeenteraad

Ook met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad is gesproken over het perspectief op burgerparticipatie. Men heeft daar in de afgelopen periode regelmatig kritische geluiden gehoord over de omgang met participatie. Inwoners bleken soms het gevoel gehad te hebben niet gehoord te zijn. Soms lag dat aan het feit dat beleidsprocessen een lange periode bestrijken en dat daardoor wel aan participatie is gedaan, maar dat er na verloop van tijd weer nieuwe inwoners arriveren die zich ook willen laten horen. Soms was er ook sprake van het meenemen van het wijkplatform in het proces, terwijl de inwoners zelf niet betrokken waren. Blijkbaar zit er in sommige gevallen nog afstand tussen wijkplatform en wijkbewoners, en moet er meer gebeuren dan enkel raadpleging van de formele organen.

De gemeenteraad wil graag bezig met nieuw, breed beleid ter vervanging en uitbreiding van het nu opgestelde participatiebeleid Omgevingswet. Daarbij moet aandacht komen voor de spanning die soms ervaren wordt over de vraag bij welke trajecten je burgers goed kunt laten participeren. Soms zijn belangen dusdanig tegenstrijdig dat participatie geen eenduidig beeld kan opleveren en er alsnog politieke knopen doorgehakt moeten worden. Soms zijn beleidsonderwerpen ook te abstract en kan het moeilijk worden concrete vragen te formuleren. Maar voor onderwerpen die wel geschikt zijn voor participatie, is het van belang om duidelijk te hebben welke instrumenten ingezet kunnen worden.

Een ander aandachtspunt dat ter sprake is gekomen, is de rol van de raad tijdens participatieactiviteiten. Men onderkent dat men soms onvoldoende van de lokale situatie en behoeften weet, maar is ook aangesteld als volksvertegenwoordiger zonder last of ruggespraak. Hoe dan ook moet ook de gemeenteraad verwachtingen weten te managen over wat de mogelijkheden zijn van participatie bij elk beleidsproces, en waar eventuele (financiële) beperkingen liggen. Dit kan in een startnotitie worden vastgelegd. Hoewel deze tot nu toe doorgaans breder van opzet zijn, en daardoor niet altijd voldoende aandacht schenken aan de inzet van participatie, wordt dit wel als een goed instrument gezien.

2.5 Toetsing normen

Bij de toetsing aan normen moet worden opgemerkt dat deze normen geen absoluut oordeel vormen over het functioneren van de gemeente op het gebied van burgerparticipatie. Bij dit onderwerp hebben de normen primair het karakter van een referentiekader. Het niet voldoen aan een norm is niet per se een negatief oordeel over het functioneren van de gemeente in

dezen. We toetsen hier de bevindingen over het beleidskader voor en de beleidspraktijk bij burgerparticipatie aan de normen die voor dit onderzoek zijn vastgesteld. In de linker kolom staat de norm, in de rechter kolom staat of daar wel/niet/deels aan wordt voldaan.

De gemeente heeft beleid of kaders vastgesteld voor burgerparticipatie en handelt in overeenstemming daarmee.	Deels
---	-------

Er is een participatiebeleid Omgevingswet vastgesteld. Dit beleidsstuk is echter pas zeer recent onder grote tijdsdruk tot stand gekomen en heeft een tijdelijk karakter. Bovendien is het niet van toepassing op het gehele gemeentelijke domein.

Burgerparticipatie is een integraal onderdeel van de manier van werken in de gemeente.	Deels
--	-------

In de onderzoeksperiode was er geen sprake van geldend participatiebeleid. Hoewel er – met name in het fysiek domein en bij beleidsuitvoering – veelvuldig gebruik is gemaakt van burgerparticipatie, kunnen we niet voluit spreken van een integraal onderdeel van de manier van werken.

Er zijn afspraken over de evaluatie van het instrument burgerparticipatie en deze worden nagekomen.	Nee
---	-----

Bij de gesprekspartners is nergens aangegeven dat het instrument burgerparticipatie periodiek of anderszins wordt geëvalueerd. Met de constatering dat er ook geen beleid op dit vlak is waarin bijvoorbeeld doelen van burgerparticipatie zijn vastgelegd, ligt dit ook niet voor de hand.

Het vastgestelde beleid is omgezet in praktische afspraken en richtlijnen voor de ambtelijke organisatie.	Nee
---	-----

Doordat het enige beleid op dit vlak van tijdelijke aard is, is er ook geen sprake van uitwerking in praktische afspraken of richtlijnen.

3 Casussen

In dit hoofdstuk belichten we drie beleidstrajecten waarin burgerparticipatie heeft plaatsgevonden. De beschrijvingen geven inzicht in het feitelijke verloop van participatie en maken toetsing mogelijk aan het referentiekader (de 'normen' voor burgerparticipatie). We staan achtereenvolgens stil bij de beleidsvorming voor de fysieke leefomgeving, als onderdeel van de gemeentelijke Omgevingsvisie (3.1), het erfgoedbeleid (3.2) en de gebiedsvisie voor het stationsgebied (3.3).

3.1 Beleid fysieke leefomgeving

3.1.1 Omgevingsvisie: stapsgewijze totstandkoming

De gemeente Meppel werkt sinds enige jaren aan de Omgevingsvisie. Dit proces is nog niet voltooid (stand van zaken medio 2022) en omvat meerdere fasen. Het eerste product binnen dit proces is de Visie op de fysieke leefomgeving. Tot nu toe is heeft dit aspect van de leefomgeving de meeste aandacht gehad. Later in het proces zal nog meer aandacht komen voor 'de sociale component'. Overigens is ook het fysieke deel van het proces van totstandkoming van de Omgevingsvisie nog niet voltooid.

Een omgevingsvisie is een instrument van de komende Omgevingswet. De visie biedt een samenvattende beschrijving van de fysieke omgeving en sociale leefbaarheid, voor zover die samenhangt met ruimtelijke factoren en voorzieningen. Centraal staan de kwaliteit van de fysieke omgeving, het gebruik van de ruimte en het beleid dat geldt voor de omgeving. De omgevingsvisie is onder andere de basis voor het Omgevingsplan dat de vroegere bestemmingsplannen vervangt. In de Omgevingswet is participatie een wettelijk vastgelegd onderdeel. Overigens is participatie in dit soort processen niet nieuw. Voorheen werd in het kader van bijvoorbeeld structuurvisies vaak al veel overlegd met bewoners en organisaties.

Het omgevingsvisieproces is begonnen in 2018. In 2019 heeft de raad onder meer een eerste versie van de *Nota van Uitgangspunten* vastgesteld. Daarnaast zijn er diverse procesbeschrijvingen vastgesteld. Die *Nota van Uitgangspunten* is vervolgens herzien, waarbij ook burgerparticipatie is gebruikt. Dit leidde tot een tweede versie van de *Nota van Uitgangspunten* (NVU), vastgesteld op 11 mei 2021. De NVU legt uit waar een omgevingsvisie over zal gaan en bevat verder onder meer uitgangspunten voor de participatie voor de volgende, inhoudelijke

stap, te weten een visie voor de fysieke leefomgeving (als onderdeel van de totale omgevingsvisie). Deze *Visie fysieke leefomgeving Samen bouwen aan kwaliteit* (SBAK) is door de raad vastgesteld op 14 december 2021. We hebben ons onderzoek gericht op het verloop van de participatie voor de SBAK.

3.1.2 Participatie volgens de Nota van Uitgangspunten

De NVU is om twee redenen van belang voor SBAK. Allereerst legt de nota de inhoudelijke basis voor de visie op de omgeving met het zogeheten ‘gebiedseigen verhaal’ van Meppel. Dit verhaal bevat de centrale thema's voor de omgevingskwaliteiten. Rond deze thema's doen zich de vragen voor die in de uiteindelijke visie beantwoord moeten worden. Deze thema's zijn verstedelijking, verduurzaming, een toekomst-bestendig buitengebied, bedrijvigheid en gezonde leefomgeving.⁶ Daarnaast formuleert de nota de uitgangspunten voor burgerparticipatie in het kader van (onder meer) SBAK, alsmede het betrekken van de raad bij de visie.

De participatie voor de Omgevingsvisie – en daarmee ook voor het onderdeel SBAK – heeft volgens de NVU als doel het vergroten van de kwaliteit van de visie en het creëren van draagvlak, door het aanboren van kennis en laten ‘meewegen’ van de inbreng van participanten in de besluitvorming. De doelgroep van de participatie vormt een representatieve groep bewoners, deskundigen zonder individueel belang en verder diverse verenigingen. De mate van invloed kan variëren van ‘informereren’ (het ‘zenden’ van informatie, zonder ruimte voor input van de participant) en ‘raadplegen’ (participanten kunnen reageren op voorstellen) tot ‘adviseren’ (participanten geven antwoorden op open vragen). De raad wordt betrokken bij het vaststellen van processtappen (de kaderstelling voor het omgevingsvisieproces). Verder wordt de raad geïnformeerd over de participatie en toetst hij achteraf of die volgens afspraak plaatsvond. Ten slotte wordt de raad uitgenodigd als waarnemer of toehoorder bij de participatie.⁷

3.1.3 Het omgevingsvisie-onderdeel Samen bouwen aan kwaliteit

Volgens het begeleidende raadsvoorstel vormt SBAK het hoofdstuk van de Omgevingsvisie dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Inhoudelijk biedt het stuk een toekomstbeeld van die omgeving voor de hele gemeente Meppel. Er hoort een afzonderlijk participatieverslag bij. Volgens het raadsvoorstel heeft participatie met stakeholders (in rondetafelgesprekken), een expertgroep (in gesprekken) en ‘opdrachten voor studenten’ geleid tot input voor de Visie. Het raadsvoorstel vermeldt niet *hoe* die input heeft bijgedragen aan het resultaat.

SBAK noemt het ‘gebiedseigen verhaal’, de vijf centrale thema's van de NVU, de ‘onderlegger’ van de visie. Die vormt dan ook de leidraad in de participatie⁸. De visie benoemt de Meppeler ‘identiteit’ en positie van Meppel in de regio. Vervolgens wordt het toekomstbeeld van de gemeente geschetst, aan de hand van de vijf thema's. Ook benoemt de visie een aantal ‘principes’ die door de centrale thema's heenlopen. Dat zijn onder andere duurzaam werken; ‘groeien’ in relatie tot bodem, water en cultuurhistorie en volgens het principe van inbreiding en samenhangende uitbreiding; grondgebruik; menselijke maat en ten slotte bereikbaarheid.

3.1.4 Het verloop van de participatie

Het participatieverslag *In gesprek over de omgevingsvisie Meppel. Terugblik participatieproces Visie op de fysieke leefomgeving* is aangeboden aan de raad. De participatie vond plaats in de zomer en het najaar van 2021 en bestond uit onlinegesprekken (in verband met coronamaatregelen) met de doelgroepen. Het verslag onderscheidt interne en externe participatie. Tot de

⁶ Nota van Uitgangspunten Omgevingsvisie, versie 2021, gemeente Meppel, hoofdstuk 8 (p. 25 e.v.).

⁷ Nota van Uitgangspunten Omgevingsvisie, versie 2021, gemeente Meppel, p. 31-32.

⁸ Samen bouwen aan kwaliteit. Visie op de fysieke leefomgeving Meppel, gemeente Meppel, hoofdstuk 1.

eerste behoorde de inbreng van de raad, die plaatsvond in 'de Ronde' (een vast overlegorgaan in de gemeente). De externe participanten werden geraadpleegd in:

- Rondetafelgesprekken, met 'stakeholders', waaronder inwoners, ondernemers, woningcorporaties, verenigingen, etc. Er waren 27 deelnemers en meer gespreksrondes (op dezelfde dag). De deelnemers konden zich voorbereiden aan de hand van een 'praatstuk' over de centrale thema's. Daarna konden deelnemers en overige stakeholders nog reacties inzenden met een reactieformulier of per e-mail.
- Bijeenkomst met een expertgroep. Deze groep van zo'n twintig bewoners en 'professionals' is ingesteld voor het hele omgevingsvisieproces. De groep wordt geacht belangeloos en met een brede blik naar de inhoud te kijken. De rol is adviserend. In dit geval werd commentaar gevraagd op de uitkomsten van het rondetafelgesprek met de stakeholders. Dat gebeurde in een bijeenkomst waar negen leden van de expertgroep aan deelnamen, alsmede vier studenten (zie onder). Ook bespraken ze de ruimtelijke toekomst aan de hand van vragen.
- Opdrachten voor studenten: vijf studenten van het Drenthe College hebben de uitkomsten van hun eigen discussie over de vijf thema's gedeeld met de gemeente. Daarnaast hebben ze enkele centrale begrippen voor de visie gededd; ook dat werd gedeeld met de gemeente. Ten slotte namen ze deel aan de bijeenkomst met de expertgroep.

Het verslag bevat een uitgebreide inhoudelijke samenvatting van de uitkomsten. De uitkomsten uit de drie raadplegingsvormen worden afzonderlijk weergegeven. De herkomst van de inbreng wordt niet vermeld.

De verschillende suggesties uit de rondetafelgesprekken zijn per beleidsthema (verstedelijking, verduurzaming, een toekomst-bestendig buitengebied, bedrijvigheid en gezonde leefomgeving) weergegeven, soms voorzien van kwalificaties als 'men was het grotendeels eens over', of de 'meningen liepen uiteen over'. De aspecten die per thema in de participatie naar voren kwamen, zijn door middel van tussenkopjes aangegeven in het rapport. Zo ontstaat enig overzicht in de veelheid aan opmerkingen. De uitkomsten van de expertgroep worden weergegeven aan de hand van de drie vragen/thema's aan de hand waarvan de groep heeft gediscussieerd: het toekomstige (fysieke) netwerk van Meppel, de schaalgrootte en groeimogelijkheden en een toekomstbestendig buitengebied (relatie stad-platteland). De weergave van de inbreng uit studentenopdrachten bestaat uit een opsomming per thema (zie rondetafelgesprekken). Ten slotte bevat het verslag een samenvatting van deze inbreng. Die bestaat uit een (verkorte, ingedikte) opsomming van naar voren gebrachte suggesties, gerubriceerd naar de vijf thema's.

3.1.5 De beleving van de deelnemers

De belangrijkste vraag voor dit onderzoek is hoe het proces is verlopen volgens de direct betrokkenen van gemeentelijke zijde en die van de samenleving. Om zicht te krijgen op dit laatste is gesproken met twee participanten. 'De gemeente' staat in dit geval voor de ambtelijke organisatie en het college.

De gemeente

Het gemeentelijk uitgangspunt was dat de opgaven voor onder andere duurzaamheid en wonen zo omvangrijk waren dat een brede insteek van participatie gewenst was. De vijf thema's (verstedelijking, verduurzaming, toekomstbestendig buitengebied, bedrijvigheid en gezonde leefomgeving) vormden om die reden het richtpunt voor de participatie en de actualisering van het bestaande, versnipperde beleid. Er is op basis van een participatiemethodiek gekozen voor selectieve uitnodiging van participanten. Het onderwerp zou zich daar het beste toe

lenen. Een visie gaat per definitie over brede, algemene kwesties. Daarmee kan, volgens de methodiek, het beste van gedachten gewisseld worden met belangengroepen en specifieke individuele deelnemers. Pas bij concrete vraagstukken worden bewoners in de breedte benaderd. De gemeente werd bij de inrichting en uitvoering van de participatie ondersteund door een extern bureau. Vanwege de vereiste aanbestedingsprocedure (raamovereenkomst) liep het begin van de participatie enige vertraging op. Omdat de gemeenteraad vasthield aan december als behandeldatum, ontstond tijdsdruk. Het eindresultaat is wat de gemeente betreft nuttig als eerste beeld dat uitwerkt moet worden.

Voor de ronde-tafeldiscussie over de thema's zijn open uitnodigingen verstuurd die resulteerden in een divers deelnemersgezelschap, van agrariër tot stedenbouwkundige. Opvallende afwezigen waren wijkplatforms, ook na extra geattendeerd te zijn geweest. Afhankelijk van in hoeverre er al uitgewerkt beleid voorhanden was, was er per thema een verschillende mate van openheid (mogelijkheid tot invloed) in de participatie. De gemeente maakte dat duidelijk in het gesprek. Dankzij de verschillende geluiden die in de ronde-tafeldiscussie naar voren kwamen, is er in het eindresultaat een sterker accent gekomen op 'groen', 'ruimte voor de fiets' en 'verduurzaming'. De expertgroep dacht mee over de tussenproducten en wilde graag breder bij het omgevingsvisieproces betrokken worden.

Volgens de gemeente is het werken met een uitgebreid participatieverslag nuttig voor alle betrokkenen. Zo'n verslag geeft een helder zicht op inbreng in, en resultaten van het proces. Ook de gemeenteraad heeft kennisgenomen van dat verslag. De raad heeft vervolgens het beleidsdocument SBAK vastgesteld. Bij deze besluitvorming was er minder goed zicht op de wijze waarop of mate waarin participatie-uitkomsten hebben doorgewerkt in het eindresultaat. Welke inbreng van participanten werd verwerkt in het beleid, en welke niet en waarom niet? Dat zou volgens de gemeente verbeterd kunnen worden. Bij wijze van evaluatie van de participatie is er een telefonische ronde bij de raadsfracties gehouden. Daaruit kwam de wens naar voren om 'de bewoner' meer te betrekken bij het vervolgproces en een bredere afspiegeling van de samenleving mee te nemen. Dat is ter kennisgeving aangenomen en zal in de toekomst worden meegenomen.

Participanten

Een van de participanten aan het rondetafelgesprek waardeerde dat vooraf heldere documentatie was toegestuurd over de te bespreken thema's. Digitaal vergaderen is wel een uitdaging voor de deelnemers en heeft beperkingen. Deze participant had een inhoudelijk belang. De organisatie waar hij werkt is verantwoordelijk voor gas- en elektrische infrastructuur. Bij ruimtelijke ontwikkelingen moet steeds meer rekening gehouden worden met 'energieplanologie'. In het gesprek werd geen onderscheid werd gemaakt tussen vakinhoudelijke en 'lekeninbreng'. Alle aanwezigen kregen ruimte voor het 'eigen geluid'. Onduidelijk bleef op dat moment hoe die bijdragen werden gewogen. In het eindproduct (verslag) ziet deze participant sommige in zijn ogen belangrijke punten onvoldoende terugkomen. Deels komt dat door het feit dat het in dit traject om visievorming door de gemeente ging. Dan worden de onderwerpen per definitie op een abstract niveau behandeld. Al met al had de terugkoppeling voor de participanten beter gekund. Deze deelnemer moest zelf aan de hand van het verslag reconstrueren wat er met de bijdragen was gebeurd. Onduidelijk was bovendien de rol van de expertgroep. Weliswaar waren de deelnemers aan de rondetafelgesprekken over het bestaan ervan geïnformeerd, maar de samenstelling van die groep was niet duidelijk, evenmin als de functie. Hoe verhiel de inbreng van de expertgroep zich tot die van de deelnemers aan het rondetafelgesprek zou verhouden? Enige informatie daarover en dat was wel welkom

geweest. De participant heeft wel de indruk dat dankzij zijn inbreng in dit proces de gemeente meer alert is geworden op de specifieke belangen die door hem zijn aangekaart.

Een participant die als lid van de expertgroep bij het proces betrokken was, vond de 'opdracht' van de expertgroep niet erg helder. Met welk doel is deze door de gemeente in het leven geroepen en waarom zo divers samengesteld? Daar had de groep zelf ook over mee willen denken. In het hele omgevingsvisietraject is daarover nog te veel onduidelijk. Volgens het expertgroepslid is de functie die de gemeente de groep heeft toebedacht nog te 'reactief': de gemeente legt iets voor en vraagt om een reactie. Ook had hij graag meegepraat over de vijf thema's uit het 'gebieds-eigenverhaal': die werden nu als grondslag voor de visie, met bijhorende participatie, gepresenteerd, terwijl daarover nog wel discussie mogelijk was, volgens de participant. Ook ervoer de participant dat de gemeente het onderwerp te veel met het oog op 'beleid' benaderde, terwijl wat hem betreft een echte visie op de verdere toekomst het uitgangspunt was. Het participatieverslag is nadien toegezonden. Ook is de expertgroep geïnformeerd over de behandeling in de raad. Volgens de participant is de visie onder druk uit een bepaalde hoek 'te snel' geagendeerd. In het algemeen denkt de participant dat een meer structurele aanpak van participatie, niet alleen bij het onderwerp omgevingsvisie, maar ook bij sociale onderwerpen, nuttig zou zijn. Denk aan 'permanente' participatiestructuren als burgerfora. Die vereisen wel een discussie over de rol van de raad in dezen. Al met al is hij wel te spreken over het participatieproces.

Op basis van deze reactie kunnen de volgende observaties worden gedaan:

- De participanten zijn per saldo tevreden over het opzet van het participatietraject.
- Toch bestond er niet op alle punten duidelijkheid over dit traject: hoe wordt de inbreng gewogen; wat is de status van de expertgroep?
- Er worden kanttekeningen gemaakt bij enerzijds het gebrek aan concreetheid van de onderwerpen en anderzijds juist bij het te veel gericht zijn op (concreet) beleid door de gemeente.
- Het beeld over het resultaat van de participatie dat de participanten hebben, is wisselend: sommige elementen zijn terug te vinden, andere niet. Per saldo is de inbreng nuttig geweest.
- Het eindproduct lijkt onder een zekere tijddruk tot stand gekomen te zijn; zowel van gemeentelijke zijde als door een van de participanten werd het resultaat daarom als nuttig, maar suboptimaal beoordeeld. Als er iets meer tijd was genomen had het document iets meer uitgekristalliseerd kunnen zijn.

3.1.6 Toetsing normen

De onderstaande scores hebben betrekking op de beleving van de participanten.

Norm	Bevinding
Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn.	Ja
Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces.	Deels
Participanten worden op de hoogte gehouden over wat er met hun inbreng is gedaan: er is sprake van een goede terugkoppeling achteraf.	Ja
Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).	Ja
Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.	Ja
Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.	Ja

Daarnaast zijn er enkele normen die betrekking hebben op de uitkomsten (effecten) van het participatietraject in de ogen van de betrokkenen.

De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.	Onbekend
---	----------

Toelichting: het betreft visievorming. Onbekend is welke mate van draagvlak vooraf bestond: er waren weinig vooropgezette ideeën. Er is gediscussieerd aan de hand van thema's, wat tot een uitkomst heeft geleid.

De participatie heeft geleid tot kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie van beleid.	Ja
--	----

Toelichting: de inbreng heeft geleid tot aanscherping en accentverschuivingen die door de betrokkenen als wenselijk worden beoordeeld.

De resultaten van participatie worden op een transparante manier gepresenteerd aan de raad, zodat deze ook een oordeel kan vellen over het proces, de resultaten en de representativiteit van participatie.	Deels
---	-------

Toelichting: de resultaten zijn weergegeven in een overzichtelijk en uitgebreid participatieverslag. Niet duidelijk is evenwel welke effecten de inbreng heeft gehad op de uiteindelijke vormgeving.

3.2 Erfgoedbeleid

3.2.1 Doel en proces

Erfgoedbeleid heeft betrekking op het materiële cultuurhistorische erfgoed in de gemeente, het onroerend goed. Het beleid wil richting geven aan de omgang met dit erfgoed, tegen de achtergrond van ontwikkelingen als leegstand, herbestemming, energietransitie en woningbouw. Het beleidsmotto voor het erfgoed is 'behouden, benutten en beleven'.

De wens om tot nader beleid te komen dateert uit 2017 toen een Erfgoedverordening werd vastgesteld. Bij die gelegenheid riep de raad het college op met beleid te komen voor de aanwijzing van gemeentelijke monumenten. Het *Coalitieakkoord 2018-2022* onderstreepte het belang van dit erfgoedbeleid.

Het begin van het beleidsproces vormde de *Startnotitie* die door de raad werd vastgesteld op 21 mei 2019. Die formuleert het voornemen om tot een breder beleid te komen dan

oorspronkelijk de bedoeling was, door een relatie te leggen met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. De raad noemt in de startnotitie een aantal procesmatige uitgangspunten:

- Brede insteek van de verkenning naar erfgoedbeleid.
- Verkenning met de relevante partijen: organisaties en inwoners.
- Als de contouren van het beleid zich aftekenen, is er een bespreekmoment met de raad.

Het participatie-uitgangspunt wordt nader omschreven als: 'We gaan een open proces in met erfgoed-(vrijwilligers)organisaties, andere partners en inwoners/eigenaren. Gezamenlijk stellen we vast wat van belang is voor Meppel en waar we de komende jaren energie in gaan steken.' Ook noemt de startnotitie een aantal van die lokale en bovenlokale betrokken partijen met name.⁹

In een *Memo* van 18 februari 2020 informeerde het college de raad over het procesverloop voor het maken van het nieuwe beleid. Daarin werd ook stilgestaan bij de beleidsvorming voor een *Kwaliteitsmanifest*, een document dat mede in relatie staat met erfgoedbeleid.

In grote lijnen zou het erfgoedproces bestaan uit twee sessies met participanten, formulering van conceptbeleid, bespreking daarvan in de 'ronde' voor de raad, een 'definitieve' beleidsversie, inclusief conceptafwegingskader voor monumenten, terugleggen bij participanten en ten slotte besluitvorming (vaststelling nieuw erfgoedbeleid). De memo geeft dus onder meer nadere invulling aan het participatieproces.

Het beleid werd, na het doorlopen van het participatieproces, op 20 april 2021 vastgesteld in de vorm van de nota *Erfgoedbeleid Meppel NU*. Volgens het raadsvoorstel is het de bedoeling de ambities uit het beleid, alsmede 'de input van de participatie' tevens mee te nemen in de Omgevingsvisie.

Participatie heeft plaatsgevonden in de vorm van een 'brede verkenning' met 'inwoners en (erfgoed)organisaties'. Door coronamaatregelen werd gekozen voor 'digitale sessies', met de mogelijkheid schriftelijk te reageren op stukken. Elders in het voorstel worden de externe betrokkenen meer in detail genoemd: behalve erfgoedorganisaties zijn dit provincie, waterschap, monumenteigenaren en 'geïnteresseerde inwoners'. Met de participanten is 'een erfgoedbeleid opgesteld'. Het raadsvoorstel zegt niet op welke wijze de participatie invloed heeft gehad op het eindresultaat, het uiteindelijke beleid. De uitkomst van de participatie is vastgelegd in een document dat ook aan de raad is gezonden.

3.2.2 Het verloop van de participatie

Volgens het voorwoord van de *Beleidsnota Meppeler erfgoed NU* zijn de 'bouwstenen' voor deze nota in het voorjaar van 2020 'verkend' met de raad. Vervolgens hebben in het najaar 'verschillende betrokken partijen uit de samenleving' geparticipeerd en 'aangegeven wat ze belangrijk vonden'. Bijlage 1 vermeldt de deelnemers aan de participatie (vertegenwoordigers van zo'n 23 organisaties en negentien 'losse' deelnemers). De nota zelf zegt niet wat de participatie-inbreng heeft opgeleverd en op welke wijze de participatie heeft bijgedragen aan het beleid.

De participatie is in opdracht van de gemeente uitgevoerd door CMO STAMM (die weer heeft samengewerkt met Het Oversticht). Deze organisatie heeft verslag gedaan van het verloop en

⁹ Startnotitie *erfgoedbeleid Meppel* (april 2019), p. 11 en 12.

de uitkomst van participatieproces in het rapport *Erfgoedbeleid in de gemeente Meppel, rapport CMO STAMM* (november 2020).

De participanten gingen met elkaar in gesprek in vier digitale sessies waarbij ‘toeschouwers’ aanwezig waren van de gemeente. De sessies werden gehouden volgens de ‘versnellingsmethodiek’, waarin volgens een vaste aanpak met vragen en stellingen wordt gewerkt. De uitkomsten geven een beeld van de attitude van de deelnemers ten aanzien van het erfgoed van Meppel. Daarbij gaat het om zaken als de toegekende waarde, het gebruik en ideeën voor het beleid voor erfgoed.

Centrale vraag bij de ‘versnellingsessies’ was: hoe zien de deelnemers het algemene beeld van de gemeente Meppel? Ze konden reageren op vier stellingen en er was een brainstorm over kenmerken van Meppels erfgoed. Bij de vraag naar de toekomst van het erfgoedbeleid konden deelnemers het belang aangeven van een aantal thema's. Volgens het verslag gold voor de deelnemers:¹⁰

- Dat ze vooral waarde hechten aan het historische karakter.
- Hechten aan het behoud van het cultuurlandschap.
- In mindere mate hechten aan archeologisch en immaterieel erfgoed.
- Hergebruik van historische gebouwen belangrijk vinden.
- Betrokkenheid van inwoners bij erfgoed belangrijk vinden.
- Een rol zien voor de gemeente bij behoud van erfgoed (in beleid en bekendheid geven).

3.2.3 De beleving van de deelnemers

Volgens de gemeente hechtte de raad sterk aan een actueel erfgoedbeleid en participatie als onderdeel van het proces daarnaartoe. Omdat erfgoedbeleid veel raakvlakken heeft met andere beleidsterreinen, is er eerst een soort ‘interne participatie’ uitgevoerd, in de vorm van gesprekken met college en ambtenaren. Voor de externe participatie is een bureau ingeschakeld, met als opdracht in een beperkt aantal bijeenkomsten en volgens een bepaalde gesprekstechniek gericht informatie verzamelen. Door coronamaatregelen werden dat digitale bijeenkomsten. De gemeente heeft de aanpak afgestemd met het bureau en was nauw betrokken bij het verloop. Na twee sessies zijn de bevindingen door de gemeente geordend. Bij de derde sessie lag vervolgens een behoorlijk gevorderd conceptbeleidsstuk voor en bij de vierde sessie een concepteindversie. De deelnemers hebben dus in elke fase commentaar kunnen geven en daar waren ze zeer tevreden over. Daarnaast konden enkele meelezers, niet-zijnde deelnemers aan de bijeenkomsten, schriftelijk commentaar leveren. Bij de uiteindelijke bespreking in de gemeenteraad waren geen insprekers, volgens de gemeente een bewijs dat het resultaat breed werd gedragen. De inbreng van de participanten was in het proces (uiteindelijk) ook tamelijk homogeen, er was geen sprake van tegenstellende belangen of kampen onder de participanten. Ook de raad was tevreden over het resultaat.

Een participant die namens een landelijke monumentenorganisatie betrokken was vond het deelnemersveld representatief: grotendeels de landelijke en lokale organisaties en betrokken burgers (monumenteigenaren bijvoorbeeld) die je mag verwachten bij dit soort exercities. Monumentenbeleid was in zijn ogen voor Meppel belangrijk, omdat een aantal panden in de gevarenzone dreigden te raken. Participatie voor erfgoedbeleid is voor een gemeente extra belangrijk, omdat die zelf vaak een deel van de expertise mist. De participant was vooraf goed geïnformeerd over de vorm en het doel van de participatie. Er zijn veel goede ideeën naar voren gebracht en punten geopperd. In de participatie was geen sprake van grote

¹⁰ *Erfgoedbeleid in de gemeente Meppel, rapport CMO STAMM* (november 2020), p. 17.

belangentegenstellingen. Alle betrokkenen hebben hart voor monumenten; doorgaans ontstaat er meer discussie bij de concrete toepassing van het beleid (het aanwijzen van monumenten bijvoorbeeld). De participatie had overwegend het karakter van 'ophalen van informatie' door de gemeente. Er was geen sprake van co-creatie. De participant heeft het eindresultaat ontvangen, zodat hij kon nagaan wat er met de inbreng was gedaan. Die inbreng was voor wat de belangrijkste punten betreft goed terug te zien in het eindresultaat. In die zin is wel bijgedragen aan de vormgeving van het beleid. De participant is op de hoogte gesteld van de behandeldatum van het beleid in de raad en gewezen op de mogelijkheid tot inspreken. Gezien zijn tevredenheid over het resultaat had hij daar geen behoefte aan. Het traject voldeed in zijn ogen, mede in vergelijking met zijn ervaringen bij andere gemeenten, ruimschoots aan de eisen die eraan gesteld mogen worden. Een suggestie is wel om in dit soort trajecten de communicatie nadien te verbeteren. Sommige participanten willen niet alleen graag weten wat het resultaat van het traject zelf is, maar ook hoe het beleid concreet wordt uitgewerkt en toegepast. Desgevraagd heeft de participant daarover de gewenste informatie ontvangen, maar de gemeente zou die ook proactief kunnen verstrekken.

Op basis van bovenstaande kunnen de volgende observaties worden gedaan:

- De raad heeft vooraf gevraagd om participatie met een bepaald deelnemersveld. Daar aan is uitvoering gegeven. De raad was tevreden met het eindresultaat (hamerstuk).
- Het proces naar tevredenheid van de participant is verlopen. Omdat hij betrokken is bij beleidsvorming bij meerdere gemeenten kon hij vergelijken, waarbij aanpak en resultaat in Meppel er in positieve zin uitspringen.
- De communicatie rond het proces was in zijn ogen suboptimaal.

3.2.4 Toetsing normen

De onderstaande scores hebben betrekking op de beleving van de participanten.

Norm	Bevinding
Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn.	Ja
Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces.	Deels
Participanten worden op de hoogte gehouden over wat er met hun inbreng is gedaan: er is sprake van een goede terugkoppeling achteraf.	Deels
Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).	Ja
Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.	Ja
Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.	Ja

Daarnaast zijn er de normen die betrekking hebben op de uitkomsten (effecten) van het participatietraject in de ogen van de betrokkenen.

De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.	Ja
---	----

Toelichting: gezien de breedte van het deelnemersveld en het verloop van participatie en besluitvorming mag geconcludeerd worden dat het beleid breed wordt gedragen.

De participatie heeft geleid tot kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie van beleid.	Ja
--	----

Toelichting: zie vorige norm.

De resultaten van participatie worden op een transparante manier gepresenteerd aan de raad, zodat deze ook een oordeel kan vellen over het proces, de resultaten en de representativiteit van participatie.	Deels
---	-------

Toelichting: de resultaten zijn weergegeven in een overzichtelijk en uitgebreid participatieverslag. Niet duidelijk is evenwel welke effecten de inbreng heeft gehad op de uiteindelijke vormgeving.

3.3 Gebiedsvisie Stationsgebied

3.3.1 Doel en proces

In mei 2017 is op verzoek van de gemeenteraad¹¹ een herijking van de in 2013 opgesteld Structuurvisie besproken in de gemeenteraad. In deze herijking is met een blik op de toekomst gekeken naar de vraag wat de belangrijkste (clusters) van opgaven waren voor de gemeente. In totaal ging het hierbij om acht punten, waarvan drie gebiedsopgaven die een (her)inrichting van een gedeelte van de stad betroffen. Een ervan was het Stationsgebied, waarbinnen drie opgaven werden onderkend: de stationsomgeving, de fietsverbinding Ezinge – Meppel-Zuid en het gebied Bekinkbaan/Kraton. Op 26 september 2017 stelt de gemeenteraad per besluit een budget beschikbaar voor onderzoek en visievorming met betrekking tot het Stationsgebied.

Voor dit geld moet een start worden gemaakt met een integrale visie voor het gebied. In het raadsvoorstel worden al direct een aantal kaders voor de te ondernemen stappen met betrekking tot burgerparticipatie genoemd. Er moet in 2017/2018 een proces worden gestart, waarbij samen met de NS een 'schouw' (een bezichtiging ter plaatse met stakeholders) wordt georganiseerd, verkennende gesprekken moeten worden gevoerd met 'partijen in het gebied', onderzoek moet worden opgestart en een visiedocument moet worden opgesteld. Daarbij is besluitvorming gepland in 2019.

In juli 2018 wordt een startnotitie aan de raad gestuurd ter informatie, waarin verdere duiding aan de opdracht wordt gegeven. In deze notitie wordt het beoogde resultaat van de gebiedsvisie beschreven: de gebiedsvisie moet een samenhangend toetsingskader voor ontwikkelingen bieden, richting geven aan diverse ruimtelijke vraagstukken in de omgeving, ontwikkelingen en investeringen van derden stimuleren en een basis leggen voor verdere verkenningen en subsidieaanvragen. Dit moet in een bondig document worden gevat, met onder meer een nadere uitwerking van de directe stationsomgeving.

In deze notitie worden de 'partijen in het gebied' aangeduid als 'belanghebbenden bij het Stationsgebied' en nader gespecificeerd. Dit is door de verantwoordelijk beleidsadviseur gedaan na overleg met een aantal collega's die verleden hadden met kwesties die in en om het stationsgebied speelden, en met de portefeuillehouder.

In de startnotitie wordt een stappenplan voor het opstellen van de visie beschreven. Er is sprake van vier fasen:

8. Een verkennende fase, waarin de wensen, voorkeuren en inzichten van betrokken partijen worden geïnventariseerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de stationsschouw,

¹¹ Motie bij behandeling Begroting 2017

- individuele gesprekken met belanghebbenden en een ambtelijke verkenning van diverse gerelateerde kwesties zoals water, economie en klimaat.
9. Een integrerende fase, waarin de opgedane inzichten worden gecombineerd in een totaalbeeld inclusief scenario's voor specifieke gebieden (fietstunnel, Bekinkbaan) en duiding van opgaven voor verdere uitwerking.
 10. Een uitwerkingsfase, waarbij op verdiepend en technisch vlak de inzichten verder worden ontwikkeld.
 11. Een eindfase waarin alle werkzaamheden worden afgerond om tot een gebiedsvisie te komen.

Bij de derde en vierde fase wordt nog expliciet genoemd dat er 'gezamenlijk' gewerkt moet worden om de tussen- en eindproducten 'fijn te slijpen'.

In de startnotitie wordt ook het voornemen geuit om, voor het begeleiden van het proces en het opstellen van de gebiedsvisie op basis van de opgehaalde input, een extern adviesbureau in te schakelen. De afdeling communicatie van de gemeente is niet ingericht op het zelf organiseren van burgerparticipatie, maar heeft wel meegedacht over de benadering van inwoners. Het externe bureau is niet betrokken geweest bij het uitzetten van de lijnen van het participatietraject, maar enkel met de uitvoering en uitwerking ervan.

Een aantal fracties in de gemeenteraad bekruipt bij het bestuderen van de startnotitie het idee dat de gemeenteraad bij het voorgenomen participatietraject niet voldoende mogelijkheid krijgt om te sturen. Men mist de rol van de raad in de procesbeschrijving, betwijfelt of inbreng kan worden gegeven op enkele specifieke punten (Bekinkbaan, groen, cultureel erfgoed) en is er huiverig voor dat de verwachting wordt gewekt dat de gemeenteraad hoe dan ook het op te leveren product ongewijzigd vast zal stellen, zonder dat ze hierin zou kunnen bijsturen. De motie roept het college dan ook op een extra beslismoment in te plannen op het moment dat de scenario's en consequenties (in grote lijnen) bekend zijn.

In de raadsvergadering van 18 juni 2020 is dit beslismoment aan de orde. In de voorliggende documenten wordt een variantenstudie gepresenteerd met drie integrale varianten: (i) doorgaan met bestaande middelen, (ii) organische ontwikkeling en (iii) ambitieus vergezicht. Voor vijfdeelgebieden is een voorkeursscenario, mede op basis van de inbreng vanuit een participatietraject, voorgesteld (zie voor de bespreking van dat traject paragraaf 3.3.2). De voorkeursscenario's zijn gezamenlijk opgenomen in een integrale voorkeursvariant die elementen van organische ontwikkeling en een ambitieus vergezicht combineert. Hierbij is aangegeven dat de voorkeursvarianten aansluiten bij de wensen van betrokkenen, en er is een participatieverslag bijgevoegd waarin uitgebreid wordt beschreven hoe deze wensen in kaart zijn gebracht en hoe deze zijn vertaald naar de aangewezen voorkeursvarianten. De gemeenteraad amendeert het voorstel door voor de verbinding Ezinge – Meppel-Zuid de optie van een fiets-tunnel open te houden, naast de voorkeursvariant van een gelijkvloerse verbinding, en deze mee te laten nemen in onderzoeken in het vervolgtraject. Ook wordt het college per motie opgeroepen om kwaliteit en erfgoed bij uitwerking van het ruimtelijk kader in de visie nadrukkelijk te benoemen en hieraan ook richting te geven.

In de raadsvergadering van 30 september 2021 wordt de Gebiedsvisie Stationsgebied in de gemeenteraad besproken. De voorkeursvariant zoals gekozen door de raad in 2020 is uitgewerkt in een volledige visie, en er is invulling gegeven aan hierboven beschreven motie en amendement. De motie is meegenomen door in de visie op de deelgebieden "nog meer van de Meppeler karakteristiek en ruimtelijke identiteit terug te brengen". Als gevolg van het amendement over de fietsverbinding zijn hercalculaties uitgevoerd en wordt voorgesteld de

uitkomsten mee te nemen in een verder traject gezamenlijk met ProRail. In de gebiedsvisie is te lezen dat deze is afgestemd met medewerkers van verschillende afdelingen van de gemeente, en wordt gerefereerd aan het feit dat gebruikers, eigenaren en belanghebbende partijen hebben geparticipeerd in het eerdere proces rondom de gebiedsvisie. Er wordt dus geen melding gemaakt van aanvullende participatie sinds het voorkeursscenario is vastgesteld.

In het raadsvoorstel wordt in de argumentatie verwezen naar het feit dat de in 2020 voorgestelde voorkeursvariant deels was ingegeven door (zicht op) de financiële realiteit van destijds. Deze omstandigheden lijken in zoverre gewijzigd dat diverse ontwikkelingen mogelijkheden hebben geopend op ruimere financiële kaders, aldus het raadsvoorstel dat in 2021 voorligt. Opvallend is dat de sturing vanuit de eerdere, schijnbaar knappere, financiële kaders niet expliciet is benoemd in het raadsvoorstel of bijlagen die in juni 2020 zijn beschreven. Ook is niet duidelijk gemaakt in hoeverre er een afweging tussen inbreng vanuit participanten enerzijds en financiële argumenten anderzijds heeft plaatsgevonden bij het opstellen van een voorkeursscenario. De in 2020 verantwoordelijk projectleider herkent zich ook niet in dit effect van financiële kaders, maar bevestigt dat de haalbaarheid van scenario's is meegenomen. Overigens heeft deze in 2021 gesuggereerde opening naar een ambitieuzere uitwerking van de visie in de toekomst geen directe financiële consequenties. Dat zou pas het geval zijn als de visie ook echt zou worden uitgewerkt naar concretere planvorming.

De gebiedsvisie wordt door de gemeenteraad zonder wijzigingen vastgesteld.

3.3.2 Het verloop van de participatie

Zoals in paragraaf 3.3.1 al besproken, is het participatieproces in dit dossier al vroeg in het beleidstraject op hoofdlijnen beschreven en besproken door de raad, bij behandeling van het uitvoeringsplan van de gewijzigde structuurvisie. In de startnotitie is dit verder uitgewerkt, en worden de participatie-activiteiten beschreven. In het stappenplan, als onderdeel van de verkennend fase worden twee activiteiten genoemd:

- Het uitvoeren van een stationsschouw met NS, mogelijk gecombineerd met een wijk-schouw voor de buurt.
- Het voeren van individuele gesprekken met partijen en gebruikers over hun wensen en belangen.

In de notitie worden de volgende te betrekken partijen onderscheiden:

- Partijen met eigendom of belang in het gebied, zoals NS, Prorail, betrokkenen fietsenstalling en busstation, ondernemers, bewoners, woningcorporaties, onderwijsinstellingen, sportclubs, Het Drentse Landschap.
- Gebruikers van het gebied: reizigers, scholieren, bewoners, passanten.
- Betrokkenen bij het gebied: Wijkplatform centrum en Oosterboer-Ezinge, Buurtplatform Meppel Oud Zuid, M20, provincie Drenthe.
- Interne organisatie: collega's, college en raad.

Die laatste categorie is een opvallende: doorgaans is het niet gebruikelijk om het politieke bestuur en de ambtelijke organisatie ook in het participatieproces een expliciete rol te geven, naast de rol die zij hebben in respectievelijk het democratische besluitvormingsproces en de uitvoering of uitwerking van beleid en besluiten.

Voor het uitvoeren en ondersteunen van het participatietraject is het bureau Royal Haskoning DHV (RHDHV) ingeschakeld. De eerste activiteit die het bureau heeft begeleid, is de stations-schouw. De stationsschouw is een door de NS ontwikkeld instrument, waarbij een aantal

partijen wordt uitgenodigd (NS, ProRail, gemeente, reizigersorganisaties, etc.) om samen een rondgang te maken, waarbij het station en directe omgeving wordt beoordeeld. In een gezamenlijke nabespreking worden daarbij doorgaans vervolgacties geformuleerd. In dit geval, waarbij dit ter ondersteuning van het opstellen van een visiedocument wordt ingezet, zijn concrete vervolgacties nog niet aan de orde, maar wordt de input verzameld voor verwerking in het verdere traject.

Voor de stationsschouw in januari 2019 zijn medewerkers van gemeente, provincie, NS, ProRail, RHDHV en een stedenbouwkundig adviseur uitgenodigd. Daarnaast zijn bewoners namens het Buurtplatform Oud-Zuid, het wijkplatform Oosterboer-Ezinge, wijkplatform Centrum en een vertegenwoordiger van een kunstproject aanwezig. Bij de gezamenlijke schouw zijn al deze partijen aanwezig, en wordt een tocht lang verschillende belangrijke punten in de stationsomgeving gelopen. Bij elke locatie worden vijf aspecten beoordeeld: functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit, toegankelijkheid, sociale veiligheid en beheer/onderhoud. De beoordelingen worden later in een document gebundeld om een totaalbeeld van de waardering van de locaties te geven. Na deze stationsschouw vindt een overleg tussen overheidsmedewerkers en de zogeheten spoorse partijen (NS, ProRail) plaats. Daarbij worden de indrukken uit de stationsschouw besproken, mogelijk relevante plannen en ontwikkelingen besproken en gekeken op welke vlakken samenwerking nuttig kan zijn.

In september 2019 wordt een brede informatiebijeenkomst gehouden voor alle geïnteresseerden. Hiervoor wordt onder meer een advertentie in een huis-aan-huisblad geplaatst. Ook zijn inwoners en partijen die al in beeld waren gebracht (zoals wijkplatforms en buurtverenigingen) rechtstreeks uitgenodigd. In zowel de uitnodiging als de advertentie wordt toegelicht dat het erom gaat om input op te halen voor de gebiedsvisie met plannen voor de lange termijn, en dat de opbrengsten in een verslag worden verwerkt dat samen met de variantenstudie aan de gemeenteraad wordt gestuurd. Op de avond zelf worden geen voorkeursscenario's of -varianten als zodanig aangeduid: alles ligt in principe open. Er zijn ongeveer 25 mensen aanwezig, inclusief pers (exclusief medewerkers van gemeente of RHDHV). De indruk is dat de meeste aanwezige inwoners namens een platform of vereniging aanwezig zijn.

In dezelfde periode worden gesprekken gevoerd met enkele bijzondere belanghebbenden. Daarbij valt te denken aan bedrijven die rechtstreeks geraakt zouden worden in bepaalde scenario's of die een ander groot belang in het gebied hebben. Van deze gesprekken zijn ook verslagen opgesteld. Bij deze gesprekken was het net als bij de informatiebijeenkomst de bedoeling om over verschillende locaties in het stationsgebied een breed gesprek te voeren en allerhande input op te halen die voor de visie relevant kon zijn.

In het participatieverslag (bijlage bij de variantenstudie die in juni 2020 is besproken in de raad) zijn de opbrengsten van de informatieavond en de individuele gesprekken samengepakt gepresenteerd. Per deelgebied zijn de meningen over de verschillende varianten gepresenteerd. Hierbij is niet expliciet naar bepaalde partijen verwezen; de tekst beschrijft het totaalbeeld dat bij de gesprekken naar voren is gekomen. Bij de informatiebijeenkomst is ook niet gebleken dat er sprake was van tegenstrijdige belangen of 'kampen', waarmee de noodzaak om uiteenlopende geluiden te markeren niet bestond.

De deelnemers aan de participatie-activiteiten zijn na de bijeenkomsten en gesprekken niet meer geïnformeerd over het vervolgtraject, zowel voor wat betreft het proces binnen de organisatie als het politieke traject in de raadszaal.

3.3.3 De beleving van deelnemers

Er is met twee deelnemers aan het participatie-traject gesproken: een heeft op persoonlijke titel deelgenomen omdat hij zowel woonde als pandeigenaar was in het stationsgebied. De participant is voor het participatieproces benaderd door de gemeente, evenals andere buurtbewoners, en heeft deelgenomen aan een 'één-op-één-gesprek' en de informatieavond. De participant vond dat de bijeenkomsten goed verliepen. De informatieavond had een geheel open karakter waarbij ideeën werden opgehaald. Na afloop van de gesprekken was er een terugkoppeling naar de deelnemers. Het was echter niet helemaal duidelijk of en hoe het verder zou gaan, of er voorkeursscenario's zouden komen, etc. Dat er verder besluitvorming heeft plaatsgevonden in de raad over voorkeursvarianten, was niet bekend. Ook vond deze participant het opmerkelijk dat het participatietraject verder nog geen concrete vervolgstappen heeft opgeleverd. Dat terwijl de opgehaalde ideeën in de optiek van de participant grotendeels wel realistisch leken.

De tweede participant heeft namens een wijkplatform deelgenomen aan twee activiteiten in het participatieproces: de stationsschouw en de participatieavond. De oorspronkelijke indruk was daarbij dat de gemeente de mensen wilde informeren over wat de plannen waren. Deze participant vond beide bijeenkomsten zeer zinvol. Er werd duidelijk aangegeven wat men wilde gaan doen en welke alternatieve keuzes er werden overwogen. Dat was eerder ook al uitgelegd in de brief waarmee het wijkplatform is uitgenodigd. Deze participant vindt het wel een verbeterpunt dat na afloop van de activiteiten er geen communicatie meer geweest is over dit dossier. Men was tot nu toe in de veronderstelling dat het proces stil was komen te liggen en wist niet dat er al voorkeursvarianten zijn voorgelegd aan de gemeenteraad, en dat deze voorkeuren door de raad zijn bevestigd. Hiervan was men graag op de hoogte gehouden. Het is ook niet aan de orde gekomen in de wijkplatformvergaderingen, waarbij wel steeds de wijkregisseur de wijk aanwezig is geweest.

Beide participanten zijn over het algemeen tevreden over het verloop van het participatietraject. Allereerst waren de uitnodigingen voor de gesprekken, de stationsschouw en de informatieavond helder over de doelstellingen waarmee de participatie-activiteiten werden georganiseerd. Ook bij de activiteiten zelf werd duidelijk uitgelegd wat de gemeente verwachtte, over welke onderwerpen en vragen input werd opgehaald, en wat er met de inbreng van de participanten zou worden gedaan. De participanten hadden daarnaast de indruk dat er genoeg vragen open lagen waarover hun mening werd gevraagd en dat ze dus op tijd in het traject werden bevraagd. Dit heeft uiteraard ook met de aard van het beleidstraject te maken: bij een visie is er al sprake van een vroeg stadium, en van een eindproduct dat als basis geldt voor latere en meer concrete besluitvorming. De opzet en organisatie van alle participatie-activiteiten was goed; er was ruimte voor alle inbreng, er werd niet gestuurd maar er was wel voldoende structuur aangebracht in het onderwerp door onder meer deelgebieden te onderscheiden en scenario's te schetsen. Ook het verslag dat opgesteld werd naar aanleiding van de gesprekken en de informatieavond werden gewaardeerd. De participanten herkenden er de inbreng die tijdens de participatie was gegeven in.

De verbeterpunten zitten voornamelijk in het verloop van het beleidsproces na het participatietraject. In hun herinnering zijn de gesprekspartners niet voldoende ingelicht over welke stappen nog moesten worden genomen. Hierbij doelt men voornamelijk op de fase waarin de variantenstudie is voorgelegd, met een integrale voorkeursvariant, dat deze door de raad is vastgesteld, en vervolgens is uitgewerkt naar een visie. De participanten die wij spraken hebben weinig meegekregen van deze eindfase. Dat valt te verklaren omdat op dat moment geen

inbreng meer van de participanten nodig was, maar desalniettemin hadden ze het gewaardeerd om meer geïnformeerd te worden over dit politiek-bestuurlijke proces. Doordat ze hier niet van op de hoogte waren, ontstonden ook vraagtekens wat nu precies gedaan zou worden met de visie. In de gemeenteraad is duidelijk gecommuniceerd dat het om een visie gaat, waarin kaders voor latere besluitvorming zijn neergelegd zonder dat er al direct concrete stappen in de uitwerking of uitvoering volgen, maar voor de participanten was dit niet helemaal helder. Hierdoor is er ook enige teleurstelling merkbaar; men had verwacht dat twee jaar na het participatietraject ook wel iets van tastbaar resultaat te zien zou zijn. De verklaring voor deze gang van zaken die bij de gemeente en het bestuur dus wel helder is, komt niet door bij participanten.

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende observaties worden gedaan:

- De deelnemers zijn over het algemeen tevreden over het participatieproces.
- Er is helder gecommuniceerd over de kaders waarbinnen de participatie plaatsvond.
- Doordat de participatie vroeg in het proces plaatsvond, had men het gevoel dat alle inbreng welkom was en verwerkt kon worden.
- Men was graag beter geïnformeerd geweest over het vervolgtraject, inclusief behandeling in de gemeenteraad.
- Mede door de onduidelijkheid daarover bestaat er ook wat verwondering over het feit dat er concreet nog niks gebeurd is in het gebied.

3.3.4 Toetsing normen

De onderstaande scores hebben betrekking op de beleving van de participanten.

Norm	Bevinding
Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn.	Ja
Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces.	Ja
Participanten worden op de hoogte gehouden over wat er met hun inbreng is gedaan: er is sprake van een goede terugkoppeling achteraf.	Deels
Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).	Ja
Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.	Nvt
Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.	Ja

De derde norm is als 'deels' beoordeeld, omdat vanuit het perspectief van de participanten niet geheel duidelijk was wat er – na vaststelling van de variantenstudie – met de opgehaalde inbreng is gedaan. Omdat er geen sprake was van verschillende belangen is de afweging daarvan niet beoordeeld door de participanten.

Daarnaast zijn er de normen die betrekking hebben op de uitkomsten (effecten) van het participatietraject in de ogen van de betrokkenen.

De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.	Ja
---	----

Toelichting: net als bij de eerste casus gaat het om visievorming. Toch heeft het feit dat alle relevante belanghebbenden, en zelfs alle inwoners van de gemeente, zijn uitgenodigd waarschijnlijk een draagvlakvergroterend effect gehad. Het aantal participanten was wellicht niet

heel hoog (25 op de informatieavond, plus individuele gesprekken), maar een groot deel kwam ook als vertegenwoordiger namens wijk of buurt en daarmee was het bereik goed te noemen.

De participatie heeft geleid tot kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie van beleid. Ja

Toelichting: zie vorige norm. Daarnaast is ook door de beleidsambtenaar aangegeven dat in het participatietraject signalen zijn opgehaald die nog niet waren bedacht. Daaruit is de meerwaarde gebleken van het betrekken van mensen die de omgeving heel goed kenden en zicht hadden op praktische consequenties van bepaalde varianten.

De resultaten van participatie worden op een transparante manier gepresenteerd aan de raad, zodat deze ook een oordeel kan vellen over het proces, de resultaten en de representativiteit van participatie. Deels

Toelichting: de resultaten zijn weergegeven in een overzichtelijk en uitgebreid participatieverslag. Niet duidelijk is evenwel welke effecten de inbreng heeft gehad op het uiteindelijke document dat is opgesteld en in hoeverre welke inbreng is meegenomen bij het bepalen van de voorkeursvariant. Ook de eventuele financiële afwegingen, en hoe die zich verhouden tot de wensen vanuit de participanten, zijn niet transparant weergegeven (terwijl deze later wel van belang bleken).

4 Analyse, conclusies en aanbevelingen

4.1 Analyse

In de voorgaande hoofdstukken hebben we het beleidskader en de beleidspraktijk in volle breedte van de organisatie beschreven en dit beeld verder uitgediept met drie casestudy's. In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen op een rij om tot een totaalbeeld te komen. Hierbij borduren we voort op de normentoetsing die aan het eind van hoofdstuk 2 en aan het eind van de paragrafen van hoofdstuk 3 is uitgevoerd.

Ten aanzien van het beleid hebben we geconstateerd dat in de onderzoeksperiode 2016-2021 geen sprake was van een overkoepelend participatiebeleid. Dit wil niet zeggen dat er niks gebeurde op het vlak van burgerparticipatie, integendeel, vooral in het fysieke domein werd geregeld burgerparticipatie ingezet. Hierbij ging het zowel om beleidsvorming als beleidsuitvoering en -uitwerking. Bij de dossierstudie is ook gebleken dat enkel dossiers vanuit dit domein geschikt waren voor verdere bestudering en/of een casestudy.

In het sociaal domein wordt veel gebruik gemaakt van 'continue participatie', in de vorm van raadpleging van onder meer wijkplatforms, de Adviesraad Sociaal Domein en andere overlegvormen met een maatschappelijke functie. 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. De normen ten aanzien van beleidskaders zijn als volgt beoordeeld:

TABEL 4.1: NORMEN TEN AANZIEN VAN BELEIDSKADERS BURGERPARTICIPATIE

Norm	Bevinding
De gemeente heeft beleid of kaders vastgesteld voor burgerparticipatie en handelt in overeenstemming daarmee.	Deels
Burgerparticipatie is een integraal onderdeel van de manier van werken in de gemeente.	Deels
Er zijn afspraken over de evaluatie van het instrument burgerparticipatie en deze worden nagekomen.	Nee
Het vastgestelde beleid is omgezet in praktische afspraken en richtlijnen voor de ambtelijke organisatie.	Nee

In hoofdstuk 3 hebben we per casus normen over de beleving van participanten beoordeeld. Deze zetten we hier nog eens op een rij.

TABEL 4.2 NORMEN TEN AANZIEN VAN BELEVING VAN PARTICIPANTEN

Norm	Bevinding (per casus)		
	1	2	3
Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn.	Ja	Ja	Ja
Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces.	Deels	Deels	Ja
Participanten worden op de hoogte gehouden over wat er met hun inbreng is gedaan: er is sprake van een goede terugkoppeling achteraf.	Ja	Deels	Deels
Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).	Ja	Ja	Ja
Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.	Ja	Ja	N.v.t.
Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.	Ja	Ja	Ja

Over het algemeen zien we dat de participanten een positief beeld hebben over het proces waaraan ze hebben deelgenomen. Er zijn enkele verbeterpunten ingebracht over het duidelijk maken wat er van hen verwacht werd, en over de informatievoorziening na het participatieproces.

TABEL 4.3 NORMEN TEN AANZIEN VAN EFFECTEN EN RESULTATEN VAN PARTICIPATIE

Norm	Bevinding (per casus)		
	1	2	3
De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.	Onbekend	Ja	Ja
De participatie heeft geleid tot kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie van beleid.	Ja	Ja	Ja
De resultaten van participatie worden op een transparante manier gepresenteerd aan de raad, zodat deze ook een oordeel kan	Deels	Deels	Deels

vellen over het proces, de resultaten en de representativiteit van participatie.			
--	--	--	--

Voor alle drie de onderzochte casussen heeft de participatie tot kwaliteitsverbetering geleid, en voor minimaal twee van de drie kan ook worden gesteld dat het draagvlak is vergroot. Qua presentatie van de resultaten aan de raad zien we dat er steeds uitgebreide verslaglegging van het participatieproces en de resultaten is opgesteld, maar dat de link tussen participatieopbrengsten en het eindresultaat in de vorm van een beleidsnota of visiestuk vaak ontbreekt. Daardoor is het moeilijk om de belangenafweging (ook tussen participatie en eigen gemeentelijke kaders en voorkeuren) te beoordelen.

De volgende vier normen betreffen een beoordeling van de algehele beleidspraktijk:

De inzet van (een bepaalde vorm van) burgerparticipatie wordt afgewogen waar participatie aan de orde zou kunnen zijn.	Deels
--	-------

Afgaande op de casussen lijkt er wel steeds een afweging plaats te vinden van de inzet van burgerparticipatie en de vorm ervan, maar het ontbreekt aan een integraal afwegingskader. Beleidsambtenaren opereren door het ontbreken van richtlijnen zelfstandig en maken ook grotendeels zelfstandig de afweging over welke vormen van participatie geschikt zijn.

De gemeenteraad wordt betrokken bij en doet kaderstellende uitspraken over burgerparticipatie, hetzij over het beleid in het algemeen, hetzij in voorkomende gevallen van participatietrajecten.	Deels
--	-------

De gemeenteraad heeft in de onderzoeksperiode (voor vaststelling van het Participatiebeleid Omgevingswet) geen uitspraak gedaan over burgerparticipatie. Bij de casussen is wel in een aantal gevallen aan de raad voorgelegd welke plannen er met betrekking tot participatie waren, waarbij de raad steeds akkoord is gegaan met de voorgestelde aanpak. Er is daardoor maar in beperkte mate te spreken van kaderstelling.

Er worden middelen (geld, scholing, instrumenten) beschikbaar gesteld in de organisatie om participatie(trajecten) te faciliteren.	Deels
--	-------

Er zijn in beperkte mate middelen beschikbaar voor de organisatie van participatie. Bij een aantal dossiers (waaronder de casussen) zien we wel dat er capaciteit is om het participatietraject te ontwerpen en kaders op te stellen. Voor specifieke kennis bij begeleiding van het traject wordt veelal gebruik gemaakt van de capaciteit en expertise van externe adviesbureaus.

Er zijn voorafgaand aan participatietrajecten procedureregels opgesteld en gecommuniceerd met betrokkenen, ten aanzien van doel, verloop en resultaat van het traject.	Ja
--	----

Bij de onderzochte casussen is steeds sprake geweest van heldere communicatie vooraf over doel, verloop, resultaat en afhandeling van het traject. Enige kritiek klonk soms over het doorwerken van het beleid in verdere concrete stappen, maar dat valt buiten deze norm.

4.2 Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd aan de hand van zes deelvragen. De laatste onderzoeksvragen behandelen we niet apart, omdat deze vraagt naar te leren lessen en daaruit voortvloeiende aanbevelingen. De beantwoording van deze vraag is geïntegreerd in die van de andere vijf. We beantwoorden deze deelvragen hier om een samenvattend beeld te presenteren van de conclusies die we kunnen trekken, en doen waar mogelijk direct bijpassende aanbevelingen.

Wat is het beleid of wat zijn de kaders voor burgerparticipatie?

Participatiebeleid was niet voorhanden in de onderzoeksperiode. Dat participatie in een aantal grotere ruimtelijke (beleids)processen is toegepast, berust op voornemens in het coalitieakkoord en op een algemeen bewustzijn van het nut van participatie.

De inzet van het middel is ietwat onduidelijk: door het ontbreken van beleid is niet goed na te gaan waarom participatie in bepaalde gevallen is toegepast en in andere gevallen niet. Opvallend is dat participatie bij beleidsvorming alleen plaatsvindt bij ruimtelijke onderwerpen. Vanouds is men in het ruimtelijk domein vertrouwd met 'participatie', in de vorm van inspraak en informatieverstrekking bij ingrepen in de ruimte met veel impact voor bewoners. Participatie bij onderwerpen op het gebied van sociaal en leefbaarheidsbeleid verdient meer aandacht.

Er wordt doorgaans een beroep gedaan op externe deskundigen om participatietrajecten in te richten en uit te voeren. Dat duidt erop dat er intern niet voldoende capaciteit (fte en/of kunde) aanwezig is. De gemeente voert wel regie op deze trajecten.

Aanbeveling 1: stel een breed participatiebeleid op dat voor alle beleidsdomeinen van toepassing wordt verklaard.

Aanbeveling 2: 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.

Aanbeveling 3: leg in het beleid vast op welk moment de gemeenteraad betrokken is bij het maken van keuzes over de inzet van participatie, en op welk abstractieniveau de gemeenteraad hierin een rol speelt.

Aanbeveling 4: creëer bewustzijn bij de gemeenteraad over de capaciteit dit de inzet van bepaalde participatie-instrumenten vraagt, en borg dat de gevraagde inzet wordt ondersteund met de benodigde financiële ruimte.

Aanbeveling 5: onderzoek of het wenselijk is om structureel capaciteit en expertise in de organisatie aan te trekken voor het organiseren en begeleiden van burgerparticipatie.

Op welke manier werden de inwoners van Meppel betrokken bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de gemeente?

De beleidspraktijk laat zien dat participatie ook in veel gevallen als een continu proces wordt gezien. Door de inzet van wijkregisseurs en een adviesraad, en het betrekken van wijkplatforms, buurtverenigingen en andere maatschappelijke partners, wordt ervoor gezorgd dat signalen vanuit de Meppeler samenleving binnen kunnen komen in de gemeentelijke organisatie. Voor beleidsprocessen (buiten het fysieke domein) wordt deze vorm van participatie niet vaak, en inhoudelijk in beperkte mate ingezet.

Aanbeveling 6: Schenk in het participatiebeleid expliciet aandacht aan de zogeheten 'continue participatie' en de positie van de betrokken maatschappelijke partners binnen het participatie-instrumentarium.

Hoe kijkt de gemeente aan tegen (het verloop van) burgerparticipatie?

De onderzochte casussen laten vooral zien dat de gemeente participatie ziet als middel om bepaalde ideeën te horen van derden binnen vooraf vastgestelde kaders. Dat past ook bij onderwerpen met een wat hoger abstractiegehalte (visies; beleidsuitgangspunten). Bij die casussen is de gemeente tevreden over de opbrengst: er worden nieuwe geluiden gehoord die het beeld van het beleidsonderwerp verbreden en de kwaliteit van de beleidsstukken ten goede komen.

Er is daarmee nog weinig ervaring met participatie in beleidsprocessen die de burger concreet 'raken', die zichtbare gevolgen hebben voor zijn of haar leefomgeving of welzijn.

Hoe kijken de inwoners(organisaties) terug op de participatie?

De personen en organisaties die wij spraken zijn over het algemeen tevreden over het verloop van de participatie. Ze hebben doorgaans het idee goed geïnformeerd te zijn over het doel en het verloop van het participatieproces, en zijn tevreden over de directe terugkoppeling. Enige kritiek is wel gehoord over de concrete acties die naar aanleiding van het beleidsproces uit zijn gebleven. Dat heeft vooral met de aard van de casussen te maken (twee visies en een vrij abstracte beleidsnota), maar daarover zou allicht beter gecommuniceerd kunnen worden.

Aanbeveling 7: Hou participanten na afloop van het participatietraject indien zij dat wensen ook op de hoogte van het daarop volgende politieke-bestuurlijke traject. Blijf mensen periodiek informeren, eventueel via het kanaal van wijkregisseurs en -platformen.

Wat hebben de participatietrajecten opgeleverd?

De bestudeerde trajecten hebben in elk geval een stuk betrokkenheid van en verbinding met de Meppeler samenleving opgeleverd. Mensen hebben meegedacht over visies en beleidsnota's en zijn daardoor op de hoogte van het werk wat de gemeente doet en de kaders die voor de langere termijn zijn gesteld. Door het meenemen van inbreng is de kwaliteit van de beleidsstukken ook vergroot.

Bijlage 1 Overzicht van normen

Beleid en uitvoering	<p>De gemeente heeft beleid of kaders vastgesteld voor inwonerparticipatie en handelt in overeenstemming daarmee.</p> <p>Inwonerparticipatie is een integraal onderdeel van de manier van werken in de gemeente.</p> <p>De inzet van (een bepaalde vorm van) inwonerparticipatie wordt afgewogen waar participatie aan de orde zou kunnen zijn.</p> <p>Er zijn afspraken over de evaluatie van het instrument inwonerparticipatie en deze worden nagekomen.</p> <p>De gemeenteraad wordt betrokken bij en doet kaderstellende uitspraken over inwonerparticipatie, hetzij over het beleid in het algemeen, hetzij in voorkomende gevallen van participatietrajecten.</p> <p>Er worden middelen (geld, scholing, instrumenten) beschikbaar gesteld in de organisatie om participatie(trajecten) te faciliteren.</p> <p>Er zijn voorafgaand aan participatietrajecten procedureregels opgesteld en gecommuniceerd met betrokkenen, ten aanzien van doel, verloop en resultaat van het traject.</p> <p>Beleid voor inwonerparticipatie onder de Omgevingswet is in voorbereiding.</p>
Beleving participanten	<p>Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn.</p> <p>Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces.</p> <p>Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).</p> <p>Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.</p> <p>Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.</p>
Effecten	<p>De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.</p> <p>De participatie heeft geleid tot aanpassing van de oorspronkelijke opzet, waardoor kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie is ontstaan.</p>

Bijlage 2 Overzicht gesprekspartners

Organisatie	Functie/rol
Gemeente Meppel	Portefeuillehouder Participatie
Gemeente Meppel	Concernadviseur
Gemeente Meppel	Strategisch beleidsadviseur ruimtelijk en fysiek domein
Gemeente Meppel	Stedenbouwkundige
Gemeente Meppel	Voormalig beleidsambtenaar
Adviesraad Sociaal Domein	Voorzitter
Rendo NV	Adviseur energietransitie
Stichting Cuypersgenootschap	Bestuurslid
Stichting Kindsupport	Coördinator/poortwachter
Stichting Oud Meppel	Bestuurslid
Waterschap WDO-Delta	Adviseur Erfgoed en Ruimtelijke kwaliteit
Wijkplatform Koedijks- landen/Berggierslanden	Bestuurslid
Wijkplatform Oosterboer-Ezinge	Bestuurslid
Woonconcept	Medewerker bewonersparticipatie
Particulier	Eigenaar kantoorpand en buurtbewoner Stationsgebied
Particulier	Lid van de expertgroep
Particulier	Inwoner, participant

pro facto