

REKENKAMER ZEELAND

Bestuurlijke Nota

Streekholders

Onderzoek naar het gevoerde beleid voor omgevingsparticipatie door de Provincie Zeeland in de periode 2021 - 2024

10 maart 2025
Eindversie



Colofon

De rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de rekenkamer Zeeland de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids) onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op Provinciaal niveau te versterken. De rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers. Voor meer informatie: www.rekenkamerzeeland.nl.

De bestuursleden van de rekenkamer Zeeland zijn: mr. G.A.A. van Rijswijk - van Mook, drs. H.J.W. Verdellen en T. Groenendijk-de Vos MA.

Portefeuillehouder van het onderzoek naar omgevingsparticipatie is [REDACTED]

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van het bureau van de rekenkamer: [REDACTED] en [REDACTED]. Daarbij werd samengewerkt met bureau DSP uit Amsterdam.

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van het rekenkameronderzoek naar omgevingsparticipatie door de Provincie Zeeland.

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 larderen en het lerend vermogen in het proces te versterken.

De inzet op participatie betekent niet per se iets nieuws. Het versterken van participatie staat ten dienste van betrekkingen die er in principe al zijn. Het beoogt de manier te versterken hoe ambtenaren en bestuurders tot oplossingen komen ten gunste van maatschappelijke vraagstukken in

Zeeland. Wij zijn dankbaar hier als rekenkamer aan te mogen bijdragen. Tevens willen wij alle respondenten binnen de Provincie Zeeland bedanken die tijd en kennis beschikbaar stelden. Relevante informatie is voor ons opgezocht en in de interviews is nog veel toegelicht. Hier past ook een woord van dank aan een aantal inwoners van de Provincie Zeeland, maatschappelijke organisaties en bedrijven die deelgenomen hebben aan de nader onderzochte participatieprocessen en die bereid zijn geweest om hun ervaringen met ons te delen.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. G.A.A. van Rijswijk - van Mook
Voorzitter



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	7	4. BESTUURLIJKE REACTIE	21
2. SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN	11	5. NAWOORD	22
Centrale vraag	11		
Samenvatting Bevindingen	11		
3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	17		
Hoofdconclusie	17		
Deelconclusie ontwikkeling van beleid	17		
Deelconclusie Uitvoering Participatie en implementatie van beleid	18		
Deelconclusie Monitoring en evaluatie	18		
Deelconclusie Informatie en betrokkenheid Provinciale Staten	19		
Deelconclusie lessen voor de toekomst volgend uit casuïstiek	19		



1. INLEIDING

In deze paragraaf zijn de aanleiding, scope en onderzoeks aanpak en methode beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

Waarom dit onderzoek?

Het belang van betrokkenheid van de omgeving is tweeledig:

- Het is de omgeving waarvoor de provincie Zeeland beleid maakt en uitvoert. En het is ook de omgeving die de gevolgen van de uitvoering van Provinciaal beleid zal ondervinden. Participatie kan zorgen voor draagvlak voor het beleid en de uitvoering daarvan.
- Anderzijds kan het betrekken en inzetten van de specifieke kennis en ervaring van de omgeving bij het formuleren en uitvoeren van provinciaal beleid de doeltreffendheid en doelmatigheid ten goede komen.

De onlangs in werking getreden Omgevingswet hecht een 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.

Scope

De omgeving is, in het licht van dit onderzoek, een verzamelterm waarmee inwoners worden bedoeld die ergens in de buurt wonen van een ontwikkeling of gevolgen daarvan (kunnen) ondervinden. Ook de (potentiële) gebruikers van provinciale voorzieningen, diensten en infrastructuur en andere belanghebbenden worden tot de omgeving gerekend. De omgeving zijn dus zowel (individuele en georganiseerde) burgers alsook (belangen) organisaties, bedrijven en andere overheden en overheidsorganisaties.

De rekenkamer onderscheidt op basis van literatuuronderzoek twee vormen van participatie waarbij de omgeving betrokken is: burgerparticipatie en overheidsparticipatie (zie kader). De focus in dit onderzoek ligt op burgerparticipatie.

Burgerparticipatie

Onder burgerparticipatie wordt verstaan 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.

Overheidsparticipatie

Onder overheidsparticipatie wordt de ondersteuning van initiatieven verstaan die vanuit inwoners of maatschappelijke organisaties worden aangedragen. Daarbij worden mogelijkheden onderzocht om (burger) initiatieven al dan niet te ondersteunen/te realiseren.

De rol van Provinciale Staten valt nadrukkelijk binnen de scope van het onderzoek. Informatie en betrokkenheid van Provinciale Staten zijn van toepassing op het participatiebeleid en de Participatieverordening die daaruit volgt. Ook bij belangrijke participatieprocessen waar Provinciale Staten een rol voor zichzelf zien weggelegd in kaderstellende en/of controlerende zin, kan betrokkenheid aan de voorkant, gedurende en na afloop van een traject van belang zijn.

Voor Provinciale Staten is het van belang dat zij worden geïnformeerd over ontwikkelingen op het gebied van participatie die hen aangaan. Desgewenst kunnen zij zaken terugvragen om te bespreken in Commissies of op basis van de informatie die zij ontvangen of anderszins actie ondernemen zoals het stellen van nadere vragen of met een motie Gedeputeerde Staten tot iets oproepen.

Onderzoeksaanpak en -methode

De Rekenkamer heeft het beleid van de Provincie op het gebied van participatie geanalyseerd in de periode 2021 – 2024. Daarnaast zijn 3 casussen nader onderzocht ter ondersteuning van de beleidsanalyse (zie kader).

De studie 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.

Casuïstiek Omgevingsparticipatie

Het werkterrein van de Provincie Zeeland waarbinnen omgevingsparticipatie wordt ingezet is omvangrijk. De beleidsanalyse beschrijft een algemeen beeld over hoe participatie vorm krijgt, ook qua uitvoering in de praktijk. De casuïstiek richt zich op een drietal op inhoud en proces van elkaar verschillende cases om het algemene beeld over participatie te verrijken en om in de toekomst van te kunnen leren met betrekking tot toekomstig beleid. De volgende casussen zijn onderzocht:

Grenspark Groot Saeftinghe

In het Grenspark Groot-Saeftinghe heeft zich bestuurskundig een zeer interessant ontwikkelingstraject voltrokken in de luwte van de brede en soms ook zeer levendige discussie over nut, noodzaak en wenselijkheid van de ontpoldering aldaar. Op diverse vlakken werken Vlaamse en Nederlandse overheden, organisaties, bedrijven en belanghebbenden samen. Er wordt door de provincie Zeeland actief ingezet op het betrekken van de omgeving bij de planontwikkeling en uitvoering. Passend binnen de scope van dit onderzoek richt de rekenkamer zich op de ontwikkelingen na 2019. De ontpolderingsdiscussie die hieraan voorafging is weliswaar relevante context, maar blijft verder buiten beschouwing.

Regionale mobiliteitsstrategie

De Zeeuwse gemeenten en de provincie gaan het publiek vervoer in de komende concessieperiode vanaf 2025 anders organiseren. De bus, boot en trein wordt aangevuld met een fijnmazig systeem. Daarom hebben de Zeeuwse gemeenten en de Provincie Zeeland in 2022 samen een plan vastgelegd in de Regionale Mobiliteitsstrategie. Naast deelname door deze overheden hebben ook verschillende participanten input geleverd om tot de Regionale Mobiliteitsstrategie te komen. Deze casus is gericht op de participatie die heeft plaatsgevonden voor de ontwikkeling van de strategie, welke onderdeel was van één van de door Provinciale Staten benoemde strategische opgaven in 2019.

Aanleg landbouwweg N286 Poortvliet

De provincie betreft bij grotere en kleinere projecten op gebied van infrastructuur de omwonenden, gebruikers en belangenorganisaties. Deze casus is geselecteerd om, naast de twee (bovenvermelde) grotere cases, ook de participatie in relatief kleine projecten in het onderzoek te betrekken. Het project omvat de aanleg van een landbouwweg in de polder tussen de Geerweg en de Lange Zand-weg op het eiland Tholen. Alleen landbouwverkeer mag over deze weg rijden. Met de N286 Poort-vliet is een vrij liggend fietspad gerealiseerd. Hierdoor wordt het fietsverkeer van de landbouwvoertuigen gescheiden.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze Bestuurlijke Nota beschrijft de centrale onderzoeksvraag en geeft een samenvatting van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies van het onderzoek en waar van toepassing wordt een aantal aanbevelingen gedaan waarmee Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol kunnen versterken. In hoofdstuk 4 is de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Zeeland op het onderzoek opgenomen. Deze nota sluit af met een nawoord van de Rekenkamer.

In de [Nota van Bevindingen](#) wordt uitvoerig verslag gedaan van het uitgevoerde onderzoek en de daaruit voortvloeiende bevindingen die zijn afgezet tegen het normenkader.





2. SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de bevindingen als antwoord op de centrale vraag van het onderzoek.

Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

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

De centrale vraag beantwoord:

- De Provincie Zeeland betreft de omgeving veelvuldig bij het tot stand komen van beleid. Dat is eerder regel dan uitzondering. De werkwijze waarop dat gebeurt is niet eenduidig en hangt af van ambtelijk vakmanschap en/of expertise die ingebracht wordt door externen. Er is begin 2023 een Visie op Participatie vastgesteld door Provinciale Staten. Bij het tot stand komen van deze visie werden omgevingsparticipanten betrokken. Er is nog geen beleidskader vastgesteld, waarin de Visie op Participatie is verankerd in beleid en een eenduidige werkwijze is geborgd. De voorbereiding om een dergelijk beleidskader voor te leggen aan Provinciale Staten is in een vergevorderd stadium. Er is nog geen Participatieverordening in voorbereiding, danwel vastgesteld.
- Hoe effectief de omgevingsparticipatie is door de Provincie Zeeland is een vraag die niet kan worden beantwoord. Er wordt nauwelijks gerapporteerd over de effectiviteit van participatieprocessen. Er zijn ook geen toetsingscriteria vastgesteld voor een dergelijke evaluatie. De Rekenkamer onderzocht in het kader van dit onderzoek drie cases, maar dat geeft geen representatief beeld van de effectiviteit in algemene zin, maar biedt wel een illustratie.

Samenvatting bevindingen

Beleidskader en Participatieverordening

Provinciale Staten namen in november 2021 een motie aan waarin Ge-deputeerde Staten werden verzocht om een visie en nieuw participatiebeleid te ontwikkelen om te bereiken dat participatie structureel wordt toegepast aan de hand van een duidelijk kader en vaste werkwijze.

Als gevolg hiervan werd medio 2022 een Zeeuwse Visie op Participatie ontwikkeld door de Provinciale organisatie. Deze visie werd begin 2023 vastgesteld door Provinciale Staten.

Uit de visie blijkt dat participatie gezien wordt als een belangrijk onderdeel van het democratisch proces bij de taakuitoefening van de overheid. De Provincie streeft naar betrokkenheid van haar inwoners en stakeholders bij beleids- en besluitvorming. Participatie wordt omschreven als “het samenspel tussen bestuur en de betrokkenheid en invloed vanuit de samenleving”. Anders verwoord: “Samen denken, agenderen en uitvoeren”. Vanaf 2023 werkt de organisatie aan participatiebeleid. Het eindconcept daarvan was op het moment van deze analyse gereed.

Het doel achter de beleidsvorming van de afgelopen jaren is om duidelijke kaders te scheppen voor participatie waarmee een eenduidige werkwijze ontstaat. Participatie is geen doel op zich, maar een middel om de stem van de inwoners en stakeholders te versterken bij de voorbereiding van beleid en besluitvorming en afwegingen transparanter en inclusiever te maken.

Het participatiebeleidskader zoals de Provincie Zeeland dat voor ogen

heeft sluit blijkens de analyse van de rekenkamer goed aan bij de actuele inzichten ten aanzien van participatie. Tevens komt het ambitieniveau waartoe Provinciale Staten eerder besloten terug en ook voldoet het kader aan alle relevante wet- en regelgeving zoals de Wet versterking participatie op decentraal niveau.

Het vaststellen van de Participatieverordening is nog niet gepland in de beleidsplanning van Provinciale Staten. De wettelijke eis is dat Provinciale Staten een participatieverordening vastgesteld hebben vanaf 1 januari 2027. De Rekenkamer constateert dat in het concept beleidsplan Participatie dat is ingezien, er geen planning is opgenomen over de implementatie van het beleid, noch dat de doelstelling tijdgebonden is gemaakt. Optimalisatie is hier mogelijk door over de beleidsplanning van de Verordening met Gedeputeerde Staten nadere afspraken te maken.

Uitvoering van omgevingsparticipatie in de praktijk

Er is door Gedeputeerde Staten geïnvesteerd in het betrekken van de omgeving bij belangrijke beleidsvraagstukken de afgelopen jaren. De consultatie rond kernenergie, participatie bij het gebiedsprogramma en de omgevingsvisie zijn daar voorbeelden van. Ook werden gebiedsregisseurs aangesteld voor de Kop van Schouwen en Noord-West Walcheren, die net als in eerder opgestarte gebiedsprocessen zoals in Grenspark Groot-Saeflinghe de participatie bevorderen. Medio 2024 is Gedeputeerde Staten gestart met Denktank Zeeland, een kennis- en participatieplatform dat breed inzetbaar is.

De gewenste inzet in de breedte op grond van de visie op participatie is in de praktijk nog niet gerealiseerd. Het is nog geen standaard gebruik dat Gedeputeerde Staten bij participatietrajecten gebruik maken van Denktank Zeeland. Het werken volgens een vaste en duidelijke werkwijze bij participatietrajecten is binnen de Provinciale organisatie nog niet geïmplementeerd wegens het ontbreken van het overkoepelende beleidskader



dat volgens planning 1e kwartaal 2025 aan PS wordt voorgelegd. Voor de implementatie zijn organisatorische aanpassingen noodzakelijk, die nog niet zijn doorgevoerd. De borging van het nieuwe beleid in werkinstructies en in werkprocessen is nog niet afgerond.

Criteria om Effectiviteit van omgevingsparticipatie te meten ontbreken (Monitoring en Evaluatie)

Er zijn weinig rapportages beschikbaar over evaluatie naar de effecten van omgevingsparticipatie door de Provincie Zeeland. In het concept participatiebeleid van de Provincie wordt een leidraad gegeven voor monitoring en evaluatie binnen participatietrajecten, maar vaste evaluatiecriteria ontbreken. In de huidige situatie is er geen overzichtelijk beeld van alle afgeronde, lopende en te verwachten participatieprojecten, dat eenvoudig is te raadplegen. Tevens ontbreekt er een kader voor de evaluatie van het participatiebeleid zelf.

Rol Provinciale Staten: Informatie en betrokkenheid bij participatie en beleid

De rekenkamer constateert dat Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten regelmatig vooraf en gedurende participatietrajecten geïnformeerd en betrokken werden, zoals bij de Kernenergieconsultatie, de Omgevingsvisie, de Regionale Energiestrategie en het Gebiedsprogramma. Ook werden Provinciale Staten betrokken bij het opstellen van de Visie op Participatie. Daarvoor was onder andere een klankbordgroep opgericht met leden van Provinciale Staten. Tot november 2023 werden er regelmatig brieven aan Provinciale Staten gestuurd met informatie over de stand van zaken. De rekenkamer constateert dat de betrokkenheid van Provinciale Staten op het gebied van participatiebeleid daarna minder is geweest. Hoewel aangekondigd, zijn er in 2024 geen informatiesessies gehouden over participatie-instrumenten aan Provinciale Staten en werden er in 2024 geen brieven van Gedeputeerde Staten meer aan Provinciale Staten verstuurd. Ook was de voortgang van het implementeren van de Visie op Participatie

niet eenvoudig te monitoren voor Provinciale Staten via de P&C cyclus. Het doel vanuit de Visie op Participatie (De samenleving in de volle breedte betrekken waar dat kan) was niet als overkoepelend doel opgenomen in de Provinciale begrotingen in de periode 2023 t/m 2025. De actielijnen uit de Visie op Participatie ontbraken eveneens eenduidig in de P&C documenten als expliciete acties.

Een constatering van de rekenkamer is dat in de periode 2019 t/m 2021 Provinciale Staten meer nadrukkelijk kaderstellend waren bij afspraken aan de voorkant bij participatietrajecten dan meer recent het geval is.

Vanuit het kader veranderende werkwijzen in netwerksturing werd besloten om samen met partners aan strategische maatschappelijke opgaven te werken. Vanuit deze veranderende werkwijze is in 2019 gezamenlijk gekozen voor een vijftal strategische opgaven die zich goed leenden voor een interactieve procesaanpak met het netwerk¹. Afspraak was dat Gedeputeerde Staten een startnotitie zouden uitwerken met een procesplanning, stakeholderanalyse, weergave van de rollen en besluitvormingsmomenten. Provinciale Staten hebben vervolgens besloten om in te stemmen met voorliggende startnotities bij de strategische opgaven. Daarmee werden de startnotities kaderstellend voor GS in de uitvoering.

Meer recent ziet de rekenkamer dat PS aan de voorkant van belangrijke participatietrajecten de startnotities niet meer vaststellen. Er werd wel gesproken in Commissievergaderingen en/of er werden brieven aan GS verstuurd met wensen en bedenkingen.

Deze manier van bestuurlijk samenspel is overeenkomstig de Visie op Participatie van de Provincie Zeeland. Daarin is opgenomen dat het vanzelfsprekend is dat de positie, rol en bevoegdheid van Provinciale Staten in het participatietraject onderkend wordt en Gedeputeerde Staten Provinciale Staten zullen betrekken en informeren over de samenwerkingen en participatietrajecten die lopen.

¹ Deze strategische opgaven waren Energietransitie, Zichtbaar Zeeland, Klimaatadaptatie, Ruimtelijke kwaliteit (implementatie Omgevingswet) en Zichtbaar Zeeland.

Casuïstiek

Grenspark Groot-Saeftinghe

Dankzij actieve betrokkenheid van bewoners, ondernemers en organisaties heeft het Grenspark verschillende mijlpalen bereikt, zoals de Gebiedsagenda en het Ontwikkelingsprogramma en wordt daarnaast invulling gegeven aan tastbare deelinitiatieven. De participatie wordt door betrokkenen als positief ervaren en zij geven aan dat de invulling van participatie kan dienen als een voorbeeld voor de hele Provincie. Binnen dit participatietraject als geheel is veel ruimte gecreëerd voor lokale initiatieven, zowel op het gebied van inbreng als uitvoering. Op verschillende plekken in het Grenspark wordt participatie ingevuld in de vorm van coproductie en/of meebeslissen en heeft de provincie vooral een faciliterende rol.

Omgevingsparticipanten geven aan dat naar een brede samenstelling van participanten is gezocht en dat participatie organisch vorm krijgt op basis van de vraagstukken die spelen. Ook gaat de Provincie Zeeland binnen deze casus nadrukkelijk landgrensoverschrijdende samenwerkingen aan en zijn omgevingsparticipanten tevreden over de processen die toegankelijk zijn voor participatie en de vorm waarin dat plaatsvindt. De positie, rol en bevoegdheid van Provinciale Staten en de rollen en bevoegdheden van participanten komen niet expliciet naar voren uit de ervaringen van participanten. Een optimalisatiepunt vormt de communicatie over rollen en bevoegdheden. Daar zou in meer expliciete zin over kunnen worden gecommuniceerd. Ook kan er in de voortgangsrapportages aan Provinciale Staten meer uitvoerig worden ingegaan over inzet, effecten en resultaten van participatie.

Er zijn ter aanvulling op het voorgaande twee leerpunten, die ook relevant zijn voor andere gebiedsontwikkeling. Ten eerste: duidelijkheid bieden over de duurzame borging van de financiering ten behoeve van de omgevingsparticipatie en de dekking van projectkosten die daaruit volgen. Respondenten maken zich bijvoorbeeld zorgen over wat er gebeurt als de

financieringsstromen en de faciliterende rol vanuit de provincie tot een einde komen en zien dan geen makkelijke oplossingen om het Grenspark als geheel voort te zetten.

Daarnaast maakt het succes van het Grenspark dat het project verder uitdijt, waarmee de scope en het einddoel kunnen vervagen. Een voorbeeld hiervan is het uitbaggeren van de jachthaven Paal door de baggeraars vanuit het Grenspark die even verderop toch al bezig waren. Op zich een positief bijeffect. Maar het herbergt wel het risico dat de eigenlijke projectdoelstellingen buiten beeld kunnen geraken.

Regionale mobiliteitsstrategie

De Provincie is al jaren betrokken bij het streekvervoer in Zeeland. Als opdrachtgever voor het bus-vervoer, als gesprekspartner voor het treinvervoer en als opdrachtgever en opdrachtnemer voor wat het vervoer over de Westerschelde betreft. Binnen de Provincie is men zich bewust van de importantie, gevoeligheid en kwetsbaarheid van het openbaar vervoer in Zeeland en de daarmee samenhangende mobiliteitsvraagstukken en afhankelijkheid van de omgevingspartners voor het succes van beleid.

Vanaf de start in 2019 is gewerkt volgens een netwerkstrategie. Zeeuws breed is de opgave gezamenlijk opgepakt. In eerste instantie is een stakeholder analyse gedaan van welke partijen direct betrokken zijn bij de impact van de plannen en is een lijst opgesteld. Op basis van deze lijst zijn partners benaderd en is het participatietraject bij inwoners onder de aandacht gebracht via sociale media van gemeenten en de provincie en via mond tot mond reclame. De lijst met participanten groeide na verloop van tijd. Respondenten zijn in de regel zeer positief over het uitgebreide en goed gefaciliteerde participatietraject. Zeker gezien de toen actuele coronamaatregelen verliep dit verrassend goed. Respondenten gaven aan dat de gezamenlijke input, zoals toegankelijkheid voor mensen met een beperking, goed is verwerkt in de plannen.

Provinciale Staten werden op dezelfde manier betrokken als bij andere strategische opgaven. De gedeputeerde gaf in verschillende commissie-



vergaderingen een update. Er werd gerapporteerd bij start, tussen- en het eindresultaat.

Een verbeterpunt in het beeld over de casus gaat over de betrokkenheid van de niet georganiseerde inwoners en (potentiële) reizigers. Ter optimalisatie zou nog breder betrokkenheid gevraagd kunnen worden van inwoners van Zeeland. Bijvoorbeeld door (nog meer) gebruik te maken van sociale media of een participatieplatform. Een ander punt gaat over de communicatie in het proces. Participanten werden goed en uitgebreid in de gelegenheid gebracht hun inbreng te geven in dit traject en ze herkennen zich goed in de uitkomsten daarvan, is het beeld uit het onderzoek. Wel wordt aangegeven dat het enigszins aan de omgevingsparticipanten voorbij ging hoe en wanneer hun inbreng verwerkt werd. Kortom: een goed begin, een duidelijke uitkomst. Maar het tussenliggende proces was enigszins onduidelijk.

Verder maken betrokkenen zich zorgen over het vervolg. De mobiliteitsstrategie is een goed gedragen product geworden. Maar nu deze naar het niveau van uitvoering gebracht moet worden leeft de angst dat dit in een minder goed gedragen setting gaat worden uitgevoerd.

Landbouwweg N286 Poortvliet

De rollen en bevoegdheden aan het begin van het participatietraject waren duidelijk. Daarmee was de Provincie ook realistisch welke processen toegankelijk zijn voor participatie en in welke vorm, en bepaalde de vorm en reikwijdte van het project ook welk instrument geschikt werd geacht. Door middel van een omgevingsanalyse zijn de stakeholders in beeld gebracht. Het participatietraject verliep vooral via informeren en raadplegen. De positie van Provinciale Staten werd in het project onderkend maar dit was maar beperkt aan de orde.

Tevens zijn participanten actief en regelmatig geïnformeerd, waaronder over vertraging, en zijn belanghebbenden in staat geweest om inbreng te leveren doordat zij konden reageren op de informatievoorziening. De reac-

ties op de plannen zijn volgens de provincie met interesse aangehoord en waar mogelijk uitgevoerd. Zo werd door participatieavonden en inspraak vanuit omwonenden een fietspad aan het project toegevoegd, ondanks eerdere overwegingen dat het niet kosteneffectief zou zijn.

Een doorontwikkelingspunt als les voor de toekomst is dat de Provincie oog houdt voor het ontstaan van nieuwe stakeholders gaandeweg het proces, door zoals bij deze casus door flankerend beleid. Voor de realisatie van het fietspad moest een schuur van één omwonende worden verplaatst. Maar de schuur op de nieuwe locatie is er, na een bezwaarprocedure bij de Raad van State door een andere omwonende, nooit gekomen. Een oplossing voor de knelpunten die hieruit zijn ontstaan is nog niet geëffectueerd. Over het algemeen zijn de betrokken partners en omwonenden tevreden met de uitkomst van het proces, maar deze mening geldt niet voor de omgeving die pas betrokken werd door flankerend beleid.

3. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

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.

In de volgende paragrafen wordt per deelconclusie nader ingegaan op de conclusies van de rekenkamer en waar dat aan de orde is zijn de handvatten als aanbeveling beschreven.

Deelconclusie 1: Ontwikkeling van beleid

De rekenkamer concludeert dat het beleidskader op het gebied van Participatie door de Provincie Zeeland is versterkt sinds 2021. Provinciale Staten stelden een adequate Visie op Participatie vast in 2023. Gedeputeerde Staten hebben deze visie vervolgens uitgewerkt naar een praktisch beleidskader waarmee de structuur van participatieprocessen en eenduidigheid van werkwijzen na implementatie kan worden vergroot. Naar verwachting stellen Provinciale Staten dit beleidskader begin 2025 vast.

De volgende stap in de beleidsontwikkeling vormt het vaststellen van een Participatieverordening, die wettelijk uiterlijk 1 januari 2027 dient te zijn vastgesteld.

De rekenkamer betrok het concept beleidskader bij haar analyse. Daarbij viel het op dat een uitvoeringsparagraaf in het beleid ontbrak. Wegens het ontbreken daarvan is het onduidelijk met welke planning en stappen Gedeputeerde Staten het beleid zullen implementeren in de Provinciale organisatie, welke financiële middelen zij daarvoor nodig hebben en of daarvoor reeds dekking is in de begroting. Ook omdat de doelstelling in het beleid niet tijdgebonden is, kan de verankering van datgene dat Provinciale Staten beogen met de Visie op Participatie mogelijk verbeterd worden. Met het vaststellen van het beleid door Provinciale Staten is nog niet per se de implementatie verankerd.

Deelconclusie 1.

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 om 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

De rekenkamer concludeert dat Gedeputeerde Staten duidelijk hebben geïnvesteerd in het betrekken van de omgeving bij belangrijke beleidsvraagstukken de afgelopen jaren. Ook werden diverse extra gebiedsregisseurs aangesteld, die net als in eerder opgestarte gebiedsprocessen de participatie bevorderen. Medio 2024 is Gedeputeerde Staten gestart met een digitaal kennis- en participatieplatform Denktank Zeeland dat breed inzetbaar is.

De gewenste inzet in de breedte op grond van de visie op participatie is in de praktijk nog niet gerealiseerd. Voor de implementatie zijn organisatorische aanpassingen noodzakelijk, die nog niet zijn doorgevoerd. De borging van het nieuwe beleid in werkinstructies en in werkprocessen is nog niet overal afgerond.

Deelconclusie 2

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

Er zijn diverse evaluaties uitgevoerd naar (grote) projecten waar participatie een belangrijke rol heeft gespeeld, hoewel in algemene zin geldt dat er nauwelijks wordt gerapporteerd over evaluatie naar de effecten van omgevingsparticipatie door de Provincie Zeeland. Vaste evaluatiecriteria voor het evalueren van participatieprocessen blijken niet gekaderd te zijn. In de

huidige situatie is er geen overzichtelijk beeld van alle afgeronde, lopende en te verwachten participatieprojecten, dat eenvoudig is te raadplegen.

Ook voor de evaluatie van het participatiebeleid zelf is er geen kader. Willen Provinciale Staten goed geïnformeerd blijven over de implementatie van het beleid en de resultaten daarvan, dan is monitoring en evaluatie noodzakelijk. Tot slot heeft het Zeeuws kennisplatform binnen Denktank Zeeland nog niet de omvang die wordt beoogd. Evaluaties en monitoringsinformatie als onderdeel van een Zeeuws kennisplatform ontbreken op het platform.

Deelconclusie 3

Rapportage over 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 beleidsmatig 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

De conclusie is dat Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten regelmatig vooraf en gedurende participatietrajecten geïnformeerd en betrokken worden waar dat aan de orde is. Ook was er frequente betrokkenheid van Provinciale Staten op het gebied van participatiebeleid tot het einde van 2023. In 2024 zijn er geen brieven van Gedeputeerde Staten meer aan Provinciale Staten verstuurd over omgevingsparticipatiebeleid. Ook was de voortgang van het implementeren van de Visie op Participatie niet eenvoudig te monitoren voor Provinciale Staten via de P&C cyclus. Het doel vanuit de Visie op Participatie (De samenleving in de volle breedte betrekken waar dat kan) was niet als overkoepelend doel opgenomen in de Provinciale begrotingen in de periode 2023 t/m 2025. De actielijnen uit de Visie op Participatie ontbraken eveneens eenduidig in de P&C documenten als expliciete acties.

Deelconclusie 4 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 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 actielijnen 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

Conclusie is dat de onderzochte casuïstiek de volgende lessen oplevert 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

De Visie op Participatie van de Provincie schept door middel van de toepassing van een participatieladder duidelijkheid over de verschillende vormen van participatie in een specifiek proces. Maar wat als een specifiek participatieproces afloopt om welke reden dan ook: welk vorm heeft participatie dan bij besluitvorming over een mogelijk vervolg en het vervolg zelf? Bijvoorbeeld als beleidsvorming over gaat in uitvoering of beleidsuitvoering in evaluatie. Omgevingsparticipatie beperkt zich niet alleen tot beleidsvorming, maar kan ook worden toegepast bij uitvoering, beleidsmonitoring en evaluatie. Een les voor de toekomst is om aan de voorkant en gedurende participatietrajecten waar nodig ook bewust aandacht te besteden aan hoe participatie vorm krijgt verderop in beleidscycli en dat te borgen.

Les 2: Communicatie ook belangrijk tussentijds en achteraf

Verwachtingsmanagement is in de Visie op Participatie opgenomen als belangrijk uitgangspunt. Rollen en daarbij behorende bevoegdheden moeten aan het begin van het participatietraject duidelijk zijn en participanten dienen te worden betrokken bij afwegingen en besluitvorming. Uit de casestudies blijkt dat het eveneens 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 verwachtingsmanagement belangrijk. Geen inhoudelijke voortgang is ook procesinformatie en kan belangrijk zijn voor betrokkenen en hun verwachtingen.

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 in de praktijk wordt nagestreefd, blijkt dat het niet altijd vanzelfsprekend is of en hoe dit kan worden gerealiseerd. Daarbij dient er ook aandacht uit te gaan naar monitoring en bijsturing. Gaandeweg een proces kunnen er bijvoorbeeld door flankerende maatregelen ter compensatie van een ontwikkeling nieuwe doelgroepen of betrokkenen ontstaan in een proces.

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 ze te betrekken bij criteria voor monitoring en evaluatie van participatieprocessen.

4 REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN



Onderwerp
Onderzoek Omgevingsparticipatie
rekenkamer Zeeland - verzoek om
bestuurlijk commentaar

Zaaknummer
591593

Behandeld door

Verzonden

Middelburg, 28 februari 2025

Geachte voorzitter,

Op 4 februari jl. hebben we uw 'Onderzoek naar het gevoerde beleid voor omgevingsparticipatie door de Provincie Zeeland in de periode 2021-2024' ontvangen, waarvoor onze dank.

In deze brief geven we u de door u gevraagde bestuurlijke reactie op dit rapport.

Na de motie in 2021 van Provinciale Staten, waarin Gedeputeerde Staten werden verzocht om een visie en nieuw participatiebeleid te ontwikkelen is de eerste stap gezet met de Visie op Participatie 2022 gevolgd door het Participatiebeleid 2024, onder de Omgevingswet.

In 2025 hopen we een volgende stap te zetten door het laten vaststellen door Provinciale Staten van het Participatiebeleid 2025, waarmee we het eerder vastgestelde Participatiebeleid 2024 verder verbreden, uitwerken en concretiseren.

Bij het opstellen hiervan hebben we aanbeveling 2 uit uw rapport betrokken. Het gaat dan in de uitvoeringsparagraaf van het Participatiebeleid 2025 genoemde borging van het participatiebeleid in de organisatie. Daarvoor hebben we voor de uitvoeringspraktijk door de ambtelijke organisatie een leidraad en toolbox opgesteld.

Voor wat aanbeveling 4 aangaat, geven we hierbij aan dat we gaarne bereid zijn de eerder toegezegde informatiesessies voor Provinciale Staten over participatie-instrumenten alsnog te organiseren.

De aanbevelingen 1, 3 en 5 zijn naar onze mening niet getoetst op uitvoerbaarheid. Aan de ene kant begrijpen we de wens aan overzicht en de mogelijkheden tot monitoring. Aan de andere kant is het onmogelijk daarin een eenduidige werkwijze te ontwikkelen. Participatie is bij elk project, bij elk proces anders. We zoeken daarin steeds, op basis van het beleid naar de optimale uitwerking en kiezen altijd voor een lerende manier van werken. We evalueren de in de praktijk opgedane ervaringen en betrekken deze bij de doorontwikkeling van ons participatiebeleid.

Daarom adviseren we dringend om voordat deze aanbevelingen worden aangenomen meer scherpte aan te brengen in de opdracht, beter duidelijk te maken wat de verwachtingen zijn en daar ook eerst een uitvoeringstoets op toe te passen.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

A.J. van der Maas
Waarnemend voorzitter

drs. M.C.J. Franken
Secretaris-algemeen directeur

Noem in uw contact met ons steeds het zaaknummer. Dit staat bovenaan deze brief.

5 NAWOORD

De rekenkamer bedankt Gedeputeerde Staten voor hun reactie op het onderzoek naar omgevingsparticipatie en het overnemen van aanbeveling 2 en 4.

Gedeputeerde Staten geven in hun reactie aan dat zij van mening zijn dat de aanbevelingen 1, 3 en 5 niet zijn getoetst op uitvoerbaarheid. Zij adviseren Provinciale Staten dringend om meer scherp te maken in de opdracht, beter duidelijk te maken wat de verwachtingen zijn en daar ook eerst een uitvoeringstoets op toe te passen. De rekenkamer merkt gelet op deze opmerkingen het volgende op.

Qua proces heeft de rekenkamer op 18 december 2024 een gesprek gehad met de verantwoordelijke gedeputeerde, waarin onder andere is gesproken over de hoofdlijn en richting van de conclusies en aanbevelingen. Dat gesprek vormde geenszins aanleiding om bij te sturen op de toen nog concept aanbevelingen.

Wat de inhoud betreft, versterken aanbeveling 1, 3 en 5 de informatiepositie van Provinciale Staten als kadersteller en controleur en zijn zij naar hun aard concreet en scherp van aard. Aanbeveling 1 gaat over het hebben van een concrete planning en het specificeren van acties om het doel¹ uit de participatievisie te bereiken en vormen als zodanig generieke professionele uitgangspunten. De aanbevelingen 3 en 5 gaan over monitoren, evalueren en het afleggen van verantwoording daarover aan Provinciale Staten. Deze aanbevelingen benadrukken het belang om ook van participatie, als facet van diverse projecten en beleidsprocessen, te blijven leren. Dat helpt de organisatie, het bestuur en de politiek bij het zo goed mogelijk benutten van de voordelen die participatie kan bieden en bij het kunnen volgen (en desgewenst bijsturen) van de lijn zoals verwoord in het nieuwe participatiebeleid.

Aanvullend zijn aanbevelingen 3 en 5 mede gebaseerd op de door Provinciale Staten vastgestelde Visie op Participatie. Het creëren van een beter overzicht en het ontsluiten van participatieprojecten, het vergroten van kennis over participatie en daarvan leren zijn reeds benoemde acties in deze visie (pagina 15, actie 3 en 4) en waarvan de opvolging door Gedeputeerde Staten nog in ontwikkeling is. De aanbevelingen van de rekenkamer zijn daar nadrukkelijk helpend bij.

Tot slot wordt opgemerkt dat het versterken van de informatiepositie van Provinciale Staten, zoals bij dit onderzoek aan de orde is, vaker naar voren komt als zorg- en verbeterpunt uit onderzoeken van de rekenkamer Zeeland. Daarover werd eerder in het [onderzoek naar rode draden](#) uit 2023 gerapporteerd. Wanneer kaders aan de voorkant niet specifiek en tijdgebonden worden gemaakt door Gedeputeerde Staten en afspraken over monitoren en evalueren ontbreken, hoe kunnen Provinciale Staten dan controleren of beleid effectief en succesvol is? 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.

¹ In de Visie op Participatie (Provincie Zeeland, 2023) is het volgende doel opgenomen: “Het doel is dat we de samenleving, daar waar dat kan, in de volle breedte willen betrekken bij (besluitvormings)processen” (Pagina 5).

REKENKAMER ZEELAND

Bestuurlijke Nota Omgevingsparticipatie
10 maart 2025

