

# Rekenkameronderzoek Participatie bij opstellen van het mobiliteitsplan Gulpen-Witterm

Januari 2022

**Rekenkamer Gulpen-Witterm**

Dhr. mr. drs. S. Hannen

**In samenwerking met Adviesbureau KplusV**

Mw. L.H.M. Nijskens

Mw. L.J. Sant



## Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding .....	3
1.2 Onderzoeksvragen .....	3
1.3 Aanpak van het onderzoek .....	4
1.4 Leeswijzer.....	4
2. Denkkader van participatie .....	5
2.1 Definitie.....	5
2.2 Waarom participatie? .....	5
2.3 Wettelijke verplichtingen gericht op participatie .....	6
2.4 Niveaus van participatie.....	6
2.5 Rollen voor goede burgerparticipatie.....	6
2.6 Participatie in 3 fasen.....	8
3. Terugkijken.....	9
3.1 Uitgangspunten en kaders aan de start.....	9
3.2 Participatieproces mobiliteitsplan .....	10
3.3 Het effect van participatie .....	14
4. Toetsingskader .....	16
5. Vooruitkijken.....	18
5.1 Goede voorbeelden elders.....	18
5.2 Wensen en behoeften .....	18
6. Conclusies en aanbevelingen .....	21
6.1 Conclusie - deelvragen .....	21
6.2 Conclusie - hoofdvraag .....	23
6.3 Aanbevelingen .....	24
Bijlage 1 Respondenten .....	27
Bijlage 2.....	28

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

"De participatiesamenleving". Al in 2013 werd dit het woord van het jaar. Maar zeker ook nu – 8 jaar later – is de verschuiving nog heel actueel. Gemeenten in heel Nederland zijn op zoek naar de beste en meest passende manieren om participatie vorm te geven. Welke rol pakken we hierin als gemeente? Hoe zorgen we dat niet alleen de mondige burgers een stem krijgen? Welke principes hanteren we? Welke werkvormen kiezen we?

De komst van de Omgevingswet heeft de beantwoording van deze vraagstukken in versnelling gebracht. Elke gemeente moet aan de slag met participatiebeleid en participatie is verplicht bij het opstellen van o.a. de Omgevingsvisie.

In mei 2021 heeft de Rekenkamer Gulpen-Wittem de gemeenteraad opgeroepen onderzoeksonderwerpen kenbaar te maken. Het is niet verrassend dat (participatie bij opstellen van) het mobiliteitsplan één van de onderwerpen is die hierbij zijn aangedragen. In februari 2021 is het mobiliteitsplan Gulpen-Wittem vastgesteld door de gemeenteraad. Dit mobiliteitsplan is tot stand gekomen door middel van de inzet van participatie door o.a. burgers en kernoverleggen. De rekenkamer Gulpen-Wittem heeft KplusV gevraagd onderzoek te doen naar het proces van participatie, om inzicht te geven in de effectiviteit van participatie in het proces van opstellen van het mobiliteitsplan en het effect dat participatie heeft gehad op het uiteindelijk vastgestelde beleid.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag luidt:

*Hoe doeltreffend is het proces van participatie met de burgers/kernoverleggen geweest rondom de totstandkoming van het Mobiliteitsplan en welke lessen kunnen worden geleerd voor toekomstige participatietrajecten?*

Deze vraag is beantwoord met behulp van een aantal deelvragen, waarbij enerzijds terug is gekeken naar het proces van participatie bij opstellen van het mobiliteitsplan en anderzijds vooruit wordt gekeken naar mogelijkheden om participatie in het vervolg vorm te geven, vanuit geleerde lessen.

De deelvragen luiden als volgt.

Terugkijken:

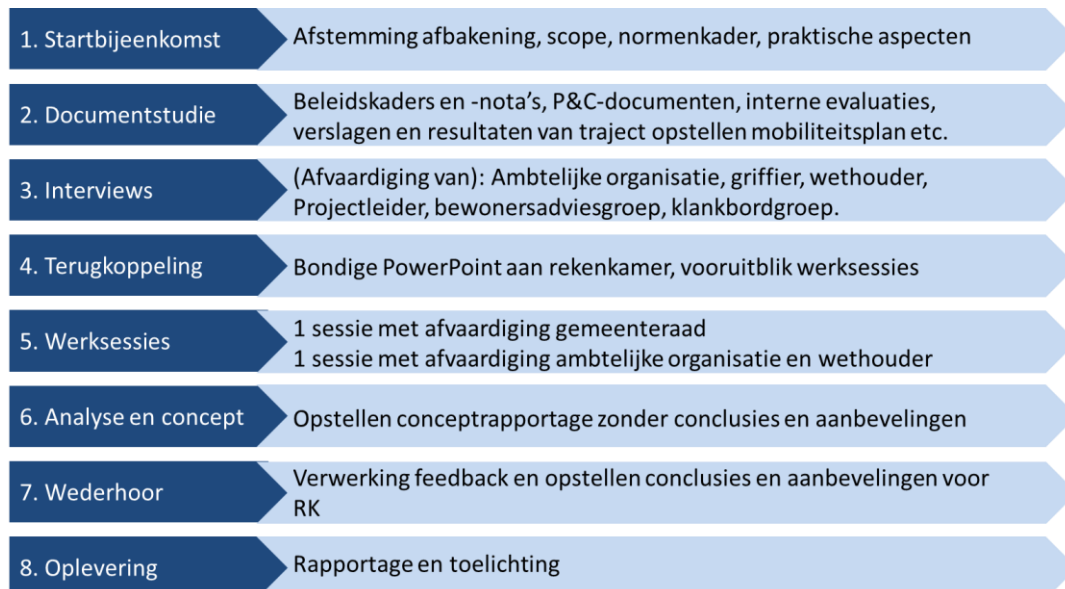
- *Op welke manier heeft participatie plaats gevonden met de burgers en kernoverleggen in het kader van het Mobiliteitsplan?*
- *Op welke manier zijn kaders gesteld over de mate van participatie?*
- *Wat waren de beoogde effecten van de participatie van burgers/kernoverleggen in het beleidsproces?*
- *Welk effect heeft de participatie van burgers/kernoverleggen gehad op het uiteindelijk vastgestelde beleid?*
- *Hoe is het proces door belanghebbenden (burgers/kernoverleggen en raadsleden) ervaren en beoordeeld?*

## Vooruitkijken

- Welke lessen zijn geleerd voor toekomstige participatietrajecten bij beleidsprocessen.
- Welke best practices uit eerdere onderzoeken zijn relevant voor Gulpen-Wittem?
- Welke wensen zijn er binnen de gemeente Gulpen-Wittem omtrent participatie?

### 1.3 Aanpak van het onderzoek

Participatie is een thema dat bij alle gemeenten in Nederland in ontwikkeling is. Zo zijn na het traject van opstellen van het mobiliteitsplan in Gulpen-Wittem, kaders rondom het thema zelfsturing vastgesteld en is de gemeente voornemens om kaders voor participatie op te stellen. Onze aanpak is daarom in mindere mate gericht op het toetsen van het traject aan beleidskaders, maar op de elementen die nodig zijn om in de toekomst participatie goed in te richten, onder andere vanuit de literatuur en goede voorbeelden die vanuit andere gemeenten zichtbaar zijn. Waar nog geen beleidskaders zijn vastgesteld, hebben wij ons gericht op andere documenten over het proces van opstellen van het mobiliteitsplan, interviews en bijvoorbeeld de opname van het sprekersplein op 3 december 2020. Onderstaande afbeelding toont de stappen die zijn gezet om te komen tot deze rapportage.



Figuur 1: Aanpak van het onderzoek

### 1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd aan de hand van de onderzoeksvraag. Het volgende hoofdstuk geeft de denkkaders van participatie mee, om op basis daarvan in de daarop volgende hoofdstukken te kunnen oordelen over de effectiviteit en doeltreffendheid van het beleid. Hoofdstuk 3 kijkt terug op het participatieproces van opstellen van het mobiliteitsplan in Gulpen-Wittem. Dit gebeurt aan de hand van de drie fasen van participatie (bij de start, gedurende de route en naar de bestemming). Hoofdstuk 4 toont het normenkader, waar de denkkaders uit hoofdstuk 2 en de inzichten uit hoofdstuk 3 samenkomen, wederom aan de hand van de drie fasen van participatie. Op basis van de uitkomsten van dit normenkader, kijkt hoofdstuk 5 vooruit. In wordt gegaan op geleerde lessen uit de praktijk, goede voorbeelden elders en wensen en behoeften voor toekomstige participatietrajecten in Gulpen-Wittem. Hoofdstuk 6 sluit af met conclusies en aanbevelingen, tevens gericht op de toekomst.

## 2. Denkkader van participatie

Het is belangrijk om de term participatie te duiden. Oftewel, wat participatie inhoudt, welke wettelijke bepalingen erover bekend zijn en onder welke voorwaarden het succesvol kan zijn. Op die manier schetsen we een kader waarmee het mogelijk is om te kijken naar het proces van participatie binnen Gulpen-Wittem. Zo is het vervolgens mogelijk om antwoord te geven op de diverse vragen binnen dit rekenkameronderzoek.

### 2.1 Definitie

Participatie gaat over het betrekken van belanghebbenden bij de ontwikkeling van een initiatief. Dit kan een project zijn gestart door burgers, bedrijven, overheden of specifiek de ontwikkeling van beleid binnen een gemeente.

Participatie kent enkele verschijningsvormen. Het kan gaan over de bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties die participeren in initiatieven van inwoners of bedrijven. Ook is het mogelijk dat deze partijen participeren in initiatieven van de overheid zoals beleid of projecten. Dan wordt het burgerparticipatie genoemd. Tot slot kunnen overheden participeren in initiatieven van de burger, ook wel overheidsparticipatie genoemd. Daarin nemen burgers het voortouw, komen met ideeën en plannen en voeren deze idealiter zoveel mogelijk zelf uit.<sup>1</sup> Deze vorm van participatie wordt in Gulpen-Wittem aangeduid met de term zelfsturing.

Dit onderzoek is gericht op burgerparticipatie. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden betrokken bij het initiatief van de overheid, namelijk het ontwikkelen van beleid; het mobiliteitsplan. In het vervolg van dit document, zal de term 'participatie' daarom steeds verwijzen naar 'burgerparticipatie', volgens de definitie zoals hierboven omschreven.

### 2.2 Waarom participatie?

Het inzetten van participatie dient verschillende doelen. Die doelen verschillen vaak tussen initiatieven, maar ook tussen specifieke gemeentes.

Hierbij beschrijven we de belangrijkste doelen:

- Plannen en beleid in een vroeg stadium verbeteren door belangen, kansen en zorgen tijdig in beeld te brengen en gebruik te maken van ideeën en kennis van belanghebbenden;
- Zorgvuldige besluiten nemen. Door belangen helder en tijdig in beeld te hebben en op basis van transparante informatie te laten zien welke afwegingen worden gemaakt. In de verhouding tussen individuele, collectieve en algemene belangen. Zo worden besluiten ook daadwerkelijk zorgvuldig genomen;
- Betrokkenheid onder belanghebbenden, bij de kwestie en bij elkaar en zo mogelijk minder kans op bezwaar van belanghebbenden en op tijdrovende procedures;
- Draagvlak van belanghebbenden voor beleid of plannen vergroten. Over dit doel bestaan diverse standpunten. Sommige overheden (gemeentes) benoemen expliciet dat participatie wordt ingezet met als doel om draagvlak te vergroten, waardoor beleid of plannen met algeheel draagvlak onder belanghebbenden wel doorgang kunnen vinden. Andere gemeentes vinden het eerder een uitkomst van het proces van participatie, maar geen doel op zich. Draagvlak en participatie zijn niet hetzelfde; een goed participatieproces kan alsnog resulteren in geen of weinig draagvlak.

---

<sup>1</sup> <http://www.participatiewijzer.nl/>

### 2.3 Wettelijke verplichtingen gericht op participatie

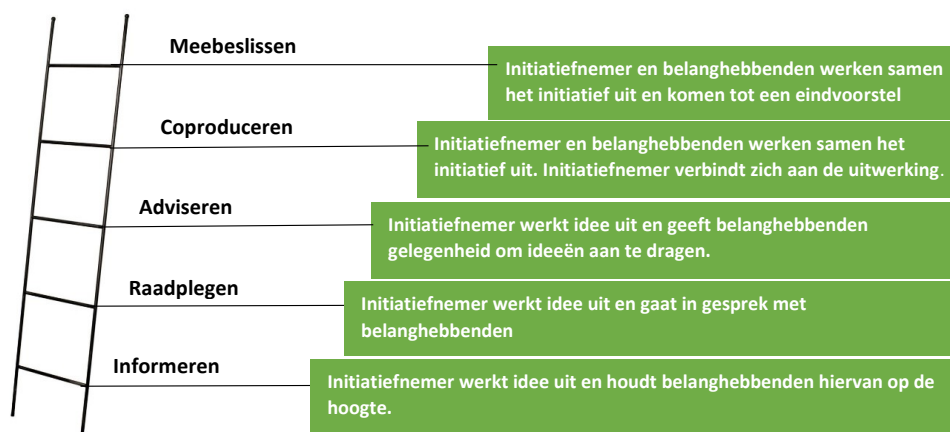
Europese en lokale wet- en regelgeving is van toepassing op burgerparticipatie. De geldende (en toekomstige) wetgeving op het vlak van burgerparticipatie is weergegeven in bijlage 1. Steeds meer wet- en regelgeving is op een redelijk abstract niveau vormgegeven, zodat er ruimte en keuzes zijn voor de inzet van participatie in een specifieke context. Vooral gericht op de uitdagingen en dynamieken binnen gemeentes of andere overheden.

De komst van de Omgevingswet en het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau, hebben gezamenlijk invloed op de nodige ontwikkelingen in gemeenten op het vlak van participatie (beleid). In juni 2020 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'.<sup>2</sup> Dit voorstel ligt op dit moment voor advies bij de raad van State. Verschillende gemeenten sorteren al voor op de komst van deze wet. Zo heeft de VNG reeds een concept verordening participatie en handreiking voor het gebruik daarvan opgesteld.<sup>3</sup> Het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau roept gemeenten op om te komen tot participatiebeleid rondom ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid.<sup>4</sup> Met de komst van de Omgevingswet moet de gemeente tevens verplicht aan participatie doen. Beide wetten vragen dus om keuzes en kaders binnen gemeenten op het vlak van burgerparticipatie.

### 2.4 Niveaus van participatie

Participatie kan plaatsvinden op verschillende niveaus. Een niveau geeft de mate van invloed aan van degene die participeert. De niveaus zijn weergegeven in een participatieladder. Deze begint bij het verstrekken van informatie aan belanghebbenden en gaat omhoog naar het raadplegen, het vragen van advies, of het laten meebeslissen van belanghebbenden in een initiatief. In onderstaande tabel is de ladder op diverse niveaus uitgewerkt.

Welk niveau van burgerparticipatie relevant is voor een specifiek initiatief, hangt af van verschillende factoren. Dit kunnen het doel van burgerparticipatie, de mogelijkheden van de gemeente om een faciliterende rol aan te nemen, draagvlak binnen de eigen organisatie en de verwachte bijdrage van de burger zijn.<sup>5</sup>



Figuur 2: Participatieladder: niveaus van participatie

### 2.5 Rollen voor goede burgerparticipatie

<sup>2</sup> Deze wet is op voorstel van minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is nog niet bekend wanneer besluitvorming over dit wetsvoorstel plaatsvindt.

<sup>3</sup> <https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschenen>

<sup>4</sup> <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/feiten-fabels/participatie-regels-omgevingswet-versus/>

<sup>5</sup> [www.loketgezondleven.nl](http://www.loketgezondleven.nl)

Wat de verschijningsvormen of doelstellingen van participatie ook zijn, duidelijke kaders en invulling van randvoorwaarden zijn essentieel om te komen tot goede burgerparticipatie. Elk participatieproces is anders, afhankelijk van het onderwerp, de inhoudelijke en juridische kaders, het politiek-bestuurlijke speelveld en de betrokkenheid van burgers. De rolverdeling kan per participatietraject verschillen.

De hoofdrolspelers van een participatieproces zijn onder te verdelen in vier groepen, te weten:

- bestuurders
- raadsleden
- ambtelijke organisatie
- burgers.

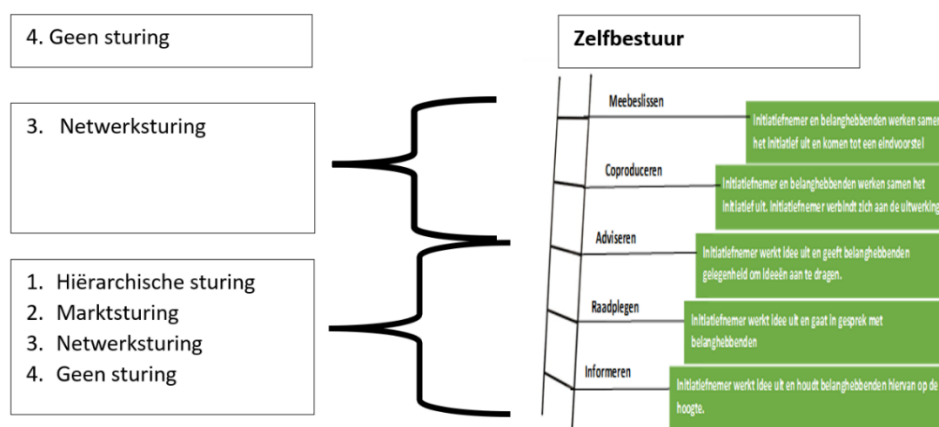
Belangrijk in de rolverdeling is een hechte samenwerking tussen die vier groepen en duidelijkheid en helderheid omtrent de keuze voor type sturing van participatie die de gemeente maakt. Wanneer helder is wat de doelen en belangen zijn, kan er gekeken worden naar de verantwoordelijkheden. Hiervoor is het belangrijk om keuzes te maken ten aanzien van de verschillende soorten van overheidssturing, namelijk: hiërarchische sturing, marktsturing, netwerksturing en geen sturing. Deze vier vormen geven richting aan de invulling van de rol van de overheid die daarbij passend is.<sup>6</sup>

Soorten sturing	Hiërarchische sturing	Marktsturing	Netwerksturing	Geen sturing
Verantwoordelijkheid	Gemeente	Gemeente	Samen	Burger
Voorbeeld	Wet- en regelgeving proces vergunning	Afspraken met derden	Samen met private partijen werken aan bijv. betere zorg	Burgerinitiatieven
Relatie	Top-down	Top-down met tussenpartijen	Wederkerig	Bottom-up
Rol gericht op	Reguleren	regisseren	Faciliteren	Loslaten

Figuur 3: Sturing en rollen<sup>7</sup>

De keuze voor overheidssturing hangt samen met de treden van de participatieladder. Iedere trede vraagt om een andere mindset, sturing, houding en rol van de alle groepen.

Bij alle soorten sturing is het mogelijk om de eerste drie treden van de ladder te hanteren. Echter, de treden coproduceren en meebeslissen zijn alleen geschikt voor de vorm van netwerksturing.



Figuur 4: Overheidssturing en participatieladder

<sup>6</sup> Raad in beweging (2020)

<sup>7</sup> gebaseerd op Meuleman (2018) (Raad in beweging, 2020)

## 2.6 Participatie in 3 fasen

Participatie is een continu proces, goede participatie krijgt vorm in 3 fasen: de start, gedurende de route en naar de bestemming.

- **De start** gaat over de periode voordat de daadwerkelijke participatie van start gaat. Zoals bovengenoemd is het aan de start van belang om kaders, verwachtingen, processen, rollen en sturing eenduidig te definiëren.
- **Gedurende de route** gaat over het daadwerkelijke participatietraject. Gedurende het traject is het van belang dat de rollen, verwachtingen en processen duidelijk zijn voor alle betrokkenen en dat deze in lijn zijn met de aan de start vastgestelde kaders. (Of dat – indien nodig – bewuste afwegingen voor afwijkingen worden gemaakt.) Ook de in te zetten middelen, capaciteit en communicatie zijn bepalend voor de route.
- **Naar de bestemming** gaat over de wijze waarop de uitkomsten van het participatietraject, en plek krijgen in het (inhoudelijke) eindresultaat (bijv. het opgestelde beleid). Ook gaat het hierbij om de wijze waarop geleerde lessen voor de toekomst worden ingebed.

Dit onderscheid komt terug in de analyse in deze rapportage en in het normenkader.



Figuur 5: Participatie in 3 fasen.

### 3. Terugkijken

In dit hoofdstuk gaan we in op de het proces van burgerparticipatie bij opstellen van het mobiliteitsplan Gulpen-Wittem. In wordt gegaan op de feitelijke processtappen, evenals op de beleving vanuit verschillende betrokken personen en partijen. In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt in de drie fasen zoals toegelicht in paragraaf 2.6: (1) de start, (2) gedurende de route en (3) naar de bestemming.

#### 3.1 Uitgangspunten en kaders aan de start

Uitgangspunten aan de start gaan enerzijds over wat er al is vastgelegd in beleid binnen de gemeente en anderzijds over kaders die specifiek voor het traject van opstellen van het mobiliteitsplan aan de voorkant zijn vastgesteld.

##### ***Kaders vanuit beleid***

Ten tijde van de uitvoering van de rekenkameronderzoek, is er binnen de gemeente nog geen participatiebeleid geformuleerd. Wel is dit een thema dat in ontwikkeling is, en wat – zowel impliciet als expliciet – op verschillende plekken binnen de gemeente vorm krijgt. De gemeente is voornemens om mede in het licht van de Omgevingswet, op korte termijn participatiebeleid op te stellen.

De gemeente Gulpen-Wittem heeft in januari 2017 haar Koersdocument 'Terug naar de bedoeling' vastgesteld. Gulpen-Wittem koerst op nieuwe manieren van werken en organiseren, ingegeven door ontwikkelingen als digitalisering, deregulering en participatie. De gedachte is erop gericht meer vanuit de leefwereld van de mens/burger te handelen. De koers heeft de afgelopen jaren verder vorm gekregen door te leren en ontwikkelen. Het koersdocument gaat tevens in op de verschillende gemeentelijke rollen. Vanuit de rol als bestuurder (zoals bij opstellen van het mobiliteitsplan) wil de gemeente herkenbaar en aanspreekbaar zijn. De burger moet zich vertegenwoordigd weten in de ambities en opgaven. Tot slot komt participatie terug in de SWOT-analyse. De rol van de overheid in de participatiemaatschappij – meer faciliteren dan opleggen – wordt als kans gezien.

Sinds 2011 wordt in de gemeente gewerkt aan zelfsturing, waarover in 2017 een initiatiefvoorstel is vastgelegd. Zelfsturing heeft betrekking op initiatieven van bewoners, waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn. De gemeente heeft daarbij een stimulerende en faciliterende rol. In de verbeteragenda zelfsturing, die op 20 juli 2021 door de gemeenteraad is vastgelegd, wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het duiden van het verschil tussen zelfsturing (waarbij de inwoner/ belanghebbende zich met een vraag aan de gemeente richt) en burgerparticipatie (waarbij de gemeente initiatiefnemer is en inwoners en belanghebbenden betreft).

Dit onderzoek richt zich enkel op burgerparticipatie, maar de recente ontwikkelingen rondom zelfsturing, hebben vooruitkijkend wel invloed op de inrichting van burgerparticipatie. Zo is in het kader van zelfsturing in elke kern een dorpsnetwerk en/of kernoverleg opgericht, wat nog steeds – en zeker ook ten tijde van het opstellen van het mobiliteitsplan – in ontwikkeling is. Dit heeft ertoe geleid dat rollen en definities nog niet uitgekristalliseerd waren. Na het participatieproces rondom opstellen van het mobiliteitsplan is in de verbeteragenda zelfsturing vastgelegd, dat het vertrekpunt van de kernoverleggen is dat zij meedenken over de vraag welke doelgroepen bereikt moeten worden en hoe dat goed georganiseerd kan worden. In zo'n situatie werken gemeente en kernoverleg procesmatig samen.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Verbeteragenda Zelfsturing, pagina 7.

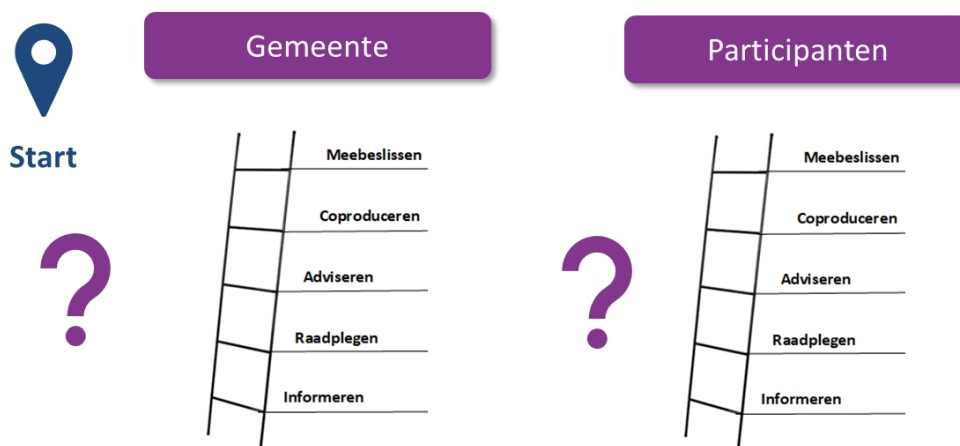
De verbeteragenda zelfsturing gaat daarnaast in op het algemene belang van het betrekken van inwoners. *"De betrokkenheid van inwoners via burgerparticipatie helpt bij de opstelling van beleid, projecten en plannen. De kennis in de samenleving brengt vaak nieuwe perspectieven, creatieve en praktische oplossingen in."*<sup>9</sup> Tevens wordt gesteld dat burgerparticipatie altijd maatwerk is, passend bij de grootte en impact van een project, plan of beleid.

### **Kaders aan de start opstellen mobiliteitsplan**

De gemeente Gulpen-Wittem heeft er bij de start van het traject voor opstellen van het mobiliteitsplan bewust voor gekozen om dit in samenwerking met haar inwoners en andere stakeholders (waaronder professionele gebruikers zoals hulpdiensten) te doen, om hun kennis en kunde in te zetten voor een kwalitatief goed mobiliteitsplan. Een goede stap die past bij de beleidskaders zoals hierboven zijn beschreven en die verder gaat dat de wettelijke verplichtingen van de gemeente. De gemeente stond daarbij open voor het leren rondom participatie. De gemeente had een soortgelijk participatietraject nog niet eerder uitgevoerd, daarom is de term 'pilot' enkele keren genoemd. Echter is dit traject niet expliciet als losstaande pilot ingericht. Zo is aan de voorkant niet bepaald welke lessen met dit traject beoogd waren te leren, of op welke manier geëvalueerd zou worden.

Een van de belangrijkste bevindingen in dit rekenkameronderzoek, is dat er bij de start van dit participatietraject, geen kaders zijn vastgelegd en/of verwachtingen uitgesproken over het niveau waarop belanghebbenden betrokken moesten worden (zie figuur 6). Ook was het beoogde effect van dit participatietraject niet duidelijk. Impliciet waren er wel ideeën over inrichting van het proces en de processtappen voor het betrekken van verschillende groepen waren wel uitgewerkt, maar de kaders en uitgangspunten zijn aan de voorkant niet vastgelegd.

Tevens is bij de start niet doelbewust stil gestaan bij het verschil tussen zelfsturing en burgerparticipatie. De kernoverleggen, die een expliciete rol in het kader van zelfsturing hebben, kregen ook in dit traject een grote rol. Echter, de verwachtingen over de invulling van deze rol werden niet duidelijk, niet vanuit de gemeente als vanuit de participanten zelf.



Figuur 6: Perceptie participatieniveau aan de start

### **3.2 Participatieproces mobiliteitsplan**

<sup>9</sup> Verbeteragenda Zelfsturing, pagina 7.

De fase 'gedurende de route' gaat over het daadwerkelijke participatieproces en de ervaringen/percepties van verschillende betrokkenen en de gemeente gedurende dit proces.

### Proces uiteengezet

Onderstaande figuur toont de stappen die zijn gezet in het opstellen van het mobiliteitsplan Gulpen-Wittem. Het overzicht laat zien dat het gehele proces tot aan besluitvorming ruim 2 jaar in beslag heeft genomen. In januari 2019 is begonnen met een inventarisatie bij verschillende partijen, dit is samengebracht tot een eerste visie die vervolgens is getoetst en toegelicht. In het oorspronkelijke proces, werd onderscheid gemaakt tussen uitwerking en besluitvorming rondom een meer algemene visie en uitwerking en besluitvorming rondom het GVVP. Gaandeweg is dit onderscheid losgelaten en is door behoefte aan concretisering, toegewerkt naar het mobiliteitsplan.

	Fase	Gemeente	Bewonersadviesgroep	Belanghebbenden breed
01/'19	Inventarisatie	Bureaustudie projectleider	Ophalen bewonersvisie	Kennismaking groep zelfsturing Vragenlijst gedrag mobiliteit
04/'19				
10/'19	Toetsen visie	Afstemming over concept in project-/ stuurgroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overleg concept visie</li> <li>1-op-1 gesprekken met PL</li> <li>Bijeenkomst concept visie</li> </ul>	Overleg klankbordgroep
12/'19				
10/'20	Toetsen concept GVVP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overleg stuurgroep</li> <li>Schriftelijke toetsing projectgroep</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bespreking concept</li> <li>Bespreking met wethouder</li> <li>Input voor mobiliteitsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overleg klankbordgroep</li> <li>Schriftelijke toetsing concept</li> </ul>
12/'20				
02/'21	Informeren	Bijeenkomst raadsfracties	Inspreken raadsbijeenkomst	
	Besluit	Vaststelling mobiliteitsplan		

Figuur 7: Proces opstellen mobiliteitsplan

Figuur 7 laat ook zien op welke momenten, welke partijen zijn betrokken. Hieruit volgt:

- Dat **de gemeenteraad** beperkt en inhoudelijk laat betrokken is bij het participatiedeel van het opstellen van het mobiliteitsplan. In december 2019 is de raad op procesniveau geïnformeerd. Inhoudelijk is het concept tevens getoetst bij raadsleden, daar is weinig reactie op gekomen vanuit de raad. De betrokkenheid van de raad is pas echt tot stand gekomen in aanloop naar de besluitvorming, bij het Sprekersplein op 3 december 2020. Dit is in lijn met de beleidscyclus rondom vaststelling van beleid, maar maakt dat de raad dan minder goed kan oordelen over het participatieproces, wanneer er aan de voorkant geen kaders zijn vastgesteld.
- **De interne projectgroep** (ambtelijke organisatie) **en stuurgroep** (betrokken wethouder) zijn op verschillende momenten in het proces betrokken. Toch valt op dat het proces minder goed ingebed is in de organisatie. Het project is gestart vanuit een beleidsmedewerker verkeer, deze was uiteindelijk niet meer bij de gemeente werkzaam en vervolgens is een externe projectleider ingehuurd. De opdracht van deze extern projectleider was met name gericht op het opleveren van het beleidsdocument. De vraag is hoe - los van de evaluatie en van de afstemming met de project- en stuurgroep - de ervaringen ook belegd zijn bij de ambtelijke organisatie. Het viel de onderzoekers op dat documenten van dit traject moeilijk beschikbaar waren voor dit onderzoek, vanuit de ambtelijke organisatie.
- **De bewonersadviesgroep** is het meest intensief betrokken, in de verschillende fasen van opstellen van het mobiliteitsplan. In gesprekken in het kader van dit onderzoek viel op dat

'participatie' vrijwel altijd direct werd gezien als 'de betrokkenheid van de bewonersadviesgroep'. Terwijl participatie meer kan behelzen dan betrekken van een specifieke adviesgroep vanuit bewoners alleen, maar een bredere representatie van groepen in de gemeente kan inhouden. Onderstaand wordt nader ingegaan op de wijze van betrokkenheid van deze groep. De titel 'bewonersadviesgroep' is gedurende het proces vanuit de groep zelf ontstaan (daarvoor werden verschillende titels gehanteerd).

- **De klankbordgroep** is op enkele momenten in het proces betrokken. De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers vanuit Arriva, ROVL, Politie, Brandweer, Omnibuzz, LLTB, Sophianum, Fietzersbond Maastricht en Heuvelland en de Ambulancedienst. Opvallend is dat de klankbordgroep voor het laatst op 20 februari 2020 is betrokken, ruim een jaar voor vaststelling van het mobiliteitsplan. In dit overleg is het concept GVVP besproken, waarna om een schriftelijke reactie van de klankbordgroep leden is gevraagd. Na die tijd heeft ook geen actieve communicatie naar deze groep plaatsgevonden. In interviews komt naar voren dat de input vanuit de klankbordgroep beperkt was, vooral in vergelijking met de reacties vanuit de bewonersadviesgroep. Hier wordt onderstaand nader op ingegaan.

In de oorspronkelijke planning was een aantal bijeenkomsten opgenomen, die uiteindelijk geen doorgang hebben gevonden. Dit betreft een fysieke bijeenkomst met de klankbordgroep in het voorjaar, die door de Covid-19 maatregelen is uit- en later afgesteld. Ook stond in de planning dat er een brede terugkoppeling van de conceptvisie met de kernoverleggen zou plaatsvinden, door onbekende redenen heeft dit geen doorgang gekregen.

### ***Ervaringen met het participatietraject***

Bij participatie gaat het niet alleen om de feitelijke processtappen die gezet zijn om inwoners en belanghebbenden te betrekken, maar zeker ook om de wijze waarop belanghebbenden dit hebben ervaren, de beleving. Onderstaand worden ervaringen van het participatietraject nader toegelicht.

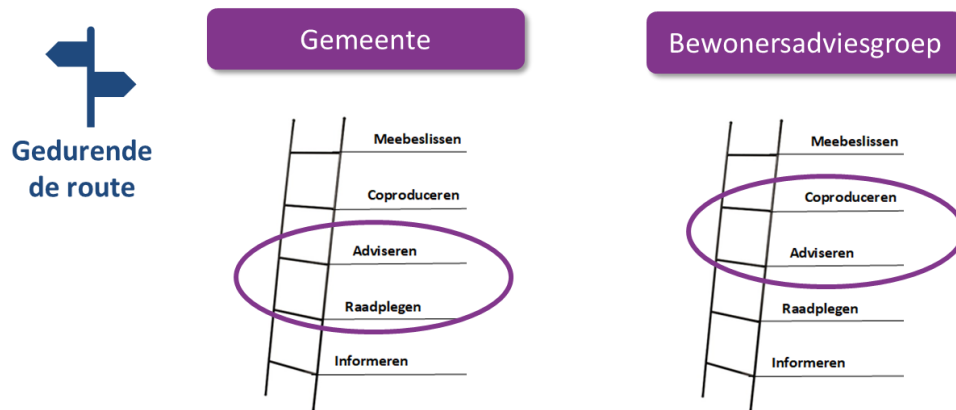
### Niveau participatieladder

Figuur 8 toont de perceptie van het niveau op de participatieladder gedurende het traject, van de gemeente enerzijds en de bewonersadviesgroep anderzijds. Deze groep is uitgelicht, omdat zij een grote rol in het proces speelden en verschillen in niveau van de ladder met name tussen gemeente en bewonersadviesgroep bestonden. Voor de gemeente was het duidelijk dat het mobiliteitsplan een gemeentelijk beleidsdocument zou inhouden. De gemeente is verantwoordelijk voor haar beleid. De gemeente is aan zet om het beleidsplan op te stellen en zij geeft belanghebbenden gelegenheid om ideeën aan te dragen en/of gaat in gesprek met belanghebbenden over haar ideeën. Vanuit het oogpunt van de gemeente, vindt het participatieproces dus op de treden van raadplegen en adviseren plaats.

De bewonersadviesgroep heeft zichzelf de titel 'adviesgroep' gegeven, m.a.w. zij zien een adviserende rol voor zichzelf weggelegd. In de beginfase van het traject heeft de bewonersadviesgroep deze rol als positief ervaren. Er hebben verschillende constructieve gesprekken over de inhoud plaatsgevonden. Daarbij zijn de concrete ontwikkelingen omtrent mobiliteit in eigen kernen aan bod gekomen, waarover aan de gemeente geadviseerd werd. Bij de toetsing van het eerste concept van het GVVP concludeerden leden van de bewonersadviesgroep dat het stuk, naar mening van de bewonersadviesgroep, niet concreet en kwalitatief genoeg was. Na verschillende ronden van feedback hierover, vond de bewonersadviesgroep dat hun input onvoldoende werd meegenomen. Doordat visies op kwaliteit en concretisering niet bij elkaar kwamen, is aan de bewonersadviesgroep gevraagd om zelf een hoofdstuk te herschrijven, als voorbeeld voor hoe zij de concreetheid voor zich zagen. Dit hoofdstuk werd uiteindelijk een volledig uitgewerkt stuk. Deze fase werd door de bewonersadviesgroep ervaren als ruimte om te kunnen

coproduceren (initiatiefnemer en belanghebbenden werken samen het initiatief uit en de initiatiefnemer verbindt zich aan de uitwerking).

Deze verschillen in perceptie van het niveau op de ladder, kwamen aan het licht in de eindfase van het traject. Het bleek dat inbreng en verwachting (invloed) verschillend geïnterpreteerd werden door de gemeente enerzijds en de bewonersadviesgroep anderzijds. Hierdoor ontstond onvrede over het proces.



Figuur 8: Perceptie participatieniveau gedurende de route

#### Representativiteit.

Onderdeel van de bovengenoemde onvrede, ontstond door verschillen in perceptie over de mate van representatie en vertegenwoordiging, door de bewonersadviesgroep. Aan het begin van het traject heeft een afstemming tussen kernoverleggen en de wethouder plaatsgevonden. De wethouder gaf aan dat een groep van 20 personen te groot was om mee in gesprek te gaan, waardoor een afvaardiging vanuit de kernoverleggen de bewonersadviesgroep heeft gevormd. Er is gedurende het traject onduidelijkheid ontstaan over de mate waarin deze groep een afvaardiging was van de kernoverleggen, of zelf van de inwoners in brede zin. In het onderzoek kwamen twee mogelijkheden naar voren:

1. de groep als een klankbordgroep, die zich willen inzetten en kennis van zaken heeft en die adviseert. Zeker is dat deze groep niet namens alle inwoners spreekt.
2. Een groep vertegenwoordigers, dus een groep mensen die wel namens de inwoners spreekt. In ieder geval namens de kernoverleggen.

De bewonersadviesgroep is na eerste contacten in ieder geval als belangrijke groep belanghebbenden naar voren gekomen, daar is gedurende de rest van het traject op voortgeborduurd. De vraag is hoe actief is gezocht naar een duidelijke afspiegeling van Gulpen-Wittem in dit participatieproces en er een afweging is gemaakt in de schaal waarop de verschillende groepen betrokken zijn.

Ook de klankbordgroep is op verschillende momenten betrokken in het proces. Deze groep is op een minder intensieve wijze (kwantitatief en kwalitatief) betrokken dan de bewonersadviesgroep. In de bijeenkomsten met de klankbordgroep viel op dat de leden van de klankbordgroep die óók in de bewonersadviesgroep deelnamen, een meer actieve rol hadden in de bijeenkomsten. Leden van de klankbordgroep die geen rol in de bewonersadviesgroep hadden, gaven aan dat zij ervoeren dat zij minder goed inhoudelijk op de hoogte waren gesteld, om goed mee te kunnen praten in de bijeenkomsten.

De deelname van belanghebbenden in dit project lijkt meer aanbod gestuurd te zijn gegaan, de ene groep heeft meer podium gevraagd en gekregen dan de ander. In veel participatietrajecten laat met

name de 'loud minority' zich horen, terwijl de 'silent majority' buiten beeld blijft. Het is daarom van belang dat de initiatiefnemer een actieve rol inneemt om verschillende groepen te betrekken, ook als zij zich niet direct melden.

#### Rol van de gemeenteraad

Ook over de rol van de raad in dit proces bestonden verschillende percepties. De raad is in december 2019 geïnformeerd, waarbij raadsleden geen uitgebreide reactie hebben gegeven. Volgens de extern projectleider waren leden van de bewonersadviesgroep teleurgesteld dat het gevoel van urgentie rondom mobiliteit bij de raad klein leek. De raad kwam pas in de fase van besluitvorming echt in beeld in dit proces, in lijn met de formele beleidscyclus waarin de raad het beleidsstuk vaststelt. De raad heeft zelf vooraf geen kaders rondom participatie meegegeven en is hier tevens niet om gevraagd. Leden van de bewonersadviesgroep hadden daarentegen zelf de verwachting dat de raad vanuit hun volksvertegenwoordigende rol een andere rol zouden spelen in de eindfase van het traject. Tijdens het sprekersplein op 3 december 2020 informeerden zij de raad over het onvoldoende aansluiten van het mobiliteitsplan bij de wensen van de bewoners.

Vanuit de raad is aangegeven dat zij lange tijd het beeld hadden dat het proces goed verliep, totdat tijdens het sprekersplein de onvrede over het proces naar voren kwam. In de gesprekken met griffie en raad kwam naar voren dat er behoefte is om eerder in het proces in beeld te komen als raad, bijvoorbeeld door eerder informatie te ontvangen over het proces. De raad gaf aan dat zij op dit moment vooraf nog geen kaders meegeven aan het college, rondom participatie.

#### Pilot

Tot slot bestonden er verschillende percepties over de mate waarin dit traject als pilot gezien kan worden. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat het uitgangspunt bij de start van het project gericht was op het ontdekken van hoe participatie vorm kan krijgen binnen de gemeente. Het was niet bekend hoe participatie vormgegeven moest worden en wie betrokken moesten worden. Dit is echter niet expliciet kenbaar gemaakt in de gehele politieke organisatie, de raad was hier bijvoorbeeld niet van op de hoogte. Het is onduidelijk waarom er voor gekozen is om de raad hier niet over te informeren, wellicht dat het vertrek van de betrokken beleidsmedewerker hierin een rol heeft gespeeld.

### **3.3 Het effect van participatie**

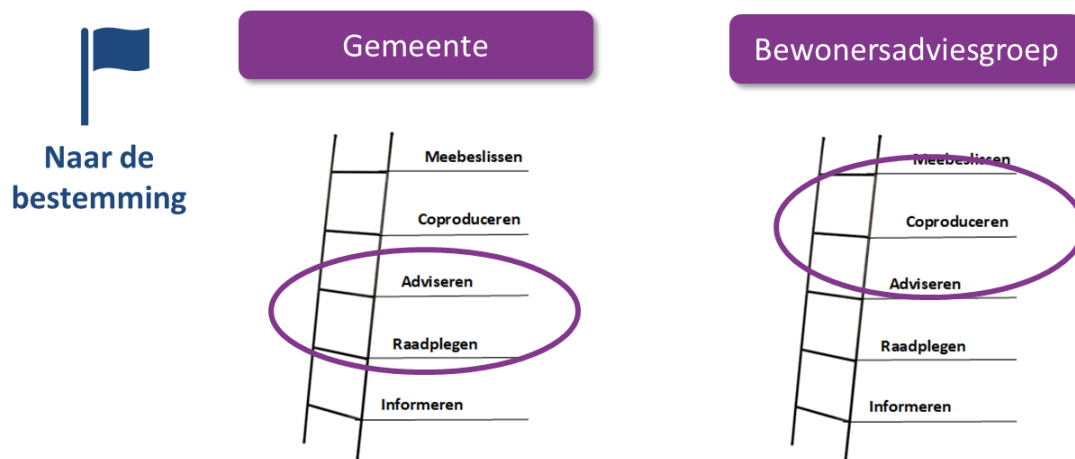
Het effect van participatie ('naar de bestemming') gaat in dit onderzoek over het inhoudelijke resultaat van het participatieproces, op het eindproduct. Maar betreft ook de tevredenheid over het participatieproces en over de mate waarin geleerde lessen zijn geëvalueerd en ingebed.

#### ***Effect op inhoud***

Vrijwel alle respondenten geven aan dat het participatietraject ertoe heeft geleid, dat er inhoudelijk een beter mobiliteitsplan is opgeleverd. Hierbij wordt met name verwezen naar de betrokkenheid van de bewonersadviesgroep: een groep waarbinnen veel inhoudelijke kennis over mobiliteit aanwezig is, waardoor het mobiliteitsplan inhoudelijk is verrijkt. Zonder inzet van belanghebbenden was het plan minder concreet en toegespitst op Gulpen-Wittem geweest. De term verkeersleefbaarheid is toegevoegd en bekend geworden. De mate waarin verschillende partijen tevreden zijn met dit resultaat, verschilt. De wethouder geeft aan zeer tevreden te zijn met het inhoudelijk resultaat. De bewonersadviesgroep ziet dat het document meer concreet en kwalitatief beter is geworden dankzij hun inzet, maar vindt het document nog niet concreet genoeg. Tegelijkertijd valt op dat deze vraag in het gesprek met een afvaardiging van de klankbordgroep niet beantwoord kan worden: zij hebben geen beeld van het uiteindelijke eindproduct en de invloed die zij hierop hebben gehad.

### **Effect op betrokkenheid**

De tevredenheid over het participatieproces en daarmee ook het effect op de betrokkenheid verschilt. De gemeentelijke organisatie vindt echt dat er een slag is geslagen door de betrokkenheid van met name de bewonersadviesgroep, door hun advies. De bewonersadviesgroep is echter teleurgesteld, gezien zij hadden verwacht dat hun input veel meer zou worden meegenomen en bekliven in het plan. Het toch voortzetten van de vaststelling van het mobiliteitsplan, ondanks dat het inhoudelijk niet aan hun wens voldoet én daarom de vraag tot uitstel vanuit de bewonersadviesgroep, heeft hier niet aan bijgedragen. In deze fase leven dus totaal andere verwachtingen over de inhoud maar ook over het proces van besluitvorming omtrent het plan. Dit is weerspiegelt in de uiteenlopende beelden in het niveau van participatie, gedurende de route.



Figuur 9: Perceptie participatieniveau naar de bestemming

### **Effect op participatie**

Op de vraag of er een evaluatie van het participatietraject is geweest, kregen de onderzoekers te horen dat er alleen een learnings document is opgesteld (met name vanuit de extern projectleider), om intern van te kunnen leren. Er is dus geen brede evaluatie geweest, waarbij bewust is afgewogen wat in het vervolg anders zou moeten. Impliciet zijn er wel lessen geleerd, zo erkennen veel mensen die bij het mobiliteitstraject betrokken waren, dat duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden in het vervolg van belang is. Tevens is na dit participatietraject in de verbeteragenda zelfsturing ingegaan op de rol van het kernoverleg, vanuit de lessen die hierover zijn geleerd.

De bewonersadviesgroep zelf gaf aan verdeeld te zijn over het effect van participatie en het vervolg. Als zij terugkijken geeft een deel aan niet meer te willen deelnemen aan deze processen van participatie, een ander benoemt het wel te willen blijven proberen, ondanks dit proces.

## 4. Toetsingskader

Dit toetsingskader laat zien hoe participatietrajecten idealiter vormgegeven worden. Met heldere doelen en kaders aan de start, consistentie gedurende de route en goede inbedding van de resultaten richting de bestemming. Doordat in Gulpen-Wittem de kaders voor participatie (inclusief doelen, sturing, rollen etc.) aan de start niet zijn vastgesteld, heeft dit ook gedurende de route en richting de bestemming effecten. Zo kan onvoldoende beoordeeld worden of het vooraf gestelde doel is behaald, wanneer dit doel niet eerst is vastgelegd. Bij de beoordeling in het normenkader wordt daarom rekening gehouden met een leertraject waarin het vormgeven van participatie in ontwikkeling is. Voor toekomstige participatietrajecten kan dit toetsingskader een goede leidraad bieden.

<b>Bij de start</b>	
De gemeente heeft voor de start van het traject een doelstelling bepaald voor de inzet van burgerparticipatie	Er is vooraf geen doel bepaald, die terug te vinden is in besluitvorming. Er zijn geen kaders door de gemeenteraad vastgesteld.
De gemeente heeft helder hoe te sturen en regie te houden op dit doel gedurende het traject	Er is vooraf geen sturingsvorm bepaald.
Het was bij de start van het traject duidelijk welke rol en ruimte de belanghebbenden in het traject hadden, oftewel het niveau van participatie.	De rol en ruimte waren bij de start niet expliciet vastgelegd. (later in het proces is hier wel expliciet over gesproken en is er bijgesteld).
<b>Gedurende de route</b>	
Het was gedurende het traject duidelijk welke rol en ruimte de belanghebbenden hadden, oftewel het niveau van participatie.	Niet expliciet gemaakt, wel titel 'bewonersadviesgroep' vanuit de groep zelf, beelden liepen uiteen.
De gemeente heeft daadwerkelijk regie gehouden en gestuurd op dit participatiedoel	Doordat het doel ontbrak, is sturing op het doel moeilijk. Wel heeft de gemeente (o.a. wethouder) gestuurd in de wijze waarop de bewonersadviesgroep werd betrokken.
Het traject kende aan de voorkant duidelijk kaders qua financiën, tijd en inhoud.	Er is aan de extern projectleider een opdracht meegegeven incl. beschikbare middelen.
De gemeente heeft op basis van het doel en participatieniveau een wijze van communicatie met belanghebbenden gekozen en uitgevoerd	Ondanks dat het doel niet is vastgelegd, heeft de gemeente wel processtappen bepaald waarin duidelijk werd welke groepen op welk moment betrokken moesten worden.
De diverse belanghebbenden en betrokkenen binnen de gemeente hebben in het traject constructief samengewerkt; ze stonden open voor elkaars standpunten en wensen	Gesprekken zijn als constructief ervaren.
De betrokkenheid is representatief en gebeurt onder alle belanghebbenden van een initiatief, met name ook bij de minder mondige of voor de hand liggende personen/groepen;	Participatie is met name gericht geweest op de bewonersadviesgroep, zij zijn geen representatie van de samenleving van Gulpen-Wittem. ER is wel getracht een brede groep te betrekken door het inrichten van de klankbordgroep en de enquête onder inwoners.

Wordt uitgevoerd met betrokkenheid van de verantwoordelijk bestuurder (in ieder geval op kritieke momenten in het participatieproces);	Betrokken wethouder had actieve rol in stuurgroep.
Is zo transparant mogelijk vormgegeven in de aanpak en handelingen, duidelijke communicatie gedurende het traject draagt hier aan bij;	Processtappen vooraf gecommuniceerd, bijstellingen in proces niet breed gedeeld (bijv. met de klankbordgroep).
<b>Naar de bestemming</b>	
Het beoogde doel gericht op participatie is behaald	Er is vooraf geen doel bepaald. Betere besluitvorming is in de gesprekken als doel naar voren gekomen. Leden van de bewonersadviesgroep zijn ontevreden over het besluitvormingsproces. Er is impliciet wel geleerd van het traject, maar dit is niet geborgd.
De diverse belanghebbenden en betrokkenen binnen de gemeente hebben in het traject samen geëvalueerd. De succes- en verbeterpunten zijn helder geworden.	Er is een learningsdocument opgesteld door de extern projectleider (evaluatie met bewonersadviesgroep in mei 2021), de evaluatie is niet expliciet in de organisatie geborgd.
De inzet van burgerparticipatie heeft een positief effect gehad op de inhoud en vorm van het mobiliteitsplan	Volgens wethouder wel, volgens belanghebbenden zelf onvoldoende.

## 5. Vooruitkijken

In dit hoofdstuk kijken we vooruit naar de wijze waarop geleerde lessen uit dit traject, in de toekomst binnen Gulpen-Witterm vorm kunnen krijgen. Enerzijds door te zien welke best practices in andere gemeenten, ook toepasbaar zijn in Gulpen-Witterm en anderzijds door in te gaan op de wensen en behoeften in de gemeente.

### 5.1 Goede voorbeelden elders

Dit onderzoek wijst uit dat het van belang is betere afspraken aan de voorkant te maken en elkaar hier gedurende het traject scherp op te houden. De VNG laat op haar website verschillende goede voorbeelden voor participatie zien. Deze voorbeelden laten vooral documenten zien die overzicht en helderheid bieden zoals een participatiehandleiding, leidraad, infographic en een verantwoordingsdocument.

Het is belangrijk op te merken dat deze documenten vooral middelen zijn en niet doelen op zich. Het risico is dat deze documenten als een afvinklijstje worden beschouwd en dat het gedrag en houding niet verandert. Het is voor gemeentes de uitdaging om de papieren versie ook de beleefde werkelijkheid te laten worden. Hiervoor is afstemming van de juiste mindset, gedrag en het systeem nodig. Dit vraagt goede communicatie en informatievoorziening. Burgerparticipatie is hiermee een continu lerend proces waarin gezocht wordt naar een betere verbinding tussen burgers en overheid en vooral de mindset om de maatschappelijke opgaven samen te gaan oplossen.

Werkateliers en bijeenkomsten waarbij gesproken en gewerkt wordt aan vormgeving van burgerparticipatie zodat men werkenderwijs tot verbeteringen komt zou hierbij kunnen helpen. Het gaat om het gesprek en het samenspel tussen de verschillende spelers en de erkenning naar elkaar en het luisteren naar elkaar. Het gaat om leren van elkaar en voortbouwen op successen. De volgende middelen kunnen daarbij ondersteunend zijn en richting geven aan de implementatie van burgerparticipatie.

#### *Voorbeelden voor inwoners*

Verschiede gemeenten hebben mooie voorbeelden van checklists, handreikingen en leidraden, bedoeld voor inwoners en gemeenten die aan de slag willen met participatie. Voor belanghebbenden is helderheid en transparantie van groot belang. Ervaring leert dan ook dat leidraden en principes voor participatie goed toepasbaar gemaakt kunnen worden, ook wanneer de gemeente de initiatiefnemer is (bijvoorbeeld bij het opstellen van beleid). De gemeente kan hierin het goede voorbeeld geven aan haar inwoners. Enkele goede voorbeelden in andere gemeenten:

- De [gemeente Doetinchem](#) maakt gebruik van verschillende handreikingen en checklists.
- De [gemeente Eindhoven](#) gebruikt een leidraad, onder andere om het niveau van participatie en de bijbehorende rollen te bepalen.
- De [gemeente Zoeterwoude](#) heeft een infographic gemaakt over het samenspel met de omgeving.

Naast het bieden van handreikingen voor een transparant proces, is het ook aan de achterkant van belang helderheid te bieden over wat er is gedaan met de input die is gegeven. Zo schreef de gemeente Texel [dit verslag](#) over de opbrengst van input van inwoners.

### 5.2 Wensen en behoeften

In twee werksessies met de gemeente (1 met een afvaardiging vanuit de ambtelijke organisatie en de betrokken wethouder en 1 met een afvaardiging van de raad) en in een evaluatie met de

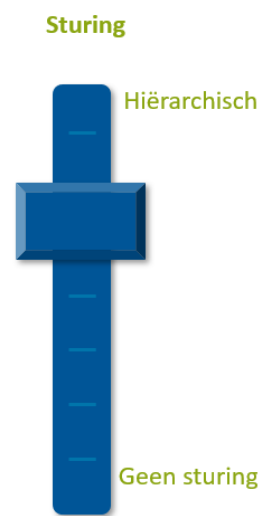
bewonersadviesgroep is vooruit gekeken naar toekomstige participatietrajecten. Onderstaande wensen en behoeften kwamen daarbij naar voren.

### **Doel van participatie**

In is gegaan op wat het belangrijkste doel van participatie moet zijn volgens de geïnterviewden. Het verbeteren van besluitvorming (vanuit democratische legitimatie en door het betrekken van inwoners) kwam daarbij veelvuldig naar voren. Met name de raadsleden geven aan dat het inhoudelijk verrijken van beleid en plannen een belangrijke doelstelling van participatie is. Juist de inhoudelijke expertise van inwoners kan plannen verrijken en kwaliteit verhogen. Het vergroten van de inhoudelijke kwaliteit van beleid en plannen is tevens een belangrijk thema dat vanuit de bewonersadviesgroep naar voren kwam. Zo wordt bijvoorbeeld gepleit voor een kwaliteitscheck voor beleid en plannen. De aanwezige raadsleden gaven aan dat zij op dit moment nog geen kaders rondom het doel van participatie meegeven aan het college.

### **Sturing en niveau van participatie**

De bewonersadviesgroep geeft aan in vervolgetrajecten hoog op de ladder betrokken te willen worden. De treden van co-producen en meebeslissen worden daarbij als passend gezien. Vanuit de gemeente is er nog geen eenduidig beeld over hoe gekomen kan worden tot een passend niveau van participatie. Enerzijds wordt aangegeven dat het niveau afhankelijk is van het betreffende traject. Zo kan bijvoorbeeld bij de start van een traject samen met een regiegroep bepaald worden welke trede passend is. Tevens komt naar voren dat de gemeente verantwoordelijk is voor haar eigen beleid en de trede daarbij passend moet zijn, maar ook dat de inwoner eigenaar is van het gebied waar hij woont en leeft. Hieruit volgt dat het van belang is uitspraak te doen over het type sturing dat de gemeente kiest (zie paragraaf 2.5). Deze keuze voor een type sturing is van belang om richting te kunnen geven aan de rol van de gemeente die daarbij passend is.<sup>10</sup>



Figuur 10: Sturing

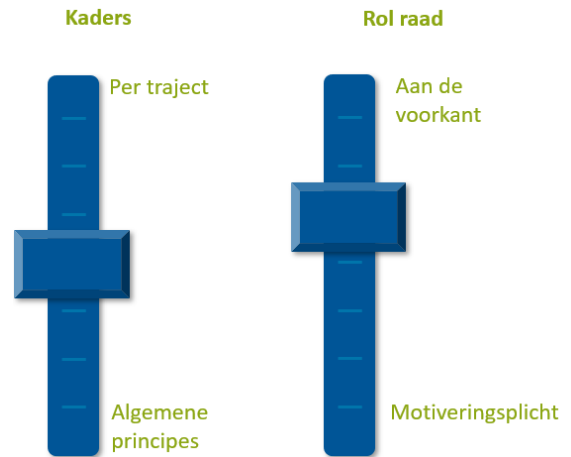
- Kiest de gemeente voor hiërarchisch sturing, dan belegt de gemeente de verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij zichzelf. De rol is gericht op reguleren. Bijvoorbeeld bij het opstellen van gemeentelijk beleid op het vlak van milieu, kan de gemeente stellen dat zij de beleidskaders vanuit collectieve belangen bepaalt en dat bestaande wet- en regelgeving leidend is.
- Kiest de gemeente voor marktsturing, dan is de verantwoordelijkheid voor het participatieproces ook bij de gemeente belegd, maar neemt zij een meer regisserende rol. Bijvoorbeeld bij gemeentelijke projecten waarin wordt samengewerkt met verbonden partijen, zoals bij energieprojecten waar de gemeente opdrachtgever is.
- De keuze voor netwerksturing betekent dat de verantwoordelijkheid voor het participatieproces door de gemeente en betrokkenen gezamenlijk wordt gedragen. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol en de relatie is wederkerig. Zo kan bijvoorbeeld gesteld worden dat voor gemeentelijke projecten met een directe impact op de leefomgeving van inwoners altijd uit wordt gegaan van netwerksturing. Bijvoorbeeld het inrichten van een stuk woonwijk.
- Geen sturing is in het geval van burgerparticipatie minder relevant, doordat de gemeente altijd een bepaalde verantwoordelijkheid voor haar eigen beleid, projecten en plannen zal dragen, maar kan wel van toepassing zijn in het geval van zelfsturing. De verantwoordelijkheid ligt in dit

<sup>10</sup> Figuur 10 en 11 zijn illustratief voor de mate waarin de gemeente(raad) keuzes kan maken en invloed heeft op het vormgeven van burgerparticipatie. De positie van het schuifje is geen weergave van de positie binnen de gemeente Gulpen-Wittem.

geval bij de burger/initiatiefnemer en de rol van de gemeente is gericht op loslaten. Bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een buurtapp.

### **Kaders voor participatie**

In alle gesprekken waarin vooruit is gekeken naar toekomstige trajecten, kwam naar voren dat duidelijkheid over kaders, rollen en verantwoordelijkheden nodig is. Het participatietraject moet aan de voorkant helder zijn en moet voor alle betrokkenen transparant zijn. De gemeente kan ervoor kiezen om kaders enkel op trajectniveau te bepalen, of zij kan meer algemene principes opstellen, op basis waarvan ieder traject vervolgens vorm krijgt. Zo kunnen algemene principes zijn dat er altijd aan de start een passend niveau op de ladder bepaald wordt, dat een representatieve groep wordt uitgenodigd en/of dat er handreikingen voor het vormgeven van het participatieproces worden gevolgd. De raad kan tevens uitspraken doen over de rol die hij zelf pakt in het bepalen van kaders. Zo kan de raad bepalen dat zij aan de voorkant altijd geïnformeerd wil worden over hoe participatie per traject vorm krijgt, of kan hij vooraf een lijst maken met gevallen waarvoor de participatieplicht geldt. Wettelijk gezien is participatie altijd vormvrij.



*Figuur 11: Kaders en rol van de raad*

## 6. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. De conclusie geeft de beantwoording van de deel- en hoofdvragen en de aanbevelingen geven handvatten voor toekomstige participatietrajecten.

### 6.1 Conclusie - deelvragen

*Op welke manier heeft participatie plaatsgevonden met de burgers en kernoverleggen in het kader van het Mobiliteitsplan?*

Participatie heeft vorm gekregen door inventariseren en door het toetsen van de concepten. Vanuit de kernoverleggen zijn 6 inhoudelijk betrokken inwoners naar voren geschoven, die zichzelf in de loop van het traject de bewonersadviesgroep genoemd hebben. Deze bewonersadviesgroep is intensief betrokken. Zij presenteerden aan het begin van het traject een bewonersvisie en hebben op verschillende momenten reactie gegeven op conceptdocumenten. Tevens is aan hen gevraagd een hoofdstuk voor het mobiliteitsplan te schrijven, om aan te geven welke mate van concreetheid zij in het document wensen te zien. In het traject was beoogd om tussentijds een bijeenkomst met de kernoverleggen te beleggen, dit is door Covid-19 maatregelen in eerste instantie uit- en later afgesteld. In de beginfase is een enquête onder inwoners gehouden. Er heeft geen verdere participatie met inwoners plaatsgevonden. De vraag kan gesteld worden hoe representatief de participanten zijn, voor de inwoners van Gulpen-Wittem.

*Op welke manier zijn kaders gesteld over de mate van participatie?*

Bij de start van het participatietraject zijn geen kaders voor participatie vastgesteld. Gaandeweg het traject hebben wel gesprekken tussen de projectleider, wethouder en de bewonersadviesgroep plaatsgevonden, waarin nadrukkelijk is stil gestaan bij de mate van participatie van de bewonersadviesgroep. Dit kwam ter sprake toen verwachtingen tijdens het proces uiteen bleken te lopen. In de eindfase van het participatietraject is gesproken over de mate waarin de bewonersadviesgroep als vertegenwoordiging van de kernoverleggen gezien kon worden. Beelden daarover liepen uiteen.

*Wat waren de beoogde effecten van de participatie van burgers/kernoverleggen in het beleidsproces?*

Bij de start van het participatietraject is het beoogde effect van participatie niet vastgelegd. In interviews en de werksessies zijn wel verschillende beoogde effecten genoemd, namelijk:

- Leren over participatie, door het betrekken van inwoners en belanghebbenden in dit traject;
- Betere besluitvorming doordat inwoners en belanghebbenden vroegtijdig zijn betrokken;
- Inhoudelijk beter mobiliteitsplan, aansluitende bij de behoeften van inwoners en belanghebbenden.

*Welk effect heeft de participatie van burgers/kernoverleggen gehad op het uiteindelijk vastgestelde beleid?*

Dit participatietraject heeft inhoudelijk nadrukkelijk bijgedragen aan de kwaliteit van het mobiliteitsplan. De betrokken inwoners uit de bewonersadviesgroep beschikken over inhoudelijke kennis en ervaring, waardoor hun input het plan heeft verrijkt. Daarnaast bleek gaandeweg het traject dat er vanuit participanten behoefte was aan meer concretisering, aansluitend bij de behoefte van inwoners. Het plan is door input en feedback van betrokkenen meer concreet geworden en sluit beter aan op de leefomgeving (zo heeft de term 'verkeersleefbaarheid' een plek gekregen). Volgens leden van de bewonersadviesgroep was deze concretisering en inhoudelijke aansluiting echter nog onvoldoende.

*Hoe is het proces door belanghebbenden (burgers/kernoverleggen en raadsleden) ervaren en beoordeeld?*

Het participatieproces is door verschillende betrokkenen, verschillend beoordeeld.

- *Leden van de bewonersadviesgroep hebben veel tijd en energie in het traject geïnvesteerd. Richting het einde van het traject is onvrede ontstaan. Enerzijds inhoudelijk over de kwaliteit en mate van concreetheid van het document, maar ook over het proces. Aan leden van de bewonersadviesgroep was gevraagd een voorbeeldhoofdstuk te schrijven, bij bespreking hiervan bleek het document in tegenstelling tot hun verwachting al bijna klaar, waardoor de leden zich aan de kant gezet voelden. Input leek onvoldoende mee te worden genomen in de besluitvorming. Deze laatste fase van het proces hebben de leden als onprettig ervaren.*
- *In dit onderzoek hebben we buiten de leden van de bewonersadviesgroep, geen andere burgers geraadpleegd. Met name omdat zij niet intensief zijn betrokken. Wel is gesproken met leden van de fietsersbond (onderdeel van de klankbordgroep). Zij ervoeren dat zij voorafgaand aan de twee bijeenkomsten waar zij aanwezig waren, onvoldoende op de hoogte waren gesteld, om een goede inhoudelijke bijdrage te kunnen leveren. Tevens gaven zij in de laatste fase van opstellen van het plan en besluitvorming, niet meer zijn geïnformeerd of betrokken.*
- *Raadsleden gaven aan dat zij lange tijd het beeld hadden dat het proces goed verliep, totdat tijdens het sprekersplein (december 2020) de onvrede over het proces naar voren kwam. Er is behoefte om eerder in het proces in beeld te komen als raad, bijvoorbeeld door eerder informatie te ontvangen over het proces of door vooraf kaders mee te geven.*

*Welke lessen zijn geleerd voor toekomstige participatietrajecten bij beleidsprocessen?*

De les die door alle geïnterviewden wordt genoemd, is 'beter verwachtingsmanagement'. Door aan de voorkant heldere verwachtingen, doelen, rollen etc. vast te leggen kunnen uiteenlopende beelden in de loop van het traject, beter voorkomen worden. We gaan hier in de aanbevelingen nader op in.

*Welke best practices uit eerdere onderzoeken zijn relevant voor Gulpen-Witterm?*

Onderzoek naar burgerparticipatie wijst uit dat heldere kaders aan de voorkant en congruentie in sturing, niveau van participatie en instrumenten aan de start, gedurende de route en naar de bestemming van belang zijn. Deze lessen zijn verwerkt in het toetsingskader (hoofdstuk 4). Dit toetsingskader kan dan ook als handvat dienen voor toekomstige trajecten. Daarnaast zijn er verschillende goede voorbeelden van andere gemeenten. Zij hebben heldere handleidingen rondom participatie, gebaseerd op overkoepelende (vastgestelde) principes. De handleidingen zijn vaak gericht op inwoners, maar ervaring leert dat transparante participatie goed vorm kan krijgen als de kaders voor iedere potentiële initiatiefnemer (gemeente, inwoner, organisatie) helder zijn. Ook met heldere kaders en principes, blijft participatie mensenwerk en blijft het van belang te luisteren, leren en voort te bouwen op successen.

*Welke wensen zijn er binnen de gemeente Gulpen-Witterm omtrent participatie?*

In gesprekken komt naar voren dat er behoefte is aan heldere kaders en verwachtingen rondom participatie. De gemeente is voornemens om mede op basis van de uitkomsten van deze rapportage, participatiebeleid op te stellen. De wensen rondom de concrete invulling van deze kaders lopen nog uiteen. Het vergt nadere afstemming en inzicht in consequenties van keuzes. Bijvoorbeeld over het niveau van de participatieladder, passend bij trajecten zoals het opstellen van het mobiliteitsplan. Leden van de bewonersadviesgroep geven aan dat het wenselijk is als burgers invloed hebben op het eindresultaat en dus op de trede van meebeslissen worden betrokken. Ook één van de raadsleden geeft aan dat een zo hoog mogelijke trede op de ladder wenselijk is, omdat het over de leefomgeving van de inwoners gaat. Anderzijds worden wensen geuit om vanuit collectief belang als gemeente zelf juist meer sturing en regie te behouden.

## 6.2 Conclusie - hoofdvraag

Aan de hand van beantwoording van bovenstaande deelvragen, geven we antwoord op de hoofdvraag:

*Hoe doeltreffend is het proces van participatie met de burgers/kernoverleggen geweest rondom de totstandkoming van het Mobiliteitsplan en welke lessen kunnen worden geleerd voor toekomstige participatietrajecten?*

*a) Hoe doeltreffend is het proces van participatie met de burgers/kernoverleggen geweest rondom de totstandkoming van het Mobiliteitsplan?*

In het opstellen van het mobiliteitsplan is het doel omtrent participatie aan de voorkant niet, formeel vastgesteld. Dat maakt het lastig om specifiek te beantwoorden hoe doeltreffend het is geweest. Het doel is wel onderling besproken bij de start van het traject en in gesprekken tussen wethouder en ambtelijke organisatie onderling. Op basis van deze doelen geven we een antwoord.

Vanuit de gemeente zelf is het proces als doeltreffend ervaren. De gemeente had het doel om:

- Te leren van participatie. Dat is bereikt op individueel niveau. Alle individuen betrokken bij dit traject zijn in staat duidelijk de leerpunten te benoemen en te reflecteren op de eigen rol. Echter zijn de leerpunten niet gebundeld en gebord in de organisatie. Er is een learningsdocument opgesteld, maar een gezamenlijke evaluatie met alle betrokkenen is niet benoemd. Mogelijk kan dit onderzoek een opmaat zijn voor de borging van geleerde lessen.
- Zorgvuldige besluiten nemen: door belangen helder en tijdig in beeld te hebben en op basis van transparante informatie te laten zien welke afwegingen worden gemaakt. Het college en de raadsleden hebben door dit participatietraject een beter inzicht gekregen in de verhouding tussen individuele, collectieve en algemene belangen omtrent het mobiliteitsplan. De uiteindelijke besluitvorming over vaststelling van het mobiliteitsplan ligt bij de raad. De raad gaf aan dat zij pas tijdens het sprekersplein op 3 december goed beeld kregen van de input en ideeën van participanten. De belangen hadden voor hen dus eerder in beeld gebracht kunnen worden, om echt van invloed op de besluitvorming te kunnen zijn (het gesprek tijdens het sprekersplein was nu met name op het proces gericht, niet op de inhoud). Tevens liggen er nog kansen om het besluitvormingsproces en bijbehorende rollen beter onder participanten onder de aandacht te brengen.
- Beleid inhoudelijk te verbeteren door belangen, kansen en zorgen tijdig in beeld te brengen en gebruik te maken van ideeën en kennis van belanghebbenden. Dat is bereikt, de inhoud van het mobiliteitsplan is verrijkt, door het kennen en meenemen van kennis en ervaring van de inwoners via klankbordgroep en kernoverleggen.

Participanten vanuit de bewonersadviesgroep zien het traject als niet of nauwelijks doeltreffend. De verwachtingen die zij hadden waren niet in de lijn met de verwachtingen van de gemeente. De leden van het bewonersadviesgroep hadden het idee dat ze meer zeggenschap kregen en daarom ook vanuit hun perspectief meer zou worden opgenomen in het plan. Ze zaten op een hoog adviesniveau en zelfs op coproduceren. De gemeente ging puur uit van adviseren. Daarmee is niet alle inbreng meegenomen in het uiteindelijke plan.

Het is daarom ook moeilijk te bepalen of de betrokkenheid onder belanghebbenden is verbeterd. Dat is niet expliciet zo benoemd als doel, maar is wel een van de doelen die aan bod komen bij een participatietraject. De leden van de bewonersadviesgroep zijn onderling wel meer bij elkaar betrokken en zijn in het begin samen voortvarend te werk gegaan. Ook samen met de wethouders en ambtelijke organisatie, maar ze zijn ontevreden over de kwaliteit van de inhoud. Echter zien deze leden wel dat het traject binnen de gemeente inzicht heeft geboden en zouden sommige leden in een vervolgetraject weer mee willen participeren, mits er vooraf duidelijkheid over doel en participatieniveau bestaat.

*b) Welke lessen kunnen worden geleerd voor toekomstige participatietrajecten?*

Het traject van participatie bij opstellen van het mobiliteitsplan is een belangrijke eerste stap geweest in het concreet vormgeven van participatie binnen de gemeente. Enkele lessen zijn al opgepakt, zo is het verschil tussen zelfsturing en burgerparticipatie en de rol van kernoverleggen nader uitgewerkt in de verbeteragenda zelfsturing.

De gemeente leerde over successen:

- De inhoudelijke afstemming met een kleine groep inwoners met verstand van het inhoudelijk thema, biedt meerwaarde voor de kwaliteit van het beleidsdocument.
- Verschillende betrokken inwoners zijn bereid veel tijd en energie te investeren, om een positieve bijdrage aan het gemeentelijk beleid te leveren.
- Door in gesprek te gaan met inwoners wordt duidelijk waar behoeften liggen, in dit geval bij meer concretisering in het beleid en concrete oplossingen voor uitdagingen in de leefomgeving van de inwoners.

De gemeente leerde daarnaast ook wat zij in het vervolg anders zou willen doen:

- Kaders, doelen en verwachtingen zullen in het vervolg eerder duidelijk moeten zijn, en gedurende het traject gemonitord moeten worden.
- Helderheid over het besluitvormingsproces binnen de gemeente en transparantie over wie wanneer welke rol heeft, is van belang.
- Gaandeweg is voortgebouwd op de betrokkenheid van een kleine groep inwoners, de representativiteit van de groep moet dan goed afgewogen worden.
- Het is nodig om onderling binnen de gemeente het gesprek aan te gaan over doelen en vormgeving van participatie.

### 6.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gericht op het vormgeven van toekomstige participatietrajecten. Deze zijn gebaseerd op de geleerde lessen uit het traject, wensen binnen Gulpen-Wittem, maar ook de ervaringen en literatuur rondom het vormgeven van participatie in andere gemeenten.

1. Creëer vanaf de start van ieder (burger)participatietraject duidelijkheid over:

- De doelstelling, wat wil men bereiken met participatie en wanneer is participatie geslaagd (inhoudelijk en qua proces)? Een combinatie van doelen is mogelijk. In de praktijk worden de termen 'draagvlak' en 'participatie' soms door elkaar gebruikt. Een participatieproces kan volledig goed doorlopen zijn, zonder dat dit draagvlak tot resultaat heeft. Het is van belang daar aan de voorkant helderheid over te hebben.
- Wie belanghebbenden zijn en wie betrokken moeten worden. Weeg daarbij tevens af hoe te komen tot een representatieve afspiegeling van deze groep belanghebbenden.
- De mate van sturing, passend bij het onderwerp.
- Het participatieniveau: participeren belanghebbenden door ze te informeren, te raadplegen, kunnen ze adviseren, coproduceren of meebeslissen? Sluit dit aan op de doelstelling en op de invloed die belanghebbenden kunnen hebben (sturing). Bijvoorbeeld: indien er sprake is van wetgeving waar de gemeente aan moet voldoen, is er minder ruimte voor invloed van belanghebbenden.
- Welke middelen ter beschikking zijn, passend bij het participatieniveau.

2. Communiceer bovengenoemde keuzes. Goed verwachtingsmanagement is één van de belangrijkste voorwaarden voor goede participatie. Wanneer je al gemeente bijvoorbeeld vanuit collectief belang de doorslaggevende koers bepaalt, is het van belang hier vanaf het begin

duidelijk en transparant over te zijn. Het helpt tevens om het besluitvormingsproces te schetsen, om mate en momenten van invloed in kaart te brengen.

3. Bepaal op korte termijn als raad de rol in het participatieproces. Als raad heeft u de middelen en ruimte om kaders voor participatie mee te geven. Bepaal daarom op welke wijze dit vorm krijgt.
  - Kiest u voor kaders aan de voorkant, of controle achteraf? En kiest u voor kaders per traject, of algemene principes? En op welk moment in het proces wil u als raad betrokkenheid en/of geïnformeerd worden?
  - Indien u per participatietraject aan de voorkant betrokken wil zijn/ kaders mee wil geven voor participatie, betekent dit in de praktijk dat dit druk geeft op de doorlooptijden van trajecten en capaciteit. Wij bevelen daarom aan om algemene principes voor participatie vast te stellen. Een voorbeeld van een principe kan zijn: 'per traject moet het participatieniveau op de ladder bepaald worden', of 'de initiatiefnemer streeft altijd naar een zo representatief mogelijke groep betrokkenen'. Vanuit deze kaders kunnen individuele trajecten vorm krijgen.

4. Evalueer gedurende de route en naar de bestemming of het traject op koers ligt, of eventueel bijgestuurd moet worden:

- Dragen de instrumenten en activiteiten bij aan de vastgestelde doelen (inhoud en proces) en is het doel bereikt?
- Zijn alle beoogde belanghebbende betrokken?
- Past de mate van sturing en regie bij het gekozen participatieniveau?
- Passen de instrumenten, activiteiten en communicatie bij het gekozen participatieniveau?

Indien bijsturing nodig is, communiceer dit dan naar alle betrokkenen.

5. Blijf leren van goede voorbeelden en blijf participatie door ontwikkelen. Dit kan vorm krijgen door werkateliers en bijeenkomsten waarbij gesproken en gewerkt wordt aan vormgeving van burgerparticipatie zodat men werkenderwijs tot verbeteringen komt. Het gaat om het gesprek en het samenspel tussen de verschillende spelers (burgers, organisaties, ambtelijke organisatie, college en raad) en de erkenning naar elkaar en het luisteren naar elkaar. Het gaat om leren van elkaar en voortbouwen op successen. Het is van belang om de kennis en inzichten over participatie en kaders te delen in de organisatie. Mogelijk kan de medewerker verbinding & zelfsturing hier een rol in vervullen, bijvoorbeeld door bij grotere participatietrajecten aan de voorkant mee te denken.

## Literatuurlijst

Meuleman, L. (2018). *Metagovernance for Sustainability: A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*. London: Routledge.

Raad in beweging (2020). Werkdocument onderzoek naar burgerparticipatie bij verschillende gemeentes uitgevoerd door P. van den Heuvel en E. Steijvers. Raad in Beweging is een samenwerkingsverband van raadsleden, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, ondernemers en actieve burgers. Het project is onderdeel van het programma Democratie in Actie is een samenwerkingsprogramma van het ministerie van BZK, VNG, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Wethoudersvereniging, Vereniging van Griffiers, NGB en VGS.

## Bijlage 1 Respondenten

Wethouder
Medewerker vervoer
Coördinator kerncontact/ medewerker Verbinding & Zelfsturing
Externe projectleider
Extern coördinator leefbaarheid/zelfsturing
Fietsersbond Maastricht en Heuvelland
Griffier
3 leden bewonersadviesgroep
Werksessie met: medewerker vervoer + coördinator kerncontact + Extern coördinator leefbaarheid/zelfsturing + wethouder
Werksessie met 4 raadsleden

## Bijlage 2

### Recht op Burgerparticipatie van burgers en participatieplicht voor alle bestuursorganen

Alle lidstaten van de Raad van Europa hebben gemeen dat zij erkennen dat burgers het recht hebben om deel te nemen aan het openbaar bestuur. Het recht op burgerparticipatie is het recht te trachten de uitoefening van bevoegdheid en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen. Het gaat dus om regels die betrekking hebben op het actief en passief kiesrecht en op het recht in te spreken en te participeren in besluitvorming die de burgers raakt. Dit 'recht op burgerparticipatie' ligt vast in de Grondwet, de Kieswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeente- en Provinciewet. Centraal in dit verband is ook de bepaling in de Algemene wet bestuursrecht die zegt dat bestuursorganen, dus ook organen van de gemeenten en provincies, bij het nemen van besluiten belanghebbenden dienen te betrekken. In feite geldt de participatieplicht voor alle bestuursorganen.

### Inspraakverordening: Artikel 150 van de gemeentewet

Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 Gemeentewet aan de raad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen. Hierin stelt de raad regels vast met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. De burgemeester en de Commissaris van de Koningin zien toe op de kwaliteit van procedures op het terrein van de burgerparticipatie (artikel 170 Gemeentewet).

### Versterking participatie op decentraal niveau, uitdaagrecht, referendumverordening of een verordening burgerinitiatief

In juni 2020 heeft de ministerraad op voorstel van minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingestemd met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'. Het voorstel ligt op dit moment voor advies bij de Raad van State. Doel van dat voorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap en eilandraad te vergroten. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Via dit 'uitdaagrecht' kunnen inwoners bij de gemeente een verzoek indienen om bepaalde gemeentelijke taken – eventueel met bijbehorend budget – over te nemen als ze denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. Om participatie van burgers te vergroten, hebben sommige gemeenten een 'referendumverordening' of een 'verordening burgerinitiatief'.

### **Bijzondere wetten mbt burgerparticipatie**

Tot slot zijn in verschillende bijzondere wetten, zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning voorschriften en de omgevingswet over burgerparticipatie en inspraak neergelegd.

#### *Wet Maatschappelijke Ondersteuning*

In januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Deze wet heeft tot doel dat iedereen mee kan doen in de samenleving. Het bieden van ondersteuning aan kwetsbare groepen is hiertoe een belangrijke opgave. Gemeenten dragen zorg voor het opstellen en uitvoeren van het Wmo-beleid. Zij zijn wettelijk verplicht om de burger en met name ook de kwetsbare burger, in het beleidsproces te betrekken. Veel gemeenten kiezen ervoor om (mede) middels Wmo-raden invulling te geven aan de gevraagde burgerparticipatie. Wmo-raden zijn adviesraden, waarin de verschillende Wmo-doelgroepen zitting nemen. Zij adviseren over Wmo-beleid aan het College van B&W. Wmo-raden zijn niet het enige middel om burgers te betrekken. Ze krijgen vaak participatieraden, sociaal domein raden, denktanks of burgerforums naast zich. Het ziet

er naar uit dat de toekomst wordt niet één raad die overall over adviseert, maar een variëteit aan vormen afhankelijk van welke doelgroep het betreft en welke thema's actueel zijn. Gemeentes kiezen er soms al voor om deze variëteit aan initiatieven voorlopig volop de ruimte laten. Leren van elkaar en voortbouwen op successen.

#### *Omgevingswet*

Participatie is een belangrijk thema binnen de Omgevingswet en komt op veel plekken terug. De Omgevingswet stelt dat belanghebbenden in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit. In het Omgevingsbesluit staan regels om participatie te waarborgen. Regels over participatie zijn opgenomen in wettelijke instrumenten als de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning.