



Onderwerp

Participatie in het kader van Omgevingsbeleid

**Voor u ligt een notitie participatie omgevingsbeleid op basis waarvan wij met u het gesprek willen aangaan over uw wensen en inzichten over dit onderwerp.**

In deze notitie:

1. Aanleiding uitkomsten debat PS
2. Schetsen we kort de **context van participatie**
3. Geven we een voortzet wat het **doel** van participatie is
4. Beschrijven wij **drie lijnen** waarlangs we nu werken,
5. Doen we een voorstel voor een **proces**.
6. Enkele voorbeelden hoe participatie bij andere overheden invulling krijgt

### **1. Aanleiding Debat PS 11 oktober omgevingsbeleid**

Tijdens de PS vergadering van 11 oktober is met elkaar van gedachte gewisseld over participatie in het omgevingsbeleid. Gedeputeerde Adri Bom heeft toegezegd met een notitie te komen over participatie. De notitie die nu voor u ligt geeft invulling aan die toezegging. Uit het gevoerde gesprek zijn twee lijnen te halen die beide belangrijk zijn, maar die wel over iets anders gaan:

1. **Participatie van de burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij ons omgevingsbeleid**. Dit zowel inhoudelijke participatie, dus op de realisatie van ambities, als meedenken over beleidsstrategie, provinciaal belang en de invulling van sturingsprincipes. Hier is de vraag aan de orde; hoe richten we dit in? Wat doen we nu al? wat zijn de verwachtingen van participatie: welke rechten en plichten hebben participanten hierbij Maar ook wanneer is participatie geslaagd? Hoe doen we dit met elkaar?
2. **Betrokkenheid van de Staten** bij het proces om te komen tot omgevingsbeleid. Het gaat hier om hoe GS PS bij het proces betrekken en om de rol van de Staten zelf. De nieuwe wet vraagt veel van statenleden, nieuwe vaardigheden. Op dit moment zijn de Staten goed aangehaakt en bijgepraat en inhoudelijk betrokken door bijv. de droomsessies over de Rijke Groenblauwe Leefomgeving maar misschien is er nog behoefte aan een verdiepingsslag met trainingen en casussen. Is de commissiestructuur nog toereikend?. Zijn er inspirerende voorbeelden elders? Dit zijn

vragen die met elkaar besproken kunnen worden. De Griffie, maar ook GS zouden kan hierin faciliteren.

## **2. Context participatie in de omgevingswet; wat staat er?**

De Omgevingswet streeft naar vroegtijdige participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen of beleidsvorming:

- Beoogd is dat meer participatie van belanghebbenden aan de ‘voorkant’ van planontwikkeling en initiatief minder bezwaar en beroep oplevert in het verdere proces.
- Beoogd is dat overheden beleid op elkaar afstemmen, van te voren: rekening houden met, afstemmen of betrekken bij zijn hierbij de hoofdlijnen die in de wet staan.
- Beoogd is dat initiatiefnemers voor aanvraag van de omgevingsvergunning participatie met de buurt/belanghebbenden zelf organiseren. Voor (kleine) bedrijven kan dit lastig zijn.
- De wet laat participatie niet helemaal vormvrij, omdat de AWB van toepassing is op de voorbereiding van de omgevingsvisie.

De wet legt niet vast hoe participatie moet worden vormgegeven, maar dát het moet worden vormgegeven. In de Omgevingswet is participatie bij de totstandkoming van een aantal instrumenten (waaronder visie en programma's) verplicht. Deze verplichting betreft slechts een motiveringsplicht van publiekparticipatie onder burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en medeoverheden. Er is dus alle ruimte om daar zelf invulling aan te geven. Mede vanwege het vormvrije karakter van participatie gaan wij graag met u het gesprek aan over uw verwachtingen hierbij. Wij hechten eraan dat u zich als Staten bijvoorbeeld uitspreken over de voorwaarden waaraan participatie zou moeten voldoen om in uw ogen geslaagd te zijn.

## **3. Wat willen we bereiken met participatie?**

Belangrijk is met elkaar een gedeeld beeld te krijgen wat we willen bereiken met participatie. Daarover is al wel een en ander bekend. Provinciale Staten hebben al in 2015 een motie (motie 561) aangenomen waarin het belang van participatie werd onderstreept. Ook Gedeputeerde Staten kiezen met haar ‘uitgestoken hand’ voor een participatieve aanpak. Participatie “laadt” daarbij ook de kernboodschap van de provincie: Samenwerken aan een slimmer, schoner en sterker Zuid-Holland. Participatie betekent actieve deelname. Burger- dan wel overheidsparticipatie is voor ons niet informeren, voorlichting of bezwaar kunnen maken tegen een beslissing. Het is ook niet het afnemen van diensten. Participatie is wel dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen meedenken bij bijvoorbeeld een visie of wanneer er een doorlopende samenwerking is. Participatie bij de provincie voor het Omgevingsbeleid betekent dat zowel overheid als inwoners een actieve bijdrage leveren aan de totstandkoming van beleid, maar ook voor de uitvoering. Voor de overheid is dat natuurlijk haar officiële taak, voor burgers is het een belangrijke mogelijkheid om invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving.

Participatie zorgt ervoor dat:

- het beleid op draagvlak kan rekenen;
- we als provincie beter aansluiten bij de praktijk;
- we als provincie beter weten wat er speelt in de gebieden;
- er nieuwe invalshoeken, innovatieve ideeën en nieuwe initiatieven kunnen worden meegenomen in de besluitvorming;
- we de legitimiteit van besluiten en betrokkenheid van de samenleving vergroten.

#### **4. Drie lijnen waar langs wij nu werken.**

Langs welke lijnen willen we participatie verder oppakken? Met de ruimte die de wet laat kiezen wij op dit moment voor vier strategieën.

##### 1. Nieuwe experimenten

We gebruiken de periode in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor nieuwe experimenten op het terrein van participatie. Op deze wijze kunnen we ondervinden welke vormen van participatie het beste aansluiten bij het werkkterrein en de schaalgrootte van de provincie:

- 1) Zo zijn we een online Community gestart. Dit is een besloten groep met ongeveer 250 deelnemers die online met elkaar allerlei onderwerpen bespreken. De inhoud van de Koepelnotitie vormt de basis voor de stellingen, de discussies en reacties die in de Community worden gedeeld. Provinciale Staten zijn via de griffie betrokken bij de begeleiding van de Community, waarmee de Staten de mogelijkheid hebben om op basis van de uitkomsten te besluiten tot aanvullende participatietrajecten of (kwantitatief) onderzoek. De Community wordt in eerste instantie voor enkele maanden georganiseerd, maar kan worden gecontinueerd. Het gesprek over wat we uit deze community halen en wanneer het een succes is, moet nog worden gevoerd.
- 2) Een tweede experiment is de driedaagse summerschool geweest (augustus 2017) in samenwerking met het Kennislab voor Urbanisme. Zestien young professionals en acht senioren hebben zich gedurende deze dagen gebogen over een visie op Zuid-Holland met zes frisse aanbevelingen als resultaat. Of er een vervolg komt op de summerschool is nog onderwerp van discussie. Belangrijk is dat er goed over nagedacht moet worden waar de uitkomsten een plek kunnen krijgen. Wat hebben we nog te leren: meer met burgers, meer digitaal, meer met jongeren en meer bekendheid met wat de provincie allemaal doet. Dit zijn allemaal op zich nog wel wat conservatieve invullingen van participatie. Mensen mogen meepraten, maar de beslissing ligt uiteindelijk bij de ambtenaren of bestuur of er iets mee wordt gedaan. Te verkennen is of hier andere vormen denkbaar zijn en hoe zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek afspraken kunnen worden gemaakt om de beleidsvorming op sommige terreinen los te laten binnen voorop vastgestelde kaders.
- 3) Vervolg summerschool: Vanwege het succes van de summerschool wordt gewerkt aan een vervolg. Inzet is om te komen tot een voorstel voor een vorm van realtime Omgevingsbeleid voor Zuid-Holland. Daarvoor worden de uitkomsten van de summerschool aangescherpt en uitgewerkt. Tevens wordt gewerkt aan de definiëring

van leefkwaliteit van Zuid-Holland en welke data daarvoor nodig zijn en/of bestaan. Naast de inhoudelijke verdieping wordt ook gewerkt aan een verbreding van degenen die bij het traject betrokken zijn.

- 4) Open Huis: Afgelopen zomer (4 juli 2017) heeft de provincie letterlijk haar deuren open gezet voor professionele partners (bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden) uit Zuid-Holland. Met hen zijn we het gesprek aangegaan over de ambities voor de toekomst van Zuid-Holland in een veertigtal kleinschalige sessies over provinciale onderwerpen. Het Open Huis was een ambtelijke bijeenkomst met ruim 250 bezoekers. Voor meer informatie: <https://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/@17773/open-huis-provincie/>
- 5) 'Winterevent' (februari/maart 2018): Tijdens het Open Huis in de afgelopen zomer is al aangekondigd dat met enige regelmaat evenementen zullen worden georganiseerd om met 'buiten' het gesprek aan te gaan over de opgaven in Zuid-Holland. De griffie is betrokken bij de ontwikkeling van het volgende evenement deze winter. Hierbij is de inzet om er ook een bestuurlijk event van te maken
- 6) Publiek inzicht in beleidstrajecten: Alle beleidsrijke trajecten die zijn opgenomen in het IMAGO-signaal zijn in november op onze website te zien. Hierbij wordt aangegeven hoe inhoud en vorm wordt gegeven aan participatie bij deze trajecten.

Naast deze experimenten blijft de provincie op zoek naar andere werkvormen om op verschillende schaalniveaus het experiment te voeren en best-practices te delen met andere overheden die zich voorbereiden op de Omgevingswet. Vele andere overheden experimenteren net als wij. In de regionale (ambtelijke) platforms en provinciale platforms Implementatie Omgevingswet delen we kennis en wisselen we ervaringen uit. Een voorbeeld hiervan is de Provincie Gelderland die al in 2014 een integrale omgevingsvisie op participatieve wijze heeft opgesteld, maar ook de gemeente Delft en provincie Utrecht (zie bijlage).

## 2. Participatie als opmaat naar de omgevingsvisie (ambities provincie en sturingsfilosofie)

Ook op nieuwe onderwerpen zoals de koepelnotitie organiseren we lichte vormen van participatie. Voor de Koepelnotitie zijn in een eerder stadium een aantal deskundigen gevraagd te reflecteren op de versie 0.2.

Het Open Huis van afgelopen zomer (4 juli 2017) was ook een eerste stap. De provincie heeft letterlijk haar deuren open gezet voor professionele partners (bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en medeoverheden) uit Zuid-Holland. Met hen zijn we het gesprek aangegaan over de ambities voor de toekomst van Zuid-Holland en de sturingsfilosofie in een veertigtal kleinschalige sessies over provinciale onderwerpen. Het Open Huis was een ambtelijke bijeenkomst met ruim 250 bezoekers. De uitkomsten van de gesprekken zijn geland in de koepelnotitie, maar ook in de opgaven daaronder.

Op 2 november is er een Meet & Greet tussen projectleiders omgevingswet georganiseerd. Hierbij zijn ambtenaren van gemeenten, waterschappen en de provincie met elkaar in gesprek gegaan met als doel om samen een beeld vormen van de thema's waarop –regionaal-samenwerken meerwaarde heeft.

In de planning staat daarnaast een Winterbijeenkomst (februari/maart 2018). Als vervolg op het Open Huis willen we deze winter het gesprek met 'buiten' aangaan over de opgaven in Zuid-

Holland. Hierbij is de inzet om het nu ook een politiek-bestuurlijk karakter te geven. Provinciale Staten zijn via de griffie betrokken bij de organisatie van deze 'Winterbijeenkomst'.

### 3. Professionalisering: Handelingsrepertoire participatie voor de provincie ontwikkelen

De vierde pijler houdt in dat we - wat we nu al doen aan participatie bij beleidstrajecten, maar ook in de uitvoering van beleid-, gaan evalueren en zoeken naar verbeterpunten met daarbij als doel om te komen tot meer eenduidigheid.

Met enige regelmaat worden vanuit beleidstrajecten bijeenkomsten met stakeholders georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten wordt met diverse werkvormen beleid ontwikkeld. Eerder dit jaar zijn ateliers georganiseerd over energielandschappen en de groenblauwe leefomgeving. Ook in de toekomst zal met ateliers en co-creatie worden geëxperimenteerd. Verder willen we hier onze "Blinde vlekken" verkennen en daar maatregelen voor bedenken. Hierbij zou de nadruk kunnen liggen op hoe we burgers meer betrekken en ook hoe we om moeten gaan met initiatieven die van onderop komen. Hoe moeten wij ons politiek, bestuurlijk en ambtelijk verhouden tot initiatiefnemers? Naast participatie heb je dus ook anticipatie. En hoe kunnen wij ervoor zorgen dat initiatiefnemers ons ook weten te vinden (bijvoorbeeld een initiatievenloket of initiatievenmakelaar, of voorbeeld participatiecode van de provincie Overijssel)?

Participatie betekent maatwerk leveren. Dat neemt niet weg dat het goed is om daarover op voorhand een aantal afspraken met elkaar te maken. Met deze verkenning willen we een eerste voorzet doen voor eenduidige afspraken (handelingskader) binnen de organisatie over participatie. Ook hier hoeven we niet het wiel opnieuw uit te vinden. Zo zouden we ons kunnen voorstellen dat we de participatieladder als uitgangspunt nemen en ons als ambitie stellen dat we zo hoog mogelijk op de ladder willen uitkomen. Dat vraagt natuurlijk ook iets van het bestuur van GS, maar ook van u als Staten. Alle beleidsrijke trajecten die zijn opgenomen in het IMAGO-signaal zijn in november op onze website te zien. Hierbij wordt aangegeven hoe inhoud en vorm wordt gegeven aan participatie bij deze trajecten.

### **5. Procesvoorstel**

In deze notitie stellen wij drie stappen voor om te komen tot een gedragen participatiestrategie voor de provincie. In de tussentijd ligt het werk niet stil, maar gaan we door langs de vier lijnen zoals in deze notitie beschreven.

1. Bespreking in de Ondersteuningscommissie van 6 december reactie op de 3 lijnen.
2. Verdiepingsslag(en). Mede vanwege het vormvrije karakter van participatie gaan wij graag met u het gesprek aan over uw verwachtingen hierbij. Wij hechten eraan dat u zich als Staten uitspreken over de

**Participatieladder**



voorwaarden waaraan participatie zou moeten voldoen om in uw ogen geslaagd te zijn. Hierbij kunnen we ons laten inspireren door voorbeelden van andere provincies of gemeenten. Deze bijeenkomsten zorgen voor input voor een notitie. Dit kan dan als “ambitiekader” gelden voor de verdere uitwerking van participatie. Specifiek houdt dit in:

- a. De uitgangspunten en ambities voor participatie in Zuid-Holland benoemen. Die zijn niet alleen van belang voor de nieuwe trajecten, maar kunnen ook doorwerken bij de bestaande trajecten.
  - b. Andere vraag die dan aan de orde komt: op welke onderwerpen willen we nog meer participatie (provinciaal belang, sturing? Ambities? burgerbudgeten?) Is het mogelijk een onderscheid te maken tussen thema's of ambities waar we 1) zelf volledig beslissen, 2) ruimte willen geven aan co-creatie en 3) het aandurven om onderwerpen los te laten en mensen te laten meebeslissen.
  - c. Tot welke producten zou dit kunnen leiden (voorbeelden van elders; Compass, kwaliteitstoets, code maatschappelijke participatie)
3. Discussie over de rol van de Staten bij participatie. Daarbij kunnen vragen aan de orde komen zoals: Hoe verhoudt participatie zich tot de representatieve rol van de staten? Hoe verhoudt participatie zich tot de kader stellende en besluitvormende rol? Hoe en op welke momenten wil je betrokken zijn bij het participatieproces? Hoe houd je rekening met de verschillen tussen de participanten in het proces? Niet elk initiatief is ook een goed idee: hoe ga je om met welbegrepen eigenbelang? Welke stijl van besturen past daarbij? Tot slot zou u ook hier uw eigen verordening tegen het licht kunnen houden?

## **6. Voorbeelden participatie bij andere overheden.**

Bijlagen - voorbeelden van gemeente Delft en Provincie Utrecht

Links naar voorbeelden

- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2016/omgeving-svisie/>
- <http://begroting.overijssel.nl/p7744/uitvoeren-van-de-participatiecode>
- [https://www.delft.nl/Inwoners/Wonen\\_en\\_leven/Bouwen/Omgevingswet/Delfts\\_Doen](https://www.delft.nl/Inwoners/Wonen_en_leven/Bouwen/Omgevingswet/Delfts_Doen)
- <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/participatie/participatiebeleid/participatiestandaard/#c218040>