

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: n.v.t.

Bedrag: n.v.t.

Financiële consequenties opdracht/uitbesteding:

Kostensoort: n.v.t.

Bedrag: n.v.t.

Gedeputeerde

belast met

behandeling: n.v.t.

Vergadering PS: 11 april 2025

Nr: 666471

Agenda nr:

Vergadering GS: n.v.t.

Nr:

Onderwerp: Rekenkameronderzoek naar het gevoerde beleid voor omgevingsparticipatie

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

De rekenkamer Zeeland heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van naar het gevoerde beleid voor omgevingsparticipatie door de Provincie Zeeland in de periode 2021 – 2024. Gedeputeerde Staten hebben vanaf 2021 duidelijk geïnvesteerd in het betrekken van de omgeving bij belangrijke beleidsvraagstukken. Dit onderzoek laat zien dat is ingezet op het structureren van participatie(processen) en de inzet van de Provincie hierbij is verbeterd. Voortgang van dat proces is de komende jaren nodig om tot het gewenste doelbereik te komen. Het rekenkameronderzoek biedt Provinciale Staten een aantal handvatten om hun kaderstellende en controlerende rol bij dat proces te versterken.

Aanleiding

Provinciale Staten hebben in november 2021 via een aangenomen motie een duidelijk verzoek gedaan aan Gedeputeerde Staten om participatie te verankeren in een beleidskader, de werkwijze te uniformeren en daarvoor de benodigde middelen vrij te maken. Dit onderzoek beoordeelt wat de stand van zaken is rond deze ambitie ruim drie jaar later. Ook zijn praktijkvoorbeelden onderzocht om deze beleidsanalyse te verrijken en het lerend vermogen in het proces te versterken.

De op 1 januari 2024 inwerking getreden Omgevingswet hecht groot belang aan het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.

In de ronde langs de diverse Statenfracties die de rekenkamer in de tweede helft van 2023 maakte, werd 'participatie' door meerdere fracties ingebracht als relevant thema en mogelijk onderwerp van onderzoek.

Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer analyseren hoe het is gesteld met het participatiebeleid binnen de provincie Zeeland en welke lessen er zijn te leren uit een aantal casestudies met het oog op participatiebeleid en de inzet van omgevingsparticipatie door de provincie Zeeland. Daarmee beoogt de Rekenkamer aan PS overzicht, inzicht en handvatten te verstrekken nu de Provincie bezig is met het ontwikkelen van nieuw participatiebeleid en beleidsinstrumentarium.

Centrale vraag

Op welke wijze en hoe effectief betreft de provincie Zeeland de omgeving in het tot stand komen van beleid en de uitvoering daarvan?

Onderzoeksmethode.

De Rekenkamer heeft het beleid van de Provincie op het gebied van participatie geanalyseerd in de periode 2021 – 2024. Daarnaast zijn drie casussen nader onderzocht ter ondersteuning van de beleidsanalyse: Grenspark Groot Saeftinghe, Regionale mobiliteitsstrategie en Aanleg landbouwweg N286 Poortvliet.

Het rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek van relevante documenten zoals beleidsstukken, begrotingen, jaarverslagen en voortgangsrapportages. Ook werden interviews afgenomen met betrokken ambtenaren binnen de provincie Zeeland en werd gesproken met medewerkers en andere betrokkenen van buiten de organisatie van de provincie Zeeland. De bevindingen zijn getoetst aan een normenkader. De bevindingen zijn teruggelegd aan de organisatie van de provincie Zeeland voor ambtelijk wederhoor; de reactie is verwerkt binnen de context van het onderzoek.

Scope

De Rekenkamer onderscheidt twee vormen van participatie: burgerparticipatie en overheidsparticipatie. De focus in dit onderzoek ligt op burgerparticipatie. Daarbij gaat het om: het betrekken en meedoen van inwoners bij de vorming en uitvoering van overheidsbeleid. Het doel van een overheid is om het beleid hiermee herkenbaar te maken, het draagvlak daarvoor te vergroten en om kennis en kunde op te halen bij belanghebbenden.

Hoofdconclusie

Gedeputeerde Staten hebben vanaf 2021 duidelijk geïnvesteerd in het betrekken van de omgeving bij belangrijke beleidsvraagstukken. Ook in de jaren daarvoor was dat al het geval met de toegenomen aandacht voor netwerksturing en de opgavegerichte manier van werken die vanaf 2017 werd ingezet bij de provincie Zeeland. Het aannemen van een motie in 2021 door Provinciale Staten heeft de aandacht gevestigd op het belang van een duidelijke visie en beleidskader voor participatie met als doel de structuur op de inzet van participatie door de Provincie te vergroten. Dit onderzoek laat zien dat de weg naar dit doel duidelijk is ingezet. Voortgang van dat proces is de komende jaren nodig om tot het gewenste doelbereik te komen. Het rekenkameronderzoek biedt Provinciale Staten een aantal handvatten om hun kaderstellende en controlerende rol bij dat proces te versterken.

Deelconclusies en aanbevelingen

Deelconclusie 1. Ontwikkeling van beleid

Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hebben duidelijk werk gemaakt van beleidsontwikkeling op het gebied van Participatie en dat dient voortgezet te worden komende jaren. De uitwerking van de implementatie in het beleid qua tijdigheid, aanpak en middelen kan scherper/beter in het beleid verankerd worden.

Aanbeveling 1.

Geef Gedeputeerde Staten opdracht om, voor zover dat nog niet is gebeurd, het doel van het participatiebeleid te koppelen aan een planning en te specificeren hoe dat zal worden bereikt. Onderdeel hiervan dient het opstellen van een Participatieverordening te zijn, die uiterlijk 1 januari 2027 door Provinciale Staten wordt vastgesteld.

Deelconclusie 2. Uitvoering Participatie en Implementatie van Beleid

Gedeputeerde Staten hebben duidelijk geïnvesteerd in omgevingsparticipatie de afgelopen jaren. De borging van het nieuwe beleid is nog niet overal afgerond.

Aanbeveling 2.

Geef Gedeputeerde Staten opdracht om de uitvoering van het participatie-beleid te borgen in de Provinciale organisatie.

Deelconclusie 3. Monitoring en Evaluatie

Rapporteren over (uitgevoerde) evaluatie is nog geen gemeengoed bij de provincie Zeeland en de transparantie in afgeronde, lopende en te verwachten participatietrajecten is beperkt. Er zijn geen vaste evaluatiecriteria vastgesteld en ook voor het participatiebeleid zelf is er geen kader voor monitoring en evaluatie.

Aanbeveling 3.

Geef Gedeputeerde Staten opdracht om:

- Ervoor te zorgen dat er een overzichtelijk beeld ontstaat van participatietrajecten, dat eenvoudig is te raadplegen;
- Een kader met evaluatiecriteria op te nemen in het beleid;
- Het beleid over omgevingsparticipatie te monitoren en te evalueren;
- Verder te bouwen aan het Zeeuws kennisplatform over participatie binnen Denktank Zeeland en het ontsluiten van monitoring en evaluatie over participatie in Zeeland op dat platform.

Deelconclusie 4. Informatie en Betrokkenheid Provinciale Staten

Provinciale Staten zijn op het gebied van participatie frequent betrokken door Gedeputeerde Staten waar dat aan de orde was. De voor 2024 aangekondigde informatiesessies aan Provinciale Staten over participatie-instrumenten vonden niet plaats. Het doel vanuit de Visie op Participatie kan thans niet gemonitord worden via de P&C cyclus.

Aanbeveling 4.

Geef Gedeputeerde Staten opdracht om:

- Alsnog voor Provinciale Staten de in 2023 aangekondigde informatiesessies over participatie-instrumenten te organiseren.

- Het overkoepelend doel voor omgevingsparticipatie op te nemen in de P&C cyclus van de provincie Zeeland en actie lijnen uit de Visie op Participatie en het participatiebeleid te vertalen in acties bij dit doel, zodat daarover wordt verantwoord in de jaarstukken.

Deelconclusie 5. Lessen voor de Toekomst volgend uit Casuïstiek

De onderzochte casuïstiek levert de volgende lessen op die de provincie Zeeland kunnen helpen om participatieprocessen en beleid in de toekomst te verbeteren.

Les 1: Omgevingsparticipatie bij het aflopen van processen beter afhechten en borgen

Aan de voorkant en gedurende participatietrajecten -waar nodig- ook bewust aandacht besteden aan hoe participatie vorm krijgt verderop in beleidscycli en dat te borgen.

Les 2: Communicatie ook belangrijk tussentijds en achteraf

Uit de casestudies blijkt dat het belangrijk is om betrokkenen ook tussentijds en achteraf te informeren. Dat gebeurde niet altijd consequent in de onderzochte casuïstiek en is een les voor de toekomst in algemene zin. Ook als er inhoudelijk niets te melden is, is communicatie in het kader van verwachtingenmanagement belangrijk.

Les 3: Het (blijven) betrekken van de juiste doelgroepen

Het betrekken van een brede samenstelling van doelgroepen is volgens de *Visie op Participatie* een belangrijk uitgangspunt van de Provincie. Hoewel dit wordt nagestreefd, blijkt dat niet altijd vanzelfsprekend is of en hoe dit kan worden gerealiseerd. Daarbij dient er ook aandacht uit te gaan naar monitoring en bijsturing.

Aanbeveling 5

Geef Gedeputeerde Staten opdracht om de lessen vanuit de casuïstiek -voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden- te borgen in het Participatiebeleid van de provincie Zeeland en deze te betrekken bij criteria voor monitoring en evaluatie van participatieprocessen.

Bestuurlijke reactie

Gedeputeerde Staten hebben kennis genomen van het onderzoek, waarna de Rekenkamer op 3 maart 2025 de bestuurlijke reactie heeft ontvangen.

Het college geeft aan de aanbevelingen 2 en 4 over te nemen. **Aanbeveling 2** is betrokken bij het opstellen van het Participatiebeleid 2025 dat in april aan Provinciale Staten wordt voorgelegd. Dat wil zeggen dat het college van mening is, dat inmiddels is voorzien in een uitvoeringsparagraaf. Het college wil de informatiesessies over participatiebeleid alsnog organiseren (**aanbeveling 4**).

Voor wat betreft aanbevelingen 1, 3 en 5 stelt het college dat deze niet getoetst zijn op uitvoerbaarheid. Het college adviseert dringend meer scherpheid aan te brengen in de opdracht, beter duidelijk te maken wat de verwachtingen zijn en een uitvoeringstoets toe te passen, voordat deze aanbevelingen aangenomen worden.

Nawoord Rekenkamer

In het Nawoord geeft de Rekenkamer aan dat de aanbevelingen 1, 3 en 5 in lijn zijn met de eerder vastgestelde Visie op Participatie. Aanbeveling 1 is gericht op het concretiseren van plannen en sluit aan bij het doel van de Visie. De aanbevelingen 3 en 5 zijn gericht op een beter overzicht te creëren en participatieprojecten te ontsluiten, het vergroten van kennis over participatie en daarvan leren zijn reeds benoemde acties in de Visie (zie pagina 15, actie 3 en 4). Het overnemen en opvolgen van de aanbevelingen van de Rekenkamer in dit onderzoek naar participatie positioneren de Staten om deze controle verder vorm en inhoud te geven.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

het presidium van Provinciale Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge, voorzitter

drs. F.J. van Houwelingen MPA, statengriffier

Onderwerp: Rekenkamer onderzoek doeltreffendheid Subsidieverstrekking

Ontwerpbesluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van het Presidium van 31 maart 2025, nr. 666471,

besluiten:

1. Gedeputeerde Staten opdracht te geven om:
 - a. voor zover dat nog niet is gebeurd, per participatietraject het doel van de participatie vast te leggen en te koppelen aan een planning en te specificeren hoe dat zal worden bereikt.
 - b. een Participatieverordening op te stellen die uiterlijk 1 januari 2027 door Provinciale Staten is vastgesteld.
2. Gedeputeerde Staten opdracht te geven om de uitvoering van het participatie-beleid te borgen in de Provinciale organisatie.
3. Gedeputeerde Staten opdracht te geven om:
 - a. Ervoor te zorgen dat er een overzicht wordt opgesteld van lopende participatietrajecten, dat eenvoudig is te raadplegen;
 - b. Een kader met (mogelijke) evaluatiecriteria op te nemen in het beleid;
 - c. Per project het ingezette participatietraject te monitoren door in ieder geval de voortgang te spiegelen aan de vastgestelde planning en het beschikbare budget en te evalueren of met het traject het vooraf geformuleerde doel is behaald;
 - d. Verder te bouwen aan het Zeeuws kennisplatform over participatie binnen Denktank Zeeland en het ontsluiten van monitoring en evaluatie over participatie in Zeeland op dat platform.
4. Gedeputeerde Staten opdracht te geven om:
 - a. Alsnog voor Provinciale Staten de in 2023 aangekondigde informatiesessies over participatie-instrumenten te organiseren.
 - b. Het overkoepelend doel voor omgevingsparticipatie op te nemen in de P&C cyclus van de provincie Zeeland en actie lijnen uit de Visie op Participatie en het participatiebeleid te vertalen in acties bij dit doel, zodat daarover wordt verantwoord in de jaarstukken.
5. Gedeputeerde Staten opdracht te geven om de lessen vanuit de casuïstiek – *(Omgevingsparticipatie bij het aflopen van processen beter afhechten en borgen; Communicatie is ook belangrijk tussentijds en achteraf; en Het (blijven) betrekken van de juiste doelgroepen)* voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden- te borgen in het Participatiebeleid van de provincie Zeeland en deze te betrekken bij criteria voor monitoring en evaluatie van participatieprocessen.