

Handreiking participatie onder de Omgevingswet Provincie Limburg

➤ **Vooraf**

Deze Handreiking participatie bij vergunningaanvragen Omgevingswet Provincie Limburg is speciaal voor mensen die een omgevingsvergunning willen aanvragen in het geval dat de Provincie Limburg een besluit moet nemen op de ingediende aanvraag. De Provincie noemen we dan het zogenaamde “bevoegde gezag”.

De Provincie is bevoegd gezag voor o.a. ontgrondingen, natura2000-activiteiten, soortenbescherming, houtopstanden, milieubelastende activiteiten, etc. Van al die categorieën zijn met name ontgrondingen relevant. Voor ontgrondingen geldt vanuit de Omgevingsverordening ook een zogenaamd draagvlakvereiste. Dit betekent een groot deel van de belanghebbenden de maatregelen of het beleid ondersteunen. Opgemerkt wordt dat ontgrondingen meestal niet door een particulier maar door commerciële bedrijven worden ondernomen.

Onder de Omgevingswet is de aanvrager zelf verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving bij hun initiatief. Deze Handreiking biedt suggesties en tips over hoe inwoners een participatietraject kunnen opzetten als ze een omgevingsaanvraag willen indienen. De richtlijnen die gemeenten en de Provincie hanteren zijn vergelijkbaar. Gemeenten en Provincie werken bij hun eigen plannen ook met deze handreiking.

Er is een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gemaakt. Dit is één centraal punt voor burgers en bedrijven: het Omgevingsloket. Hier vind je alle beschikbare informatie over de fysieke ruimte, zowel op kaarten als in tekst en regelgeving

➤ **Waar begin ik en hoe betrek je anderen daarbij?**

Een goede start is om naar het [Omgevingsloket online - Startpagina](#) te gaan. Hier vind je de nodige informatie en stappen om de juiste vergunning voor jouw plan te vinden. Als je uiteindelijk bij de Provincie uitkomt, is het voor ons van groot belang dat de omgeving goed en tijdig betrokken wordt bij jouw plannen. Dit noemen we participatie, waarbij we streven naar actieve betrokkenheid en input van inwoners en belanghebbenden.

➤ **Is het gesprek met de omgeving altijd verplicht als je een plan hebt?**

Wij kunnen jou niet tot participatie verplichten. Wij adviseren je om omwonenden en/of partijen, die belang hebben bij jouw plan te betrekken. De praktijk wijst namelijk uit dat dit leidt tot betere plannen en minder klachten en bezwaar. Je bent als aanvrager zelf verantwoordelijk voor je aanvraag voor een omgevingsvergunning. Je bent wel verplicht te vermelden of en hoe je burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van je aanvraag hebt betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Als aanvrager van een omgevingsvergunning draag jij de verantwoordelijkheid voor het contact met de omgeving. Het belangrijkste is dat je moeite doet om mensen en organisaties die mogelijk belang hebben bij jouw aanvraag of plan. Door in gesprek te gaan over je plan, ontdek je wat jouw omgeving ervan denkt. Je komt achter hun belangen, kansen en eventuele zorgen. Misschien kun je op basis van deze input nog wijzigingen aanbrengen in je plan. Dit verbetert niet alleen je plan, maar vermindert ook de kans op latere klachten of bezwaren.

➤ **Hoe organiseer ik het gesprek met de omgeving?**

Hieronder beschrijven we hoe je in een paar stappen het gesprek met de omgeving zou kunnen organiseren.

Let op: als het voor jouw plan nodig is dat het gemeentelijke Omgevingsplan wordt gewijzigd, dan zal jouw gemeente je dat vertellen. In dat geval is participatie verplicht en is het van belang dat je de handreiking van jouw gemeente volgt.

1. Breng in beeld wie er iets gaat merken van je plan

Bij ieder plan is het belangrijk om voor jezelf na te gaan: wie gaat hier iets van merken en wie heb ik nodig om het te realiseren? Denk aan geluid, uitbreiding van je bedrijf voor de omgeving en bewoners van een gebied. Misschien heeft jouw plan effect op een natuurgebied. Of op beschermde dier- of plantensoorten. Zorg dat je weet hoe groot de impact van je plan is. Hoe groter de kring van directbetrokkenen hoe beter je weet hoe inwoners, belanghebbenden, bewonersverenigingen, ondernemers, een milieugroep of een maatschappelijke organisatie tegenover je plannen staan.

2. Bedenk waarover belanghebbenden kunnen meedenken

Voordat het gesprek plaatsvindt is het goed om na te denken welke en waarover je belanghebbenden wil informeren wil laten meedenken. Het helpt jou om jouw plan beter maken en de vragen die men heeft te beantwoorden.

Bij participatie kun je nadenken over de rol die je belanghebbenden en inwoners wilt geven: Je kan

- Mensen laten weten dat je een plan hebt;
- Mensen laten meedenken over je plan;
- Mensen laten meewerken aan jouw plan;
- Mensen laten meebeslissen over jouw plan.

Hoever je daarin wilt gaan bepaal je als aanvrager zelf. Door vooraf aan te geven welke rol belanghebbenden hebben en welke ruimte er in je plan zit om mee te denken of te werken, schep je duidelijkheid voor zowel jezelf als voor anderen.

3. Nodig de belanghebbenden uit

Je bent als vergunning-aanvrager verantwoordelijk voor het organiseren van het gesprek. Afhankelijk van de impact die je plan of aanvraag heeft op de omgeving, nodig je direct omwonenden zo vroeg mogelijk uit. Informeer daarom direct omwonenden en zorg dat zij informatie van jou als aanvrager uit de eerste hand krijgen. Ga vervolgens in gesprek met alle belanghebbenden. Het kan zijn dat er meerdere overlegmomenten nodig zijn, afhankelijk van de omvang en impact van je plan.

4. Voer het gesprek, maak het makkelijk en duidelijk

Overleg het liefst met belanghebbenden op de locatie waar het plan straks komt. Werk ook met beelden. Het is makkelijker meedoen als je weet hoe het eruit ziet en op welke plek het komt. Leg aan de hand van de beelden uit wat je ideeën zijn. Geef ook aan waar je al rekening mee hebt gehouden als het gaat om je omgeving. De deelnemers krijgen vervolgens de kans om hierop te reageren. Probeer tijdens de gesprekken belangen, bezwaren, zorgen of ideeën boven tafel te krijgen. Achterhaal ook wat betrokkenen samen belangrijk vinden.

Geef aan of je wel of niet iets met de opmerkingen kan doen en waarom. Vaak ligt bijvoorbeeld het budget al vast, zijn er al eerdere besluiten genomen, of is er simpelweg regelgeving waar je rekening mee moet houden. Vraag vervolgens aan de deelnemers of ze wel of niet tevreden zijn met jouw reactie. Maak ook goede afspraken over het vervolg. Blijf communiceren tijdens het proces. Doe dat open, eerlijk en transparant. Niet alleen bij het opstellen van de vergunningaanvraag, maar ook tijdens de uitvoering van je plan.

5. *Maak een verslag van elk gesprek*¹

Het is belangrijk om als vergunningaanvrager een verslag te maken. Dat is nodig om de Provincie te laten zien wat de gesprekken hebben opgeleverd. Houd rekening met privacygegevens van betrokken personen en vraag of betrokkenen of ze instemmen met het verstrekken en gebruiken van de persoonsgegevens. Je vermeldt:

- Waar en wanneer het gesprek heeft plaatsgevonden;
- Wie je daarvoor hebt uitgenodigd;
- Wie er aanwezig waren als eigenaar/gebruiker van welk object;
- Wie zich hebben afgemeld;
- Een samenvatting van wat je als vergunningaanvrager hebt gezegd, wat door de deelnemers is ingebracht en wat de uiteindelijke uitkomst was van het gesprek. Geef daarbij een inschatting of er sprake is van groot draagvlak, beperkt draagvlak of geen draagvlak voor je plan;
- Afspraken die je hebt gemaakt.

6. *Stuur het verslag naar de deelnemers van het gesprek*

Als je je plan naar aanleiding van het gesprek wilt bijstellen, geef dan duidelijk aan wat de wijzigingen zijn ten opzichte van het oorspronkelijke plan. Als je ervoor kiest om het plan niet bij te stellen, beschrijf dan waarom je daarvoor kiest. Stuur het verslag naar alle deelnemers.

7. *Dien je vergunningaanvraag in met het gespreksverslag*

Als het gesprek met belanghebbenden is afgerond, is het tijd om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Voeg bij je aanvraag de gespreksverslagen en een samenvatting ervan toe. Samen met de overige gegevens heeft de Provincie dit verslag nodig om te komen tot een weloverwogen besluit.

➤ *De Provincie wil een zorgvuldig en weloverwogen besluit nemen*

Uiteindelijk beslist de Provincie. Hoe vollediger je bent hoe beter we kunnen komen tot het maken van een goede afweging van alle betrokken belangen. Zo kunnen we zorgvuldig en snel besluiten over je plan. Als de Provincie het besluit moet nemen over je aanvraag dan vinden we het belangrijk om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de verschillende belangen die bij jouw plan spelen.

Op het gebied van participatie kan de provincie geen eisen stellen of afdwingen. Als je participatie hebt georganiseerd laat dan zien wie je betrokken hebt en en wat je gedaan hebt met de resultaten van het gesprek. Goede participatie kan zeker helpen, maar is geen garantie voor het krijgen van een vergunning.

¹ In de verslaglegging hanteren we de regels van de privacywetgeving/Algemene verordening gegevensbescherming

De officiële inspraakprocedures en de mogelijkheid voor bezwaar en beroep blijven gewoon bestaan. Maar, zoals al eerder aangegeven, door het voeren van een goed gesprek met je omgeving, kun je je plan beter maken en is er meer kans op draagvlak met de omwonenden en belanghebbenden.

➤ **Hoe betreft de Provincie de omgeving als ze zelf initiatiefnemer is?**

Wanneer de Provincie zelf plannen opstelt, zoals een omgevingsverordening, -visie, -plan of -programma, streeft ze ernaar om inwoners en belanghebbenden zo vroeg mogelijk te betrekken. Dit houdt in dat ze op tijd geïnformeerd worden, de mogelijkheid krijgen om mee te denken of zelfs mee te werken aan deze plannen. De Provincie heeft haar aanpak hiervoor vastgelegd in de "nota Participatie onder de Omgevingswet". Hierin staat beschreven hoe de Provincie haar rol, werkwijze en de manier waarop ze wil samenwerken met inwoners en belanghebbenden opakt.

In de communicatie met inwoners en belanghebbenden houdt de Provincie vast aan actieve samenwerking, openheid in aanpak van het initiatief, zich uitnodigend opstelt voor tot deelname, transparant is de communicatie en het betrekken van alle relevante partijen.

➤ **Vragen of advies nodig?**

Zeker bij grote initiatieven is het verstandig om vroegtijdig contact op te nemen met gemeente, waterschap of provincie. Als je de stappen in het Omgevingsloket doorloopt kom je vanzelf uit bij het bevoegd gezag (gemeente of provincie) dat jouw aanvraag in behandeling zal gaan nemen. En gemeente en provincie hebben allemaal een telefoonnummer dat je kunt bellen als je advies wilt hebben, ook over participatie en het betrekken van de omgeving. Dat geldt voor kleinere én grote initiatieven.

Uiteindelijk gaat het erom dat je als vergunning-aanvrager, belanghebbenden en gemeente en/of provincie goed met elkaar in gesprek blijft en elkaar goed uitlegt waarom bepaalde keuzes gemaakt worden. Zo kunnen we blijven samenwerken en samen zoeken naar de beste oplossing voor de gemeenschappen in Limburg.

Contact met de provincie Limburg: **043 389 99 99**. Vraag naar de contactpersoon bij de provincie die je kan adviseren over jouw specifieke aanvraag. Je wordt dan met hem doorverbonden,

In deze handreiking is gekozen voor de term 'gesprek met de omgeving'. Soms worden ook wel andere termen gebruikt, b.v. de term 'omgevingsdialoog'. Dat gaat over hetzelfde.



PROVINCIAAL BLAD

Officiële naam regeling:	Nota Participatie onder de Omgevingswet Provincie Limburg
Citeertitel:	Nota Participatie onder de Omgevingswet Provincie Limburg
Naam ingetrokken regeling:	
Besloten door:	Provinciale Staten
Onderwerp:	Nota Participatie onder de Omgevingswet Provincie Limburg
Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd:	Omgevingswet
Datum inwerkingtreding:	Dag na de dag van publicatie in het Provinciaal Blad
Looptijd regeling:	Vanaf de dag na de dag van publicatie in het Provinciaal Blad tot nader te bepalen
Verantwoordelijk Cluster:	Strategie en Communicatie

Provinciale Staten van Limburg,

Gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten van 26 maart 2024, kenmerk G-24-001

Gelet op artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht;

Gelet op de artikelen 10.3b en 10.7 van het Omgevingsbesluit

BESLUITEN

Vast te stellen de Nota Participatie onder de Omgevingswet Provincie Limburg

Nota participatie onder de Omgevingswet Provincie Limburg

Inhoud	
1. Context.....	3
2. Doelstelling.....	3
3. Participatie	4
4. Onze rol vanuit de Omgevingswet	5
5. Participatiewerkwijze onder de Omgevingswet	5
6. Wat is “de passende vorm”?.....	6
7. Zeggen wat we gedaan hebben: Motiveringsplicht.....	9
8. Implementatie, evaluatie en monitoring.....	10
8.1. Implementatie.....	10
8.2. Evaluatie.....	10
8.3. Monitoring	10



1. Context

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Deze wet brengt een groot deel van regels over de (fysieke) leefomgeving samen. Het vervangt 26 wetten en nog meer algemene maatregelen van bestuur en regelingen. De Omgevingswet is het nieuwe wettelijk kader voor het beschermen en benutten van de (fysieke) leefomgeving. Dit moet onder andere het aanvragen van omgevingsvergunningen makkelijker maken. Hiervoor is een digitaal loket gemaakt voor zowel inwoners als bedrijven.

Onder de Omgevingswet is participatie van belang. Het Informatiepunt Leefomgeving¹ en de Vereniging Nederlandse Gemeenten² hebben op hun websites gepubliceerd over hoe participatie gebruikt en vormgegeven kan worden. Deze informatie is gebruikt bij het opstellen van deze nota.

Volgens de Omgevingswet moet de Provincie als initiatiefnemer en bevoegd gezag aangeven hoe ze omgaat met participatie bij de voorbereiding van bepaalde beslissingen. Dit wordt uitgewerkt in deze nota. Het gaat dan om beslissingen over de omgevingsvisie, omgevingsverordening en programma's en wijzigingen daarvan. De wet zegt niets over hoe deze participatie er precies uit moet zien. Ook voor het nemen van projectbesluiten zal aan participatie gedaan moeten worden. Deze nota kan ook daarbij hulp bieden. We zullen altijd moeten nadenken over hoe en in welke mate we als initiatiefnemer participatie organiseren.

In een tweede rol als bevoegd gezag moet de Provincie aanvragen om een omgevingsvergunning beoordelen. Dan kunnen en mogen we geen participatie afdwingen of regels daarvoor opstellen. We kunnen ons voorstellen dat aanvragers niet goed weten hoe ze participatie voor hun aanvraag moeten organiseren. In een aparte 'Handreiking vergunningsaanvragen onder de Omgevingswet' geven we tips waar een aanvrager aan kan denken³. Deze tips zijn geen verplichting. Het is voor een aanvrager wel handig om over participatie met de omgeving na te denken. Door te weten wat er bij de mensen speelt, kunnen misschien bezwaren tegen een aanvraag worden voorkomen.

2. Doelstelling

Het doel van deze nota is om aan te geven hoe de Provincie als initiatiefnemer en bevoegd gezag omgaat met het betrekken van bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen bij de beslissingen die ze neemt. Het gaat dan om participatie waar de Provincie een rol heeft als initiatiefnemer en/of bevoegd gezag voor (wijzigingen in) de omgevingsvisie, omgevingsverordening en bij de ontwikkeling van programma's en projectbesluiten. Deze nota is alleen bedoeld voor besluiten vanuit de Omgevingswet en niet voor beslissingen van de Provincie over andere beleidsdocumenten en procedures.

De participatierichtlijnen sluiten aan op de zeven uitgangspunten die in het Coalitieakkoord zijn vastgelegd voor een goed samenspel tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en het ambtelijk apparaat⁴. Deze laten zien hoe de Provincie de communicatie met de samenleving wil voeren. In de communicatie met de samenleving staan vijf kernwaarden (samen, open, transparante, inclusieve en toegankelijke participatie) centraal. Hiermee wordt toegewerkt naar opbouwen van vertrouwen van onze inwoners in hun provinciale overheid.

- ✓ In de kernwaarde *Samen* wil de Provincie samenwerken met de samenleving door met elkaar te praten en te luisteren. Als provinciale overheid willen we de belangen begrijpen van onze bewoners en bedrijven en groepen die voor anderen opkomen.
- ✓ Een *Open* overheid is deskundig, aanspreekbaar en staat klaar voor onze bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen.

¹ [De Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

² [Wegwijzer 9 - Participatie bij initiatieven ingericht | VNG](#)

³ [Handreiking participatie Peel en Maas](#)

⁴ [Coalitieakkoord: Elke Limburger telt! - Provincie Limburg](#) (pagina 95)



- ✓ In de kernwaarde *Uitnodigend* is het contact met de samenleving belangrijk. We nemen de tijd om op een goede manier met elkaar te praten. Dit betekent eerlijk zijn over wat we doen en waarom, voor en tijdens gesprekken.
- ✓ Bij *Inclusief* gaat het erom dat iedereen mee kan doen, ongeacht wie je bent. We kijken naar verschillende mensen die meedoen en houden daar rekening mee. Betrek zoveel mogelijk mensen bij je plannen.
- ✓ Het gaat bij *Toegankelijkheid* niet alleen om toegankelijk en begrijpelijk taalgebruik, informatie maar ook om bereikbaarheid van plekken waar mensen samenkomen.

Deze vijf kernwaarden zijn de basis van de tien aandachtspunten van paragraaf 7 om uit te leggen en te motiveren hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken zijn geweest bij de voorbereiding en de resultaten daarvan.

Het motto "Elke Limburger telt" van het Coalitieakkoord 2023-2027 stelt de Limburger voorop. Het is belangrijk dat onze bewoners volop deelnemen aan participatieprojecten. Als provinciale overheid moeten we meerdere belangen afwegen. Dat betekent dat er ook beslissingen genomen kunnen worden waar niet iedereen het mee eens is. Dat betekent dat we inwoners en andere belanghebbenden duidelijkheid moeten geven over de beslissingen die genomen moeten worden. Mensen mogen vertrouwen op een zorgvuldig en open proces. Participatie kan leiden tot minder bezwaar- en beroepsprocedures. Participatie vervangt geen wettelijk vastgelegde procedures.

In de volgende paragrafen gaan we eerst in op de betekenis van participatie (paragraaf 3). In paragraaf 4 geven we aan wat onze rol is vanuit de Omgevingswet. In paragraaf 5 wordt uitgewerkt welke werkwijze we bij participatie hanteren en in paragraaf 6 gaan we in op de vraag van een passende werkvorm voor participatie. In paragraaf 7 wordt ingegaan op onze plicht om uit te leggen en te motiveren hoe we burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen hebben betrokken bij de voorbereiding van onze beslissingen. Paragraaf 8 is afgesloten met het introduceren, de implementatie, monitoring en evaluatie van onze participatieprocessen.

3. Participatie

Het coalitieakkoord 2023-2027 van de Provincie Limburg legt veel nadruk op verbinding maken met de samenleving door: "*Betrokken en nabij te zijn, vertrouwen te geven, terug te winnen door te zoeken naar verbinding*"⁵. De nadruk op verbinding is belangrijk als het gaat om participatie.

In de toelichting bij 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"*⁶

Het Provinciaal bestuur vindt het belangrijk dat mensen echt meedoen en dat hun meningen worden gehoord. Naar mensen luisteren en met hen te praten over hun zorgen en ideeën over veranderingen in hun buurt, wijk, stad of regio. Het moet ervoor zorgen dat belangrijke problemen vanuit verschillende kanten worden bekeken.

Participatie is geen doel op zich. Het is de taak van het Provinciaal bestuur om rekening te houden met verschillende belangen, emoties, onbegrip, standpunten en argumenten in de samenleving. We moedigen verbinding en begrip voor standpunten en argumenten aan. Het overbruggen van tegenstellingen doen we door mensen actief te betrekken bij de voorbereiding en hun laten zien wat de resultaten zijn. Meedoen helpt de politiek en het openbaar bestuur ook om te leren van situaties die niet en wel goed gaan.

⁵ [Nieuw coalitieakkoord: Elke Limburger telt! - Provincie Limburg](#) (pagina 10)

⁶ [Participatie onder de Omgevingswet - Omgevingsweb](#)



De Provincie weegt activiteiten en plannen die van invloed zijn op besluitvorming in de fysieke leefomgeving. De Provincie stelt de belangenorganisaties die voor deze belanghebbenden opkomen in de gelegenheid om mee te denken of mee te doen in participatieve trajecten. Hierdoor komen mogelijk tegenstellingen in meningen op tafel. De Provincie moet uiteindelijk een keuze maken en komen tot een besluit waarmee misschien niet iedereen tevreden zal zijn. Dat kan betekenen dat niet iedereen tevreden of het eens is over de gekozen keuze voor een aanpak. Die keuze moeten we altijd kunnen uitleggen.

4. Onze rol vanuit de Omgevingswet

De Provincie Limburg kan een dubbele rol hebben in de organisatie van Provinciale initiatieven. Die van initiatiefnemer en die van bevoegd gezag. Wanneer de Provincie initiatiefnemer is voor wijzigingen in de omgevingsvisie, omgevingsverordening en bij de ontwikkeling en realisatie van programma's en projectbesluiten, zijn we verplicht om een proces van participatie op te zetten. In paragraaf 7 zijn hiervoor tien aandachtspunten vastgelegd. Bij het opstellen van een Provinciale Omgevingsvisie (POVI) voor het hele grondgebied en het Ruimtelijk Voorstel, wordt met andere medeoverheden en/of regionale omgeving opstellers, een apart plan van aanpak gemaakt. De participatie rondom de POVI is niet alleen gericht op medeoverheden maar ook op burgers, bedrijven en belangenorganisaties. Voorkomen moet worden dat dezelfde partijen gelijktijdig vanuit verschillende kanten worden benaderd om mee te denken over provinciale beleidsdocumenten.

Als de Provincie een omgevingsvergunning beoordeelt van een externe initiatiefnemer kan de Provincie de initiatiefnemer niet dwingen of verplichten om een participatieproces op te zetten. De Provincie mag geen participatieverplichting opleggen. In vooroverleggen kunnen we een initiatiefnemer wel stimuleren om omwonenden (en andere belanghebbenden) vroegtijdig te betrekken bij de plannen. Een besluit op een omgevingsaanvraag vindt plaats na weging van alle betrokken belangen en de ontvangen informatie.

Het is een aanvraagvereiste voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om aan te kruisen of het een participatietraject heeft opgezet. Zo ja, dan wordt gevraagd wat de participatie aan resultaat heeft opgeleverd. Zo nee, dan kan dit niet alsnog worden verplicht. Aanvragers zijn dus zelfverantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving bij hun initiatief. Kiest de initiatiefnemer voor participatie dan is deze volledig vrij om te bepalen wie het bij de participatie betreft en hoe actief diegenen benaderd worden.

Rolscheiding

Rolscheiding is een belangrijke bouwsteen die bijdraagt aan vertrouwen. Het scheiden van rollen zorgt voor het bouwen aan vertrouwen met de Limburgse samenleving. Elke vorm van belangenverstremming, zelfs de schijn ervan, moet worden vermeden. Als initiatiefnemer of als bevoegd gezag is het belangrijk om geen dubbele pet op te hebben. Dat doen we vanuit onze integriteitscode. Het vermijden van belangenconflicten en zorgen voor een eerlijk, open en onpartijdig besluitvormingsproces is erg belangrijk.

5. Participatiewerkwijze onder de Omgevingswet⁷

De Omgevingswet vraagt om onze werkwijzen en werkvormen in te richten. Onze kernwaarden zien de Provincie als basis voor het bouwen aan vertrouwen met de Limburgse samenleving. Hierbij is het motto: "We zeggen wat we doen en doen wat we zeggen". Dit betekent dat de Provincie verantwoordelijk is en blijft voor het afwegen en inrichten en op maat organiseren van participatie. In het voorbereiden van onze plannen maken we altijd helder wat de opgave is die we voor ogen hebben en welk doel we daarbij voor ogen hebben.

⁷ [Denkwijze\(r\) voor goede participatie | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)



	Vorbereiding van de opgave	Doel
1	De complexiteit van het voorgenomen plan of besluit	Bepalen van de omvang van het participatietraject en werkvormen
2	Verschillende belangen en consequenties voor de leefomgeving, de inwoners, belanghebbenden en bedrijven	Bepalen van de samenstelling van de doelgroepen en doelgroep benadering
3	Het vermijden van belangenconflicten (rolscheiding) als initiatiefnemer en bevoegd gezag	Vastleggen van risico's van belangenverstrengeling
4	Het tijdsplan van het plan en wat het resultaat van het plan moet zijn	Duidelijkheid over de duur van het project en wat het doel is van het plan
5	Welke ruimte er is voor belanghebbenden om inbreng te leveren	Bepalen van de inbrengmogelijkheden en verwachtingen naar de participanten
6	De wijze waarop de participatie wordt georganiseerd	Verduidelijken hoe het traject gaat verlopen
7	Welke rol de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hebben in het project	Wie is eigenaar van het plan en beslist over het resultaat
8	Hoe en wanneer mensen in een vroeg stadium actief of informatief betrokken worden. Maar ook mensen tijdens het traject blijft informeren	Vastleggen van een participatievorm
9	De manier waarop een zo groot mogelijke betrokkenheid kan worden gehaald. Dit is afhankelijk van de complexiteit van het plan. Hoeveel betrokkenen nodig zijn kan per project verschillen.	Bepaalt de inzet van participatie en het bereiken van zoveel mogelijk mensen. Inzet moet ook in verhouding staan met de complexiteit van het plan (punt 1)

Om een project uit te voeren, kan de overheid de projectprocedure⁸ gebruiken. In een projectprocedure worden zo vroeg mogelijk alle belangen in beeld gebracht. Ook in het organiseren van participatie in de verkenningsfase van de projectprocedure heeft iedereen de mogelijkheid zelf informatie, oplossingen of 'koppelkansen' aan te dragen. De bovengenoemde punten kunnen ook in deze procedure toegepast worden.

6. Wat is "de passende vorm"?

De Provincie is verantwoordelijk voor het afwegen, inrichten en op maat organiseren van de participatieprocessen waar zij zelf initiatiefnemer of bevoegd gezag is. Er bestaat geen succesformule voor een goede standaard van een "passende" werkvorm voor participatie. Deze verschilt per geval, per onderwerp en de complexiteit van het vraagstuk. Het opstellen en vaststellen van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen is anders dan de inhoud van het programma van het Limburgs Programma Landelijk Gebied. De omvang, het onderwerp, de betrokken partijen en belanghebbende partijen verschillen volledig.

Hoe?

Afgelopen jaren heeft de Provincie ervaring opgedaan in participatietrajecten en werkvormen. Dat gebeurde in vormen zoals informatiebijeenkomsten, leefomgevingsbijeenkomsten, Inspiratie-/interactieve sessies, het Rad van participatie, social mediacampagnes en Burgertopbijeenkomsten. De Provincie blijft en wil werken aan het vinden van nieuwe werkvormen zoals platformconsultaties, digitale participatie en focusgroepen. Ons doel is om in het besluitvormingsproces de stem van burgers zoveel mogelijk tot uitdrukking te laten komen. Zo krijgen we een breed inzicht in de verschillende belangen binnen een project/initiatief. We leggen deelnemers uit waarom en hoe we ze betrekken. Deelnemers worden verteld wat hun bijdrage en invloed is of kan zijn en wat van hen wordt verwacht in de besluitvorming.

⁸ [Projectprocedure | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)



De belangrijkste ervaringen en leerpunten op dit terrein vinden we terug in de evaluatie van de Burgertop 2018⁹. Deze komen in de vijf kernwaarden (samen, open, transparante, inclusieve en uitnodigende participatie) terug.

- Zet in op verwachtingenmanagement van zowel overheid als burger
- Borg en communiceer over de besluitvorming rond het eindproduct
- Betrek ondervertegenwoordigde doelgroepen
- Faciliteer het groepsproces en de groepsdynamiek tijdens de panels
- Communiceer transparanter over Plan van Aanpak en de structuur
- Maak een Reglement over o.a. de gedragscode
- Regel professionele ondersteuning en begeleiding
- Rapporteer regelmatig aan politiek en burger
- Stel een onafhankelijk en externe organisatievorm in
- Vervang creatie door co-creatie¹⁰

Wanneer en aanpak participatie?

Participatie moet in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvinden. Wanneer voldoende participatie is toegepast is niet in de wet terug te vinden. De keuze voor de vorm van participatie is bewust bij de initiatiefnemer gelaten. Wel staat in de toelichting bij het Omgevingsbesluit dat voor de wijze waarop participatie plaats moet vinden, “*de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving van belang zijn*”.

Bij klein initiatief met weinig of gering effect op de leefomgeving kan worden volstaan met een beperkte vorm van participatie. Een initiatief met groter effect op de leefomgeving zal uitgebreidere participatie met zich meebrengen.

De Provincie als initiatiefnemer zal die inschatting dus goed moeten maken. De participatie-inspanning moet dus in verhouding zijn (proportioneel) ten opzichte van de aangevraagde activiteit. In de afweging van alle betrokken belangen wordt in de besluitvorming ook de aanpak van het participatieproces betrokken.

De participatieladder

De participatieladder laat verschillende niveaus van meedoen zien. Van alleen informatie geven tot helemaal samen beslissen. Elke stap op die 'ladder' betekent een ander niveau van meedoen. De uiteindelijke keuze voor een participatietrede hangt af van de situatie en de gevoeligheid van het onderwerp. Maar ook van de mensen die erbij betrokken willen zijn.

Mensen kunnen nieuwe situaties en veranderingen in hun omgeving beter begrijpen als ze betrokken zijn bij projecten en plannen. Niet alle vraagstukken zijn geschikt voor dezelfde aanpak en een uitgebreide betrokkenheid. In het volgende overzicht is elke trede toegelicht. Toegevoegd is wel soort vraagstuk en welke werkvorm daarop kan aansluiten. Het is niet uitgesloten dat op een lagere participatietrede gebruik gemaakt wordt van een intensievere betrokkenheid van deelnemers. Doelstelling is een zo goed mogelijk en effectiever resultaat.

⁹ Afronding en overdracht pilot Burgertop Limburg 2018, e-mail Griffie van 20-4-2020 (PS 2020-24120).pdf

¹⁰ Dit is een leerpunt opgenomen en overgenomen uit de evaluatie van de Burgertop 2018. In de evaluatie is dit leerpunt verduidelijkt. Advies was om bij aanvang van beleidsontwikkeling aan burgerparticipatie te voldoen: “Hierdoor verleg je de focus van creatie naar co-creatie”.



Impact/complexiteit	Participatietrede	Soort besluit	Werkvorm (voorbeeld)
Lage impact/complexiteit	<p>Informereren</p> <p>Op deze trede deel je informatie met mensen. Bijvoorbeeld door nieuwsbrieven, websites, of informatieve bijeenkomsten. Je vraagt niet om input, maar zorgt ervoor dat mensen op de hoogte zijn.</p>	Bij makkelijke keuzes of simpele dingen, zoals kleine veranderingen of het delen van basisinformatie, kan het goed zijn om gewoon informatie te delen	Informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven, brochures, websites, posters, en persberichten
Gemiddelde impact/complexiteit	<p>Adviseren</p> <p>Op deze trede vraag je mensen advies, wat overwogen moet worden in de besluitvorming. Dit kan bijvoorbeeld via adviesgroepen, panels of commissies die input leveren voor beslissingen.</p>	Als een vraagstuk ingewikkelder wordt, zoals bij grote projecten voor wegen of gebouwen, kan het slim zijn om mensen om advies te vragen. Hun ideeën tellen echt mee wanneer er beslissingen worden genomen	Klankbordgroepen, burgerpanels, workshops, thematische bijeenkomsten, en co-creatie sessies, ronde tafelgesprekken
	<p>Raadplegen</p> <p>Hier vraag je om meningen, ideeën of feedback. Bijvoorbeeld door enquêtes, focusgroepen of openbare consultaties. Je luistert en haalt op wat mensen te zeggen hebben.</p>	Bij beslissingen die niet heel groot zijn, zoals het maken van nieuwe regels in een buurt of aanpassingen in lokale plannen.	Enquêtes, focusgroepen, brainstormsessies, interviews, peilingen, en openbare consultaties, Rad van Participatie, klankbordgroepen
Hoge impact/complexiteit	<p>Coproduceren</p> <p>Bij deze trede werken mensen samen met besluitvormers om beleid of plannen te maken.</p>	Het gaat om grote beslissingen met veel invloed op de leefomgeving, zoals plannen voor een hele regio of grote veranderingen in de leefomgeving.	Co-creatieve workshops, ontwerpessies, burgerpanels, werkateliers, burgerbegrotingen,
	<p>Meebeslissen</p> <p>Hier hebben mensen directe invloed op de uiteindelijke beslissing. Bijvoorbeeld door burgerinitiatieven, co-bestuur of stemmingen waarbij de gemeenschap de uiteindelijke keuze maakt.</p>	Het gaat om beslissingen die veel mensen of hele gemeenschappen beïnvloeden, zoals grote projecten of plannen aanpassen. De keuze om mee te beslissen is een belangrijk onderdeel van het besluit.	Burgerinitiatieven, zelfbeheerprojecten, buurtcoöperaties, en participatieve burgerbegrotingen



7. Zeggen wat we gedaan hebben: Motiveringsplicht

Participatie betekent voor de Provincie een open en transparant proces, dat inwoners en andere belanghebbenden uitnodigt om mee te denken. Dit betekent dat we participatie op maat aanpakken. Geen enkel vraagstuk is identiek. Het brengt met zich mee dat sommige projecten eenvoudiger of lastiger te organiseren zijn. Per project kan dat in een participatieplan worden vastgelegd. Hierin staat in elk geval op welke manier inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen (vooraf) bij het voorbereiden van een omgevingsvisie, programma, omgevingsverordening en projectbesluit betrokken worden. Een goed participatieplan helpt de Provincie om als initiatiefnemer uit te leggen en te motiveren hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken worden bij de voorbereiding en de resultaten daarvan. Bij het starten van een projectprocedure is ook een kennisgeving van participatie verplicht. In deze kennisgeving staat hoe de Provincie de participatie vormgeeft. Bij projectbesluiten volgen we de wettelijke projectprocedure en regelgeving van de Omgevingswet.

Als handvat voor het opstellen van een participatieplan houden we rekening met volgende tien aandachtspunten. Ze zijn een hulpmiddel om uit te leggen wat we gedaan hebben.

1	Projectomschrijving	Is een heldere beschrijving opgesteld van de [fysieke] opgave en de context ervan: waar gaat dit proces/project over? Op welke vraag is dit een antwoord, voor welk vraagstuk een oplossing	Open, Transparant en Uitnodigend
2	Doelgroep	Voor wie het proces/project betekenis heeft (wie is belanghebbende, wie is betrokken, wiens inbreng zouden we naast belanghebbenden en betrokkenen ook nog graag willen benutten?)	Samen en Uitnodigend
3	Diversiteit van de doelgroep	Is nagedacht over de betrokkenheid van medeburgers met een beperking en de laaggeletterden?	Uitnodigend en Inclusief
4	Verwachtingen management	Is aan belanghebbenden etc. duidelijk gemaakt en uitgesproken wat onze verwachtingen waren over proces en inhoud	Transparant en Open
5	Communicatie aanpak	Welke overwegingen en keuzes zijn gemaakt om belanghebbenden te bereiken, te informeren en te betrekken?	Open, Transparant en Uitnodigend
6	Werkvormen	Sluiten de werkvormen aan op vraagstuk en samenstelling van de doelgroep?	Open
7	Planning	Is de planning en tijdsfasering van het project duidelijk?	Open
8	Verslaglegging	Welke afspraken zijn gemaakt over de verslaglegging en terugkoppeling hiervan naar belanghebbenden?	Open en Transparant
9	Verantwoording	Hoe is de opbrengst van de werkvormen verwerkt inclusief de uitleg van ingebrachte opmerkingen of suggesties?	Open en Transparant
10	Evaluatie	Welke lessen zijn geleerd uit het betreffende participatieproces?	Samen



8. Implementatie, evaluatie en monitoring

Voor de invoering van participatie onder de Omgevingswet is deze nota een belangrijke stap voor de beleidsmakers en het Provinciaal bestuur (Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten). Gedeputeerde Staten sturen op de aanpak van de participatietrajecten. Zij zijn verantwoordelijk (eigenaar) voor de besluiten die hierover genomen worden. Provinciale Staten hebben het participatiebeleid vastgesteld en controleren de Gedeputeerde Staten.

8.1. Implementatie

De medewerkers van de Provincie moeten zorgen voor de uitvoering van de inhoud en de toepassing van de participatie. Dit vereist extra inzet op het leren werken met nieuwe communicatiemethoden en het onderhouden van de relatie met de burger (relatiemanagement). Voor het verder ontwikkelen van competenties en vaardigheden wordt door de implementatiewerkgroep Omgevingswet een plan uitgewerkt. Dit plan moet medewerkers in de organisatie helpen bij het invullen van hun werkzaamheden onder de Omgevingswet.

8.2. Evaluatie

Onderdeel van onze tien aandachtspunten is de rubriek 'evaluatie'. Evaluatie gaat over de lessen die geleerd zijn. Met name de projecten waar uitgebreide participatie is toegepast zijn dan zeer leerzaam. Als organisatie is zelfkritisch zijn op succes- en faalmomenten altijd belangrijk. Dit moet een vast onderdeel zijn in het werkproces van projecten. Project- en programmaleiders hebben hier een verantwoordelijkheid. In een zorgvuldige evaluatie wordt gestreefd naar betrokkenheid van burgers en oog te krijgen voor de wensen en behoeften van de bewoners van Limburg. Onderdeel van het doorlopen van participatie met participanten kan ook zijn dat zij gevraagd worden naar hun ervaringen. Weten op welke manier bewoners hun betrokkenheid hebben ervaren kan met behulp van de volgende vragen of:

- Zij in voldoende mate hun zorgpunten hebben kunnen neerleggen
- Was er voldoende gelegenheid om mening, suggesties of bijdragen te delen?
- Achteraf nog vragen waren die zij niet hebben durven verwoorden
- Zij vertrouwen hebben in het afwegen van hun inbreng
- De bijeenkomst gestructureerd is verlopen
- De Provincie duidelijk heeft gemaakt wat het probleem is en welke alternatieven besproken moesten worden.
- De vragen tijdig, vakkundig en volledig onderbouwd zijn beantwoord
- Er tijdens het proces voldoende communicatie was over de voortgang en de manier waarop de resultaten van de participatie werden meegenomen.

Vanuit een bredere blik wil de Provincie in een kwalitatieve rapportage kennis, lessen en ervaringen delen over participatie in zijn geheel. Dit kan waardevolle inzichten opleveren over wat mensen van waarde vinden, met andere woorden, voor brede welvaart. De Provincie kan lessen trekken uit de aard van initiatieven, verschillen tussen gemeenten en regio's en de participatiegraad. Om dit goed te kunnen doen wordt bij het inrichten en op maat organiseren van participatieprocessen met datateams samengewerkt. De teams zorgen ervoor dat gegevens op eenzelfde manier worden ingewonnen. Het programma "databledreven provincie Limburg en het kennisteam brede welvaart" zorgt voor de uniformiteit tussen de datateams.

8.3. Monitoring

Het is goed om de voortgang van de Omgevingswet in al zijn facetten te blijven volgen. Het effect van participatie wordt met behulp van onze gegevensaanpak (paragraaf 8.2) gemonitord. Provinciale Staten worden hierbij actief geïnformeerd.



Maastricht, d.d. 5 april 2024

Provinciale Staten voornoemd

De heer mr. A.O.J. Pregled, griffier

De heer E.M.G. Roemer, voorzitter