

Antwoord

van Gedeputeerde Staten

op vragen van

R.G.E. Lutmers (Groep JA21) en R.A.M. Weber (Groep JA21)
(d.d. 31 maart)

Nummer
3742

Onderwerp
Participatiebeleid Provincie Zuid-Holland

Aan de leden van Provinciale Staten

Toelichting vragensteller

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het verplicht om (beleids)participatie toe te passen en daarvoor provinciaal en gemeentelijk beleid op te stellen. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet én in het omgevingsbesluit regels over participatie opgenomen bij toepassing van de provinciale en gemeentelijke kerninstrumenten. In de aanloop naar de inwerkingtreding heeft de Provincie ZH de participatie geagendeerd en past deze ook reeds toe.

De betrokkenheid van de burger en andere belanghebbenden (voortaan tezamen aangeduid als belanghebbenden) bij het beleid van de Provincie gaat JA21 zeer ter harte. Als Statenleden van JA21 maken wij echter regelmatig mee dat belanghebbenden ons benaderen en klagen dat zij niet goed of te laat geïnformeerd zijn, of in een participatieproces niet gehoord- en dus gepasseerd zijn, of wel gehoord maar niet serieus genomen zijn.

De evaluatie van een drietal participatietrajecten, die als ingekomen stuk 3 en 4 in de commissievergadering van de IC van 17 maart jl. bij de procedurevergadering werd behandeld, stelt ons ten aanzien van die participatie dan ook niet gerust. Het rapport is volstrekt niet representatief, door zijn lage respons, en geeft desondanks de indruk dat het treurig gesteld is met de participatie en de wijze waarop de Provincie dit vorm geeft. Het viel daarbij op dat juist van de 5 voor participatie leidende principes, de twee die het meest betrekking hadden op het contact met de burger relatief veel minder scoorden. Laten dit nu juist de waarden zijn die van belang zijn voor een geloofwaardige en transparante participatie, namelijk: 4 - (:De architectuur van de participatie wordt in een open en gelijkwaardig gesprek samen met participanten bepaald)- en 5 -(De inzet van de provinciale medewerker en bestuurder beoogt een gelijk speelveld voor alle participatie)-,

Vragen

JA21 stelt in verband hiermee aan het College van Gedeputeerde Staten de volgende vragen:

Graag gaan wij kort in op de toelichting van de vragenstellers, voor zover die niet in onderstaande beantwoording aan de orde komt. U verwijst in uw toelichting naar de evaluatie van drie participatietrajecten, waarover wij u onlangs geïnformeerd hebben. In 2018 hebben PS het provinciale participatiebeleid vastgesteld. Bij die vaststelling is afgesproken om de participatieprincipes na één jaar en een drietal participatietrajecten na twee jaar te evalueren. Dit om van het participatiebeleid geen dode letter te maken, maar om dit beleid daadwerkelijk te monitoren en waar mogelijk te verbeteren, een intentie die wij (ook in dit College) van harte ondersteunen. Daartoe hebben wij in januari 2020 een themabijeenkomst met Statenleden georganiseerd, gevolgd door een GS-brief met daarin een evaluatie van de participatieprincipes in maart van dat jaar. In het najaar van 2020 hebben wij conform afspraak een drietal participatietrajecten door onze onafhankelijke Eenheid Audit en Advies laten evalueren. Dit is de evaluatie waarnaar u in uw toelichting verwijst.

1. *Waar de Provincie het heeft over belanghebbenden op welke doelgroepen, behalve de burgers, richt zich het participatiestreven van de Provincie zich nog meer?*

Antwoord

Doelgroepen verschillen per situatie. Bij participatie richten wij ons naast burgers op bedrijven, maatschappelijke instellingen, koepel- en belangenorganisaties, kennisinstellingen en mede-overheden. Wij betrekken doelgroepen gericht, passend bij en aansluitend op het beleid en op de vraagstelling in de betreffende situatie.

2. *Is het participatiebeleid van de Provincie proactief in die zin dat het verstrekken van informatie over het beleid ook inhoudt dat de Provincie het participatieproces daarover initieert? Of is het aan de belanghebbende om op de informatie over het beleid te reageren door zelf met een participatievoorstel te komen?. Wat betekent in dit verband dat de wijze waarop aan de participatie(verplichting) wordt voldaan vormvrij is?*

Antwoord

Wij zijn pro-actief in het initiëren van participatieprocessen in die gevallen waar de provincie ook initiatiefnemer is voor het beleidsproces. Het proactief verstrekken van informatie is daar een wezenlijk onderdeel van. Ook in gezamenlijke trajecten met medeoverheden zetten wij ons in voor een proactief en transparant participatieproces. Wij kiezen daarbij een vorm die passend is bij het beleidsproces (zoals: online/offline, gericht op jongeren of juist brede doelgroep, provinciebreed of lokaal). In de Omgevingswet wordt de participatievorm vrij gelaten juist om initiatiefnemers de ruimte te bieden om een passend participatieproces te ontwerpen en ruimte te laten voor het benodigde maatwerk per initiatief.

3. *Welke (reeds vastgestelde?) beleidsvoornemens, maatregelen, plannen, vergunningen komen op dit moment al voor de Provincie in aanmerking voor een participatietraject?*

Antwoord

In beginsel past bij ieder beleidsvoornemen of plan een vorm van participatie. Voor een overzicht van lopende beleidsprocessen kunt u gebruik maken van de [Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid](#). Het [participatiekompas](#) biedt handreikingen voor het bepalen van een passende vorm van participatie. Bij initiatieven met een beperkte speelruimte past een beperkte vorm van participatie (in het kompas: 'informerer'), terwijl bij initiatieven met een lange looptijd, meer budget, meer partijen en meer

complexiteit verdergaande vormen van participatie passen, zoals cocreatie en samenspel.

4. *Klopt het - in vervolg op de vorige vraag - dat in de huidige participatiepraktijk, inspraak slechts 'inspraak' achteraf betreft?*

Antwoord

We maken nadrukkelijk onderscheid tussen participatie voorafgaand aan formele besluitvorming waarbij de ruimte er moet zijn voor belanghebbenden om invloed uit te oefenen op het initiatief. Bij het ontwikkelen van beleid en projecten organiseren we participatie voor belangengroepen. Vanaf het moment dat Gedeputeerde Staten een besluit nemen over een ontwerp start de formele inspraak waarbij iedereen de mogelijkheid heeft om voor de definitieve besluitvorming een zienswijze in te dienen. De behoefte om ook op andere manieren belanghebbenden te betrekken bij besluitvorming heeft op tal van plekken tot initiatieven geleid. Zo heeft de provincie Zuid-Holland in 2018 een eigen [participatiebeleid](#) vastgesteld. Met de komst van de Omgevingswet wordt dit wettelijk geregeld. Voor ons eigen beleid verandert er dus betrekkelijk weinig, omdat wij nu al over (zelfbindend) participatiebeleid beschikken.

5. *Hoe worden doelgroepen bepaald en benaderd? Is er een provinciaal communicatieplan voor participatie? Is dit plan - digitaal of fysiek- in te zien? Zo ja, wilt u dit bij de beantwoording toevoegen?*

Antwoord

Er is geen provinciaal communicatieplan voor participatie. Participatie is altijd maatwerk. Doelen, doelgroepen en aanpak van de participatie worden in participatieplannen op het niveau van het betreffende initiatief opgesteld. Voor het bepalen van doelgroepen en hun benaderingswijze maken we gebruik van diverse instrumenten, zoals een stakeholderanalyse of krachtenveldanalyse.

6. *Indien er een communicatieplan is, wordt daarin dan aandacht besteed aan het in voor iedereen begrijpelijke taal presenteren van de informatie over het voorgenomen beleid? Zo ja, op welke wijze wordt daaraan uitvoering gegeven? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord

Ja, voor de plannen die er zijn. Communicatiespecialisten en omgevingsmanagers letten op taal en toegankelijkheid van communicatiemiddelen. Zo heeft onze provinciale website een keurmerk voor [digitale toegankelijkheid](#). Daarnaast streven wij voortdurend naar zo toegankelijk mogelijke teksten. Daartoe hebben wij de '[Direct Duidelijk Deal](#)' ondertekend.

7. *Indien er geen communicatieplan is, op welke wijzen en langs welke 'kanalen' worden de doelgroepen dan bepaald en benaderd?*

Antwoord

Zie antwoorden op vragen 5 en 6.

8. *Op welke wijzen kunnen belanghebbenden hun 'invloed' doen gelden? Is dit op inspraakavonden, aan zgn. 'tafels', of anderszins?*

Antwoord

Wij stemmen de wijze waarop belanghebbenden hun invloed uit kunnen oefenen zoveel mogelijk af op het doel van de participatie en de doelgroep die we willen bereiken. Denk aan inloopbijeenkomsten, inspraakavonden, webinars, werkateliers en cocreatiesessies, inspiratiesessies, enquêtes en surveys, online discussies, één-op-één contact en ideeënwebsites.

9. *Hoe worden belanghebbenden daarbij geïnformeerd over het mogelijk resultaat van hun inbreng (verwachtingsmanagement)?*

Antwoord

We streven ernaar om de verwachtingen goed te managen middels zo helder mogelijke communicatie vooraf en achteraf. De wijze waarop verschilt per traject.

10. *Is de Provincie van plan om, na invoering van de Omgevingswet, in het kader van de participatie met burgerfora te gaan werken? De Commissie. Brenninkmeijer koppelde het voorstel voor burgerfora aan de onderwerpen als windmolens, zonneparken, afsluiting gastoevoer woningen en bedrijven?*

Antwoord

Wij volgen de ontwikkelingen rond burgerfora met belangstelling. Onze ervaring is dat de animo om te participeren bij inwoners groter is naarmate de planvorming concreter is. Vooralsnog richten wij ons daarom op het benaderen van doelgroepen rechtstreeks op het niveau passend bij het initiatief.

11. *Wat vindt GS van de ideeën met betrekking tot de praktische uitwerking, die de Commissie Brenninkmeijer hieraan heeft gegeven, met voorstellen tot:*
a) *Samenstelling van de fora door loting;*
b) *Deelname van de leden van het fora voor een half jaar;*
c) *Bijstand door 'experts'?*

Antwoord

In lijn met de door uw Staten aangenomen motie 'Burgerfora in Zuid-Holland' werken wij momenteel aan een inhoudelijke reactie op het rapport van de commissie Brenninkmeijer.

12. *Welke uitwerking wil de Provincie geven om aan de in de Omgevingswet genoemde verplichting te voldoen om in de fase van een beleidsvoornemen reeds participatie toe te passen?*

Antwoord

Voor beleidsontwikkeling is een werkinstructie opgesteld conform de beleidscyclus waarlangs ook de Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid van PS is vormgegeven. Bij het opstellen en bespreken van de startnotitie dient met PS te worden bepaald op welke wijze participatie in het betreffende beleidsontwikkelingstraject wordt vormgegeven.

13. *Is de Provincie, bijvoorbeeld in samenwerking met de gemeenten, voornemens een handreiking voor participatie uit te vaardigen voor belanghebbenden die zelf een plan willen indienen en daarvoor ook een participatietraject willen organiseren?*

Antwoord

De gemeenten en de waterschappen zijn de eerst verantwoordelijke overheid voor de uitvoering van deze wet en die hebben het eerste initiatief om participatie te ondersteunen. Er zijn ook diverse landelijke handreikingen e.d. beschikbaar. Wij zijn niet voornemens een handreiking op te stellen, wel stimuleren we kennisuitwisseling met medeoverheden en het delen van goede voorbeelden. We werken bovendien aan de ontwikkeling van een interbestuurlijke verdiepingstraining over participatie en de Omgevingswet. Ook delen we onze instrumenten, zoals het participatiekompas, actief met collega's van Zuid-Hollandse gemeenten en waterschappen.

14. *Heeft de meer uitgebreide participatie ten aanzien van de voor de participatieverplichting in aanmerking komende onderwerpen onder de nieuwe Omgevingswet baat bij de kans dat bezwaar en beroep slaagt indien de bezwaarde niet bij het burgerforum was betrokken?*

Antwoord

Jurisprudentie zal hier uitsluitsel over moeten geven. Onze inschatting is wel, dat onvoldoende mogelijkheden tot beïnvloeding de kans op succesvol bezwaar en beroep vergroten. Dit geldt niet alleen voor burgerfora, maar voor alle vormen van participatie.

15. *Gemeenten zijn eveneens participatieplichtig in de Omgevingswet. Gaat de Provincie toezicht uitoefenen op de kwaliteit van de participatieverordeningen van gemeenten in de zin zoals bovenstaand gevraagd voor de Provincie zelf?*

Antwoord

De provincie is op basis van de Wet revitalisering generiek toezicht in algemene zin toezichthouder op gemeentelijke uitvoering van medebewindstaken. Wij doen dit aan de hand van het kader generiek interbestuurlijk toezicht, waarbij de principes risicogericht en proportioneel centraal staan. De kwaliteit van de uitvoering is daarbij de bevoegdheid van het College van B&W en de Gemeenteraad. De invoering van de Omgevingswet brengt hier naar verwachting geen verandering in. Als het gaat om participatie in het kader van de Omgevingswet is het aan gemeenten zelf hoe zij hun participatiebeleid inhoudelijk vormgeven. De Omgevingswet bevat overigens vooralsnog geen verplichting om een participatieverordening op te stellen.

Den Haag, 20 april 2021

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, voorzitter,

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit