

Notitie Participatie onder de Omgevingswet

Provincie Zeeland 2024

Inhoudsopgave

1. Uitgangspunten Visie op Participatie 2023	2
2. Participatie onder de Omgevingswet.....	4
1.1 Doelstellingen Provincie Zeeland	4
1.2 Participatie op instrumenten onder de Omgevingswet.....	4
1.3 Participatie bij Omgevingsvergunningen	5
1.4 Wie is er aan zet?	5
1.5 Ruimte voor maatwerk	5
1.6 Ruimte voor maatwerk	5
1.7 Basisregels voor goede participatie in de praktijk.....	6
3. Verwachtingen Stakeholders.....	7
4. Vervolg in 2024	7
Colofon	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Uitgangspunten Visie op Participatie 2023

Participatie vormt een belangrijk onderdeel van het democratisch proces bij de taakuitoefening van de overheid. De Provincie Zeeland streeft naar betrokkenheid van haar inwoners en stakeholders bij beleids- en besluitvorming. Participatie(beleid) 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. Participatie omvat meer dan het toepassen van inspraakprocedures die wettelijk verplicht zijn gesteld voor een aantal besluiten.

In de door Provinciale Staten vastgestelde Visie op participatie 2022 wordt participatie omschreven als “het samenspel tussen bestuur en de betrokkenheid en invloed vanuit de samenleving”. Als Provincie willen wij dat ons beleid herkenbaar is en wordt gevormd vanuit het principe: “Samen denken, agenderen en uitvoeren”.

In de Visie wordt voor de toepassing van participatie binnen de Provincie onderscheiden:

1. **Burgerparticipatie:** De Provincie verstaat onder burgerparticipatie het meedoen van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij de vorming van provinciaal beleid. Ons doel is om het beleid hiermee herkenbaar te maken en kennis en kunde op te halen bij belanghebbenden vanuit de provincie Zeeland.
2. **Overheidsparticipatie:** Onder overheidsparticipatie wordt ook 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 Visie op Participatie gaat niet alleen in op de betekenis van participatie in de representatieve democratie, de ambitie van de Provincie en waarom de Provincie participatie belangrijk vindt. De Visie bevat ook de vormen van participatie en de manieren waarop participatie binnen de provincie Zeeland kan worden georganiseerd.

In de visie staat dat het model van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof verder als uitgangspunt wordt gehanteerd voor hoe we bij de Provincie omgaan met participatie en de rollen van provincie en belanghebbenden. Onder belanghebbenden worden inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden verstaan.

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 belang-	De provincie en belanghebbenden houden rekening met elkaars prioriteiten en rechten.	Samenwerkingsverbanden.

		hebbenden (groepen) bij beleidsontwikkeling en besluitvorming.		
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/ uitvoering van beleid.	Alternatieve ideeën, definities of oplossingen worden uitgewisseld.	Adviescommissies, workshops.
Raadplegen (2 ^e trede)	Belanghebbenden worden gezien als gesprekpartners. De feedback is niet bindend.	De provincie ontwikkelt beleid waarover belanghebbenden hun mening kunnen geven.	Visies en argumenten Worden uitgewisseld.	Enquêtes, buurtbijeenkomsten, 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.

2. Participatie onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan:

- Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.

1.1 Doelstellingen Provincie Zeeland

1. Transparantie en Toegankelijkheid: Een belangrijk doel van participatie is om beleidsvorming en totstandkoming van (de inhoud van) besluitvorming onder de Omgevingswet zo transparant mogelijk te maken. Dit omvat het openstellen van informatie en besluitvormingsprocessen en het bieden van toegankelijke participatiemogelijkheden.
2. Inclusiviteit: Participatie streeft naar inclusiviteit. Dit betekent dat alle belanghebbenden, ongeacht leeftijd, sociale status, achtergrond, of kwetsbaarheid moeten worden betrokken bij het proces. Bijzondere inspanningen moeten worden geleverd om ook kwetsbare groepen te bereiken.
3. Kwaliteit van Besluitvorming: Het participatiebeleid beoogt de kwaliteit van besluiten en plannen te versterken door verschillende perspectieven en de kennis van belanghebbenden te benutten. Dit versterkt de legitimiteit en effectiviteit van besluitvorming.

1.2 Participatie op instrumenten onder de Omgevingswet

Voor een aantal instrumenten onder de Omgevingswet ligt het bevoegd gezag voor de participatie bij een bestuursorgaan van de Provincie. Deze instrumenten (besluiten) zijn:

1. Omgevingsvisie: De Omgevingsvisie Zeeland (2021) is, voorafgaand aan de wettelijke inspraakprocedure, voorbereid met een participatieproces. De inrichting van het participatieproces kan opnieuw aan de orde komen bij periodieke actualisatie van (onderdelen van) de omgevingsvisie.
2. Omgevingsverordening: De omgevingsverordening voorziet, waar nodig, in doorwerking van beleid door regelgeving en volgt een 'plan-do-check-act-cyclus'. Daarbij behoort participatie een integraal onderdeel te zijn van het voorbereidingsproces, in samenhang met de omgevingsvisie. Bij de voorbereiding van wijzigingen kan een nieuw participatietraject worden gestart.
3. Projectbesluit: Bij de voorbereiding van projectbesluiten (voorheen inpassingsbesluiten) is participatie verplicht. In de startfase moet daartoe een kennisgeving met het oog op participatie worden uitgegeven. De Provincie werkt in dat geval samen met (mede) initiatiefnemers om een maatwerk participatieplan op te stellen dat de vorm, het proces en kwaliteit van participatie definieert.
4. Programma's voor Geluid, Natuur en Water: dit zijn verplichte programma's op basis van de Omgevingswet. Participatie vraagt daarbij aandacht in het voorbereidingsproces.

1.3 Participatie bij Omgevingsvergunningen

Bij taken op het terrein van Vergunningverlening, toezichthouden en handhaving (VTH) van de provincie ligt in een voorbereidende fase de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer om rekening te houden met belangen van anderen en de mogelijkheid van participatie. Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de initiatiefnemer bij de vergunningsaanvraag aangeeft of hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten hiervan zijn (artikel 16.55, tweede lid, van de Ow en artikel 7.4 van de Omgevingsregeling). Dit is een aanvraagvereiste en geen weigeringsgrond. Het kan dus zo zijn dat de initiatiefnemer aangeeft dat hij niet aan participatie heeft gedaan. De aanvraag mag dus niet worden geweigerd vanwege het gebrek aan participatie. Die beoordeling ligt bij de rechter. Het bevoegd gezag draagt wel in contacten met initiatiefnemers zorg dat zij bewust raken van het belang van participatie.

1.4 Wie is er aan zet?

Overheden die instrumenten op basis van de Omgevingswet hanteren, moeten aangeven hoe participatie wordt vormgegeven om partijen en belanghebbenden uit de samenleving te betrekken bij de voorbereiding van besluiten en welke resultaten dit heeft opgeleverd. De Provincie dient het eigen participatiebeleid in te vullen en participatieprocessen (doelmatig) te organiseren.

1.5 Ruimte voor maatwerk

De Omgevingswet legt niet specifiek vast hoe participatie moet worden vormgegeven, omdat afhankelijk van het onderwerp de context in elke situatie kan variëren. Het bevoegd gezag en, indien van toepassing, de initiatiefnemer hebben de vrijheid om keuzes te maken over de inrichting van het participatieproces, passend bij de specifieke situatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen.

1.6 Participatie organiseren

De wijze waarop het een participatietraject wordt ingericht en georganiseerd kan variëren afhankelijk van het soort besluit dat wordt voorbereid, het onderwerp en de fase van voorbereiding. De aanpak van participatie (procesmatig, organisatorisch) zal nog nader worden uitgewerkt in een op te stellen leidraad/handleiding participatie.

1.7 Basisregels voor goede participatie in de praktijk

Hangende de nadere uitwerking van het participatieproces door de provincie Zeeland zullen de volgende procedurele regels worden gehanteerd bij het bepalen van het participatiebeleid onder de Omgevingswet. Deze regels volgen uit de Omgevingswet en bestaand beleid en zijn conform de model participatieverordening van de VNG.

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast.
2. Participatie wordt altijd toegepast als de wet daartoe verplicht.;
3. Het bestuursorgaan stelt bij de start van elke participatieprocedure vast op welke manier participatie wordt toegepast en maakt dit besluit bekend op de voor die participatieprocedure geschikte wijze. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de Visie op participatie 2022.
4. Indien burgerparticipatie wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan in beginsel over de volgende punten een besluit en legt dit vast in een participatienota:
 - a. doel van participatie;
 - b. beïnvloedingsruimte van participatie;
 - c. kaders voor participatie;
 - d. wijze waarop het bestuursorgaan over deze kaders vooraf communiceert;
 - e. wijze waarop en tijdvak waarin ingezetenen en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren;
 - f. wijze waarop democratische waarden in de participatieprocedure worden gewaarborgd;
 - g. begroting van de kosten.
5. Ter afronding van de participatie maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
6. Het eindverslag bevat in ieder geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde participatieprocedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de participatieprocedure mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij wordt aangegeven welke punten al dan niet worden overgenomen.
7. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

Voor de specifieke basisregels voor goede participatie in de praktijk hanteert de Provincie het document 'Denkwijzer goede participatie Omgevingswet'¹. Dit document vormt de leidraad voor de uitvoering van participatieactiviteiten en bevat richtlijnen voor effectieve en inclusieve participatie. Dit werken wij verder uit in een nog op te stellen interne leidraad/handreiking participatie.

¹ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/denkwijze-goede-participatie/>

3. Verwachtingen Stakeholders

Stakeholders mogen van ons verwachten:

1. Bij elk projectbesluit in een vroegtijdig stadium van voorbereiding de vereiste wettelijke kennisgeving plaatsvindt om participatie mogelijk te maken;
2. Bij de start stelt Gedeputeerde Staten (GS) de kaders voor participatie vast stelt en Provinciale Staten (PS) wordt over de actie geïnformeerd;
3. Er wordt een apart hoofdstuk gewijd wordt aan participatie, waarin de aanpak en doelstellingen worden beschreven;
4. Participatie wordt geïntegreerd in de beleidscyclus voor vaststelling en eventuele wijzigingen van de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsverordening en programma's.
5. Het participatieproces 'op maat' wordt toegepast en ingericht. Aan het begin van het proces wordt een stakeholderanalyse gemaakt, waarbij de 'Ringen van invloed' worden gehanteerd. Dit kan variëren van brede participatie tot enkel direct betrokkenen, afhankelijk van onderwerp of het project;

4. Vervolg in 2024

In 2024 zetten we vanuit de Visie op participatie 2022 en het provinciale beleid verdere stappen om participatie, in samenhang met het instrumentarium van de Omgevingswet, binnen de provinciale (beleids)programma's/opgaven in onze besluitvormingsprocessen te integreren. Dit doen we onder meer door het opstellen een interne leidraad/handreiking participatie met basisregels, best practices, tips, tools enz. Daarnaast zal een online participatie platform worden geïmplementeerd, dat als middel om participatieprocessen te faciliteren vanuit onze provinciale organisatie kan worden ingezet. Tot slot zal er een participatieverordening worden vastgesteld, die de huidige Inspraakverordening zal vervangen.