

Nota Participatiebeleid 2025

Provincie Zeeland

Nota Participatiebeleid 2025

Provincie Zeeland

Datum: 25 februari 2025

Auteur: CELS

No. 19

Aldus vastgesteld door de staten van de provincie Zeeland in hun vergadering van 11 april 2025.

, voorzitter

, griffier

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Proces richting participatieverordening	5
2. Wat is participatie?	5
3. Doel van het participatiebeleid	6
4. Kaders	6
<i>4.1. landelijke wetgeving</i>	6
<i>4.2. Provinciaal kader</i>	6
<i>4.3. Uitgangspunten participatie</i>	6
5. Leidende principes voor participatie	7
6. Participatie in de provinciale context	8
Inwoner- en overheidsparticipatie	8
Participatie bij 3 soorten opgaven	8
De participatieladder	9
7. Rollen Provincie	10
8. Borging van participatie in de beleidscyclus	10
Tussentijdse- en eindevaluatie	11
9. Van beleid naar uitvoering	11
10. Uitvoeringsparagraaf	12
Colofon	13

Inleiding

De Provincie wil inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zo veel mogelijk betrekken bij plannen en projecten. Zodat oplossingen voor vraagstukken goed aansluiten bij de belangen van betrokkenen. Dit betekent niet dat participatie altijd moet of wenselijk is, maar wel dat participatie vroegtijdig wordt ingezet zodra dat kan. Het uitgangspunt is: 'Ja, tenzij...'

Participatie neemt een steeds belangrijkere plaats in binnen het handelen van de overheid. Er zijn veel raakvlakken met communicatie. Communicatie en participatie versterken elkaar en participatie kan niet zonder communicatie. Per opgave verschilt de inzet van participatie en communicatie. Dit beleidsplan volgt de in 2022 vastgestelde kaders uit de Visie op participatie en geeft in de 'Leidraad' handreikingen om per opgave de behoefte aan communicatie, participatie of activatie af te wegen. In de 'Gereedschapskist' zijn mogelijk inzetbare middelen, methodieken en specifieke afwegingskaders verzameld.

Dit integraal participatiebeleid richt zich vooral op de interactie die de Provincie wil hebben met inwoners en andere stakeholders vanuit haar rol als beleidsmaker of uitvoerder. Het gaat dan om situaties waarbij de Provincie zelf initiatiefnemer is of regievoerder. Daarnaast stipt dit beleid de houding en het gedrag van de Provincie aan zodat (verenigde) initiatiefnemers uit de samenleving die bij de Provincie aankloppen een meewerkende overheid aantreffen.

Wanneer we het in dit beleidsplan hebben over *belanghebbenden*, dan bedoelen we daar zowel inwoners, medeoverheden, instellingen, bedrijven en organisaties mee.

1. Proces richting participatieverordening

Binnen de Provincie is participatie niet nieuw, maar de context waarbinnen participatie plaatsvindt is aan veranderingen onderhevig. Hiermee bedoelen we de toegenomen complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken en de wens om als overheid receptief te zijn voor signalen uit de samenleving.

De inspraakverordening bepaalt nu nog welke procedures voor inspraak of informeren gevolgd moeten worden. Per 1 januari 2025 treedt de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking. Vanaf dat moment geldt er een overgangstermijn van twee jaar voor de overheden om een participatieverordening vast te stellen. Dit beleid is een eerste stap richting de participatieverordening, waarin een nieuw element het uitdaagrecht is. Daarbij zouden initiatiefnemers taken van de Provincie over kunnen nemen als zij het slimmer, beter of goedkoper kunnen doen. Veel provinciale taken zijn echter niet geschikt voor het uitdaagrecht. De komende twee jaar kan de Provincie gebruiken voor verdere meningsvorming hierover en het opstellen van handelingskaders. Een leeratelier waarin samen met andere partijen geëxperimenteerd wordt met uitdaagrecht kan deze discussie voeden. De participatieverordening is ook het moment om voorliggend beleidsplan te herijken en de kaders rondom uitdaagrecht toe te voegen.

De in dit document benoemde leidende principes, die binnen de provinciale organisatie moeten gaan leven, maken deel uit van deze herijking. Diverse programma's, Grote Projecten, afdelingen en betrokkenen kunnen deze principes de komende twee jaar al doende aanscherpen zodat deze aansluiten bij de in ontwikkeling zijnde 'Zeeuwse waarden'.

2. Wat is participatie?

Participatie betekent 'actief deelnemen'. Het woord is afgeleid van de Latijnse woorden 'pars' (deel) en 'cipere' (nemen). Bij participatie oefenen inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties (verder: belanghebbenden) invloed uit op plannen en besluiten van de overheid. Bijvoorbeeld doordat zij meedenken, meebepalen of zichzelf organiseren om met een maatschappelijk vraagstuk aan de slag te gaan. Participatie maakt beleid, projecten en opgaven beter, of op zijn minst breder gedragen. De overheid heeft immers niet alle wijsheid in pacht. Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben kennis en ervaring die waardevol kunnen zijn. Participatie voorkomt daarnaast verrassingen later in het proces, doordat zorgen, wensen en ideeën vroegtijdig kunnen worden ingebracht. De Provincie wil ook participatie toepassen omdat het een helpende bijdrage kan leveren aan meer binding tussen democratisch gekozen bestuurders en inwoners.

Tenslotte past de Provincie participatie toe omdat het moet en hoort. Want besluiten van overheden hebben (potentieel) grote impact op belanghebbenden. Daarom hebben zij de (democratische) rechten om mee te praten en gehoord te worden. Zodat belanghebbenden bij besluiten op zijn minst procedurele rechtvaardigheid ervaren; legitimiteit en rechtvaardigheid rondom een beslissing zijn belangrijk, zeker als de uitkomst niet strookt met de wens van de belanghebbende.

De Provincie wil enerzijds de belangen van stakeholders meenemen bij afwegingen. Anderzijds wil de Provincie zelf deelnemen aan initiatieven van andere partijen. Dit betekent een open

houding, een gedrags- en werkwijze, waarbij de medewerkers van de Provincie en bestuurders (zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten) constant in verbinding staan met de samenleving. Iedereen die dat wil, moet kunnen meedoen en meedenken.

De Provincie is zich bewust van de noodzaak van omgevingsbewust handelen. Daarmee draagt de Provincie bij aan het dichten van de kloof tussen overheid en inwoners en verbindt daarmee de systeemwereld (overheidsbeleid en uitvoering) meer met de leefwereld van alle Zeeuwen.

3. Doel van het participatiebeleid

Het doel van dit beleidsplan is handelingsperspectief en richting geven aan de vorm van participatie per vraagstuk. De rode draad: eenduidige afwegingskaders en instrumenten. Zodat er een eenduidige werkwijze is voor het bepalen van de mate, vormen, procedures en resultaten van participatie per vraagstuk. Dit beleid wordt aangevuld met een praktische werkwijze en handelingskaders (Zeeuwse leidraad participatie) en een 'gereedschapskist'. Deze drie onderdelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en versterken elkaar. De inhoud van de leidraad en toolbox zijn niet statisch, want participatie is een dynamisch werkveld in een veranderende wereld.

4. Kaders

Kaders voor participatie zijn eerder vastgestelde wetten en regelingen vanuit de Rijksoverheid en de provinciale beleidskaders en visies met een juridische werking.

4.1. landelijke wetgeving

Via wetgeving geeft het Rijk aan provincies een aantal kaders voor het participatiebeleid.

De wet 'versterking participatie op decentraal niveau' en de Omgevingswet schrijven verankering van participatie in beleid en (uiteindelijk) een participatieverordening voor.

- Omgevingswet

Specifiek: Omgevingswet en participatie

- Wet versterking participatie op decentraal niveau, in werking per 1 januari 2025. Deze stelt *uiterlijk 1 januari 2027* een participatieverordening verplicht die de huidige inspraakverordening vervangt.

4.2. Provinciaal kader

De Provincie heeft onderstaande kaders voor het participatiebeleid:

- Visie op participatie, 2022
- Notitie Participatie onder de Omgevingswet 2023, over participatie bij het opstellen van omgevingsdocumenten
- Inspiraakverordening Zeeland, 2010
- Kader Grote Projecten Provincie Zeeland, 2023
- Coalitieakkoord 2023-2027 'Met Zeeland, voor Zeeland'.
- De motie van Provinciale Staten: Van inspraak naar participatie (12 november 2021): Een duidelijke visie op participatie en beleid zijn nodig om uitvoering te geven aan het principe 'samen verschil maken'.

4.3. Uitgangspunten participatie

Onderstaande vijf uitgangspunten uit de vastgestelde Visie voor participatie zijn voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten leidend. Ze bieden duidelijkheid voor partners en

belanghebbenden over de inzet van participatie bij de Provincie. Doel is om de samenwerking tussen de Provincie en de omgeving te verbeteren en tot betere besluiten te komen.

- **Volksvertegenwoordiging:**
De positie, rol en bevoegdheden van de Provinciale Staten in het participatietraject worden onderkend.
- **Verwachtingsmanagement:**
De verwachtingen, rollen en bevoegdheden van partijen moeten vanaf het begin van het participatietraject duidelijk zijn.
- **Ja, tenzij...:**
Realistisch zijn in welk beleid en welke projecten participatie mogelijk is en op welke manier. Participatie wordt altijd toegepast als de wet daartoe verplicht.
- **Doelgroepen:**
Aan het begin van een participatietraject wordt gekeken welke doelgroepen betrokken kunnen/moeten worden.
- **Grens overstijgende samenwerking:**
In participatietrajecten betreft en houdt de Provincie indien nodig rekening met samenwerking over de grenzen.

5. Leidende principes voor participatie

Hieronder staan de leidende principes voor participatie die als richtlijn gelden binnen de provinciale organisatie. De principes zijn gedestilleerd uit: Zeeuwse waarden (in ontwikkeling), Democratisch kompas, interviews met medewerkers, coalitieakkoord, Omgevingsvisie, enquêtes met inwoners, statenleden en medewerkers.

1. Transparant

Besluitvormingsprocessen zijn voor iedereen helder en inzichtelijk. Open communicatie over doelstellingen, acties en de manier waarop beslissingen worden genomen, vormen de basis voor vertrouwen. Participatiemogelijkheden worden tijdig en op passende wijze bekend gemaakt.

2. Kwaliteit van Besluitvorming

We nemen zorgvuldig afgewogen beslissingen, gebaseerd op gedegen informatie en verschillende perspectieven. Er wordt gestreefd naar een evenwicht tussen lokale belangen en bredere maatschappelijke doelstellingen.

3. Toegankelijk

Participatie is voor iedereen laagdrempelig en bereikbaar. Informatie is begrijpelijk, beschikbaar en toegankelijk, zodat iedereen kan meedoen.

4. Inclusief

Alle deelnemers in het participatieproces worden gehoord, met inachtneming van specifieke belangen van alle aan de participatie deelnemende groepen. Ieders stem zal gelijkwaardig worden gewogen. Er zal aandacht zijn voor het aanhaken van relevante groepen, waaronder

jeugd en minderheidsgroepen. Het proces zorgt ervoor dat iedereen, ongeacht diens achtergrond, kan bijdragen aan het gesprek.

5. Samenwerkend

Alle belanghebbenden, van inwoners tot overheid en bedrijven, hebben de intentie om samen te werken open en gelijkwaardige dialoog. In een dialoog krijgen alle partijen de ruimte om hun mening te geven en streven we naar een open uitwisseling van ideeën en gedachten. Door gedeelde doelen en collectieve inzet worden duurzame oplossingen bevorderd.

6. Draagvlak

Besluitvorming is gericht op het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak. Het tijdig betrekken van stakeholders vergroot de kans op steun en acceptatie.

7. Legitimiteit

Participatieprocessen worden vormgegeven op een manier die als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren. Besluiten worden genomen op basis van duidelijk vastgelegde procedures en met betrokkenheid van alle relevante partijen.

6. Participatie in de provinciale context

Inwoners van Zeeland kiezen om de vier jaar hun vertegenwoordigers in Provinciale Staten die hun belangen vertegenwoordigen in het vaststellen van de kaders. Daarnaast controleert Provinciale Staten de uitvoering ervan door Gedeputeerde Staten. Gedurende deze vier jaar willen belanghebbenden toch ook betrokken blijven bij het opstellen van nieuw beleid of de uitvoering van projecten. Dit is waar dit participatiebeleid invulling aan geeft.

Inwoner- en overheidsparticipatie

We onderscheiden inwoner- en overheidsparticipatie. De Visie op participatie en de Omgevingswet spreken over burgerparticipatie. In dit beleidsstuk vervangen we dit woord door inwonerparticipatie omdat deze ‘modernere’ term beter aansluit bij de gebiedenaanpak en bij inwoners zelf:

- **Inwonerparticipatie:** het meedoen van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij de vorming van provinciaal beleid, projecten (uitvoering) en programma's. Inwonerparticipatie is geen doel op zich, maar een middel dat perspectieven en kwaliteit toevoegt;
- **Overheidsparticipatie:** het ondersteunen van initiatieven die vanuit inwoners of maatschappelijke organisaties worden aangedragen. Daarbij worden de mogelijkheden onderzocht om initiatieven al dan niet te ondersteunen en/of te realiseren.

Participatie bij 3 soorten opgaven

Uit de sessies met (beleids)medewerkers komt naar voren dat de Provincie vormgeeft aan participatie binnen 3 soorten opgaven:

1. Bij voortraject en uitvoering van projecten en opgaven:

Dit betreft meestal projecten in de leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan de reconstructie of aanleg van een nieuwe weg;

2. Bij beleidsontwikkeling en programma's

De visie op participatie benadrukt het betrekken van inwoners en andere stakeholders bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij beleidswijzigingen;

3. Bij 'de Zeeuwse integrale gebiedenaanpak' (netwerksturing)

Hierbij staan het gebied en de mensen centraal en worden vraagstukken integraal bekeken. Door meer gebiedsgericht aan opgaven te werken, bouwen we aan een duurzaam relatiernetwerk. De relatie met de streeknetwerken is essentieel voor strategische keuzes gedurende de totale veranderopgave en zelfs daarna. De Provincie voert regie en biedt maatwerk.

De participatieladder

De hieronder weergegeven participatieladder is een handig instrument dat inzicht biedt in de mate van participatie. Daarnaast is het van belang dat ook bij inwonerparticipatie vooraf gecommuniceerd wordt hoe zal worden omgegaan met de inbreng van betrokkene(n).

Vorm van participatie	Rol externe partij	Rol provincie	Wisselwerking	Voorbeelden
Meebeslissen (5 ^e trede)	Belanghebbenden hebben eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming.	De provincie is niet (alleen) eindverantwoordelijk, maar een van de belanghebbenden (groepen) bij beleidsontwikkeling en besluitvorming	De provincie en belanghebbenden houden rekening met elkaars prioriteiten en rechten.	Samenwerkingsverbanden
Coproduceren (4 ^e trede)	Belanghebbenden worden gezien als gelijken en werken samen om oplossingen te vinden of beleidsprojecten uit te voeren.	De provincie werkt samen met belanghebbenden om oplossingen te vinden of beleidsprojecten uit te voeren.	Men houdt elkaar aan gemeenschappelijke besluiten en afspraken.	Beleidsstafels, beleidsraden
Adviseren (3 ^e trede)	Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om advies te geven over voorgenomen (uitvoering) van beleid. Het advies is niet bindend.	De provincie vraagt belanghebbenden om advies voordat er begonnen wordt met het ontwikkelen/uitvoeren van beleid.	Alternatieve ideeën, definities of oplossingen worden uitgewisseld.	Adviescommissies, workshops

Raadplegen (2 ^e trede)	Belanghebbenden worden gezien als gesprekspartner. De feedback is niet bindend.	De provincie ontwikkelt beleid waarover belanghebbenden hun mening kunnen geven.	Visies en argumenten worden uitgewisseld.	Enquêtes, buurt-bijeenkomsten, focusgroepen
Informereren (1 ^e trede)	Samenwerkingspartners worden geïnformeerd over uit te voeren of te ontwikkelen beleid. Er is geen actieve inbreng van de ontvangers.	De provincie informeert belanghebbenden over te ontwikkelen of uit te voeren beleid	Uit de reacties van belanghebbenden kan een uitwisseling van visies en argumenten ontstaan.	(sociale) media, de website

7. Rollen Provincie

Als we kijken naar participatie en de Provincie als midden bestuur zijn er grofweg drie initiatiefnemers mogelijk: Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en onze omgeving:

1. De Provincie (Gedeputeerde Staten) vanuit haar rol als:
 - Beleidsmaker en uitvoerder. Meestal gebeurt dit in opdracht van Provinciale Staten;
 - Vergunningverlener;
2. De Provincie (Provinciale Staten) vanuit haar rol als volksvertegenwoordiger, controleur van Gedeputeerde Staten of kadersteller;
3. Inwoners en andere belanghebbenden (waaronder overheden) die de samenwerking met de Provincie zoeken.

Voor opgaven die vallen onder de Omgevingswet, onder de criteria van 'Grote Projecten' (onder andere Zeeuwse gebiedenaanpak) gelden al vastgestelde procedures. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor voorstellen waarin participatie een vast en herkenbaar onderdeel is. Dit beleidsplan geeft handvaten aan Provinciale Staten om bij participatie invulling te geven aan hun kade stellende, richtinggevende en controlerende rol.

8. Borging van participatie in de beleidscyclus

Als initiatiefnemer van een participatietraject zal de Provincie verantwoordelijkheid nemen om een zo effectief mogelijk participatietraject op te zetten. Ieder type opgave kent zijn eigen beleidscyclus. Afhankelijk van de afwegingen valt een opgave binnen de algemene beleidscyclus en besluitvormingsprocedures die gelden binnen de Provincie. Voor de inzet van participatie bij een opgave is het nodig om te bepalen welke procedures er nodig zijn en welke mandaten er gelden voor de beleidsmakers, uitvoerders, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.

Participatie is nooit een doel op zich. Bij elk participatietraject is de opgave waaruit die voortvloeit leidend. Pas nadat de (totale) opgave in beeld is gebracht, volgen de afwegingen over de invulling en organisatie van participatie.

Indien er sprake is van een opgave die valt onder de criteria van 'Grote Projecten' en/of Omgevingswet, dan komen de volgende elementen op hoofdlijnen aan bod in een startnotitie of participatienota:

1. Doel van participatie;
2. Beïnvloedingsruimte van participatie;
3. Kaders voor participatie;
4. Wijze waarop het bestuursorgaan over deze kaders vooraf communiceert;
5. Wijze waarop en tijdvak waarin belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren;
6. Wijze waarop democratische waarden in de participatieprocedure worden gewaarborgd;
7. Begroting van de kosten.

Andere participatieve opgaven worden in afstemming met Gedeputeerde Staten voorzien van een passende procedure, vastgesteld middels een nota. Om ruimte te geven aan de wens om meer participatief te werken (Ja, tenzij...) wordt het onderwerp 'Participatie' als vast onderdeel opgenomen in het format van de GS-nota's.

Tussentijdse- en eindevaluatie

Voor opgaven onder Grote Projecten of Omgevingswet zijn voor (tussentijdse) evaluatie en eventuele bijstelling al criteria en procedures vastgelegd. Deze vragen tussentijdse- en eindverslagen.

Aanvullend hierop en bij aan bij andere opgaven kunnen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gebruikmaken van de twee in deze nota vastgestelde afwegingskaders:

- Uitgangspunten voor participatie (onder H.5, Kaders) en
- Leidende Principes van Participatie (zie H. 6)

Deze instrumenten kunnen zowel tussentijds als aan het eind van een participatieproces toegepast worden om de effectiviteit, doelmatigheid, rechtmatigheid en/of kwaliteit te evalueren en bij te stellen.

9. Van beleid naar uitvoering

Participatie is altijd maatwerk. Elke keer dient de afweging plaats te vinden of en zo ja, welke aanpak het beste is voor een vraagstuk. Daarbij helpt het doorlopen van onderstaande stappen.

1. Opgave bepalen

Dit gaat over de wat de opgave behelst en wat daar al aan vastgestelde kaders en beleid aan ten grondslag liggen. Het kan zijn dat de opgave zich niet leent voor participatie.

2. Rol van de Provincie bepalen

De opgave bepaalt welke best passende vorm van overheidssturing de Provincie hierin inneemt.

3. Bepalen mate van participatie

Binnen de opgave geeft de participatieladder aan of belanghebbenden kunnen meebeslissen, coproduceren, adviseren of dat zij geraadpleegd of geïnformeerd worden.

4. Borging in de beleidscyclus

Duidelijkheid over procedures, wie verantwoordelijk is voor welke resultaten en vaststellen indicatoren om resultaten te rapporteren.

5. Uitvoering

Ontwerp van participatieplan, communicatieplan en participatiemiddelen. Organiseren van benodigde deskundigheid.

6. Evaluatie

Afhankelijk van de opgave kan dit een rapportage vereisen, aangevuld met Uitgangspunten en Leidende Principes voor participatie.

10. Uitvoeringsparagraaf

Tot slot worden er een aantal zaken geregeld rondom participatie: participatiebeleid moet geborgd zijn binnen de ambtelijke organisatie. (de uitvoering en ondersteuning van participatiebeleid). De ambtelijke organisatie maakt hier een voorstel voor en organiseert dit.

Jaarlijks wordt een geactualiseerd overzicht gemaakt van lopende participatietrajecten en via de programmabegroting aan Provinciale Staten beschikbaar gesteld.

Voor de uitvoering zijn voor de ambtelijke organisatie een leidraad en toolbox opgesteld, waarin verschillende in te zetten participatiemethodieken worden beschreven die - afhankelijk van het te doorlopen participatietraject - kunnen worden ingezet, zoals Factor C, Factor P, SOM of SOM-COM. Aan deze leidraad en toolbox kunnen op basis van opgedane ervaringen uit de praktijk nieuwe methodieken en instrumenten worden toegevoegd.

Het participatiebeleid moet regelmatig bijgesteld worden op basis van de ervaringen die worden opgedaan. Daarnaast worden in de participatieverordening, die uiterlijk op 1 januari 2027 vastgesteld moet zijn, de opgedane ervaringen verwerkt.

Colofon

Tekst

Provincie Zeeland

www.zeeland.nl