

Ontwerp Participatieverordening Flevoland

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

Overwegende dat:

- de Wet versterking participatie op decentraal niveau noopt tot het omzetten van de inspraakverordening naar een participatieverordening;
- Provinciale Staten op 29 mei 2024 het Participatiebeleid Provincie Flevoland hebben vastgesteld;
- de provincie een open houding aanneemt en actief verbinding zoekt met de samenleving;
- de provincie samenwerking organiseert vanuit vertrouwen en daarbij rekening houdt met wensen en mogelijkheden van betrokkenen;
- het wenselijk is deze uitgangspunten te verankeren door regels te stellen voor de toepassing van participatie bij provinciaal beleid en regelgeving;
- het noodzakelijk is hierin de Inspraakverordening Flevoland 2006 op te nemen, waardoor die verordening kan komen te vervallen.

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Flevoland van 3 februari 2026, nummer 3480519,

Gelet op artikel 147 van de Provinciewet,

BESLUITEN:

In ontwerp vast te stellen de navolgende verordening:

Participatieverordening Flevoland

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

Deze verordening verstaat onder:

- a. beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid.
- b. inspraak: een vorm van participatie, waarbij een bestuursorgaan inwoners en belanghebbenden de mogelijkheid biedt om hun mening te geven als bedoeld in artikel 147, tweede lid, van de Provinciewet;
- c. inspraakprocedure: de wijze waarop aan de inspraak gestalte wordt gegeven;
- d. inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Provinciewet;
- e. maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités ondernemingen zonder winstoogmerk en andere organisaties die een collectief vormen en die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de provinciale samenleving;
- f. participatie: een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid;

- g. uitdaagrecht: het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om een provinciale taak te kunnen uitvoeren als bedoeld in artikel 147, derde lid, van de Provinciewet.

Artikel 2. Doelstelling

Het doel van deze verordening is om:

- duidelijkheid te geven over het proces van participatie en de voorwaarden waaronder toepassing van het uitdaagrecht mogelijk is;
- de samenwerking tussen de provincie enerzijds en inwoners en maatschappelijke partijen anderzijds te versterken.

Artikel 3. Onderwerp van participatie, waaronder inspraak, en uitdaagrecht

1. Het provinciebestuur besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie, waaronder inspraak, plaatsvindt en ten aanzien van zijn eigen taken of om toepassing van het uitdaagrecht kan worden verzocht.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op inspraak, indien een wettelijk voorschrift tot het verlenen van inspraak verplicht.
3. In ieder geval wordt participatie, waaronder inspraak, verleend op de volgende beleidsvoornemens:
 - a. beleidsdocumenten dan wel wijzigingen of uitwerkingen daarvan;
 - b. algemeen verbindende voorschriften dan wel wijzigingen daarvan;
 - c. beleidsregels dan wel wijzigingen daarvan.
4. Er vindt geen participatie, waaronder inspraak, of toepassing van het uitdaagrecht plaats als:
 - a. het om ondergeschikte wijzigingen van eerder vastgesteld beleid gaat;
 - b. participatie of toepassing van het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgesloten is;
 - c. de uitkomst van de participatie of de toepassing van het uitdaagrecht vanwege spoedeisendheid niet kan worden afgewacht;
 - d. de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving zwaarder weegt;
 - e. sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij het bestuursorgaan niet of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - f. het om interne aangelegenheden van de provincie gaat;
 - g. het om de provinciale begroting of de vaststelling van belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Provinciewet gaat;
5. Toepassing van het uitdaagrecht vindt in ieder geval geen toepassing voor taken die bij of krachtens wettelijk niet overgedragen kunnen worden en uitgevoerd moeten blijven worden door het provinciebestuur. Hieronder worden in ieder geval begrepen:
 - a. veiligheidstaken;
 - b. vergunningverlening, toezicht en handhaving;
 - c. subsidiebeoordeling en -toekenning;
 - d. interne ondersteunende taken (zoals bedrijfsvoering en personeelsbeleid);
 - e. taken waarover afspraken zijn gemaakt met verbonden partijen;
 - f. taken die naar aard en schaal of op grond van een wettelijke plicht niet voor overdracht in aanmerking komen, waaronder taken waarvoor de commissaris van de Koning een wettelijke rol of verantwoordelijkheid heeft.

Hoofdstuk 2. Participatie

Artikel 4. Plan voor participatie

1. Bij beleidsvoornemens waarbij participatie wordt toegepast, kan het bestuursorgaan een participatieplan vaststellen.
2. Het participatieplan geeft richting aan de wijze waarop inwoners en belanghebbenden worden betrokken.
3. In het plan wordt in ieder geval het volgende aangegeven:
 - a. het doel en de reikwijdte van de participatie;
 - b. de fasen van het proces waarbij participatie mogelijk is;
 - c. de wijze waarop resultaten worden vastgesteld en teruggekoppeld.

4. De invulling van het participatieplan sluit aan bij het provinciale participatiebeleid, tenzij bijzondere omstandigheden een andere aanpak rechtvaardigen.

Artikel 5. Eindverslag participatie

1. Nadat participatie heeft plaatsgevonden stelt het bestuursorgaan een eindverslag van de participatie vast.
2. Indien geen participatieplan als bedoeld in artikel vier is vastgesteld, wordt in afwijking van het eerste lid aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het provinciale participatiebeleid en wordt aangegeven hoe inwoners en belanghebbenden zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
3. Het bestuursorgaan betreft het eindverslag als bedoeld in het eerste lid of de resultaten als bedoeld in het tweede lid bij de besluitvorming over het beleidsvoornemen.

Hoofdstuk 3 Inspraak

Artikel 6. Inspraakprocedure

1. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Het bestuursorgaan kan voor een beleidsvoornemen een andere inspraakprocedure vaststellen wanneer daaraan gelet op de aard, de schaal en de reikwijdte van het beleidsvoornemen behoefte is.

Hoofdstuk 4 Uitdaagrecht

Artikel 7. Toepassen van uitdaagrecht

1. Een verzoek voor het toepassen van het uitdaagrecht kan worden ingediend als:
 - a. het gaat om een provinciale taak die is vastgelegd in de begroting of in vastgesteld beleid;
 - b. er budget beschikbaar is voor de betreffende taak;
 - c. de verzoeker aannemelijk maakt over voldoende kennis, draagvlak en uitvoeringskracht te beschikken;
 - d. het initiatief voldoende steun heeft onder direct betrokkenen of belanghebbenden, passend bij de aard van het initiatief;
 - e. de uitvoering niet in strijd is met het algemeen belang of met belangen van derden.
2. Het initiatief leidt tot één of meer van de volgende opbrengsten:
 - a. maatschappelijke meerwaarde voor de samenleving, bijvoorbeeld door iets duurzamer, inclusiever of rechtvaardiger te doen;
 - b. een vernieuwende aanpak of samenwerking tussen overheid en samenleving;
 - c. meer samenhang en betrokkenheid in de gemeenschap;
 - d. uitvoering binnen of goedkoper dan het bestaande budget.

Artikel 8. Verzoek toepassing uitdaagrecht

1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij gedeputeerde staten een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht indienen.
2. In een verzoek tot toepassing van het uitdaagrecht geeft verzoeker in ieder geval aan:
 - a. welke taak van het provinciebestuur de verzoeker wil uitvoeren;
 - b. de motivatie van de maatschappelijke meerwaarde en de kosten van het uitvoeren van de provinciale taak door verzoeker;
 - c. welke andere inwoners of maatschappelijke partijen willen meedoen aan het uitvoeren van de taak;
 - d. het resultaat van het participatieproces met andere belanghebbenden; en
 - e. hoe de verzoeker met de provincie wil samenwerken of welke hulp hij nodig heeft.

Artikel 9. Uitvoering taak

1. Het provinciebestuur beslist op het verzoek als bedoeld in artikel 8.
2. Als het provinciebestuur het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht toewijst, maakt het met de verzoeker afspraken over:
 - a. het proces, het resultaat en de looptijd van de uitvoering van de taak;
 - b. het budget en de financieringswijze van de uitvoering van de taak;
 - c. het contact met het bestuursorgaan gedurende de uitvoering van de taak;
 - d. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het tussentijds beëindigen van de uitvoering van de taak; en
 - e. de evaluatie van de uitvoering van de taak.

Artikel 10. Hardheidsclausule

Het provinciebestuur kan artikel 8 en 9 buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang dat de regeling in dit hoofdstuk beoogt te beschermen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 11. Intrekking inspraakverordening en overgangsrecht

1. De Inspraakverordening Flevoland 2006 wordt ingetrokken.
2. De Inspraakverordening Flevoland 2006 blijft van toepassing op beleidsvoornemens waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een inspraakprocedure op grond van die verordening was gestart.

Artikel 12. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking in het Provinciaal Blad.

Artikel 13. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: "Participatieverordening Flevoland".

Aldus besloten in de vergadering van (datum),

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,

Toelichting Participatieverordening Flevoland

Inleiding

De Wet versterking participatie op decentraal niveau is per 1 januari 2025 in werking getreden. Deze wet regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor is de regeling in o.a. artikel 147 Provinciewet over inspraak uitgebreid naar participatie. Daarnaast is het uitdaagrecht wettelijk verankerd.

Als gevolg van deze wet verplicht de Provinciewet provincies een participatieverordening vast te stellen, waarin wordt geregeld hoe inwoners en andere belanghebbenden kunnen deelnemen aan de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarnaast moet de verordening regels bevatten over het uitdaagrecht: de mogelijkheid voor inwoners en maatschappelijke partijen om de uitvoering van een provinciale taak over te nemen of aan te sturen zoals ook al in het Participatiebeleid van Flevoland van 2024 is opgenomen. Dit heeft geleid tot de Participatieverordening Flevoland.

Deze verordening vormt samen met de Algemene wet bestuursrecht en het Participatiebeleid Provincie Flevoland het kader voor de wijze waarop inwoners, maatschappelijke partijen en andere belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van provinciaal beleid.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Definities

In dit artikel zijn de centrale begrippen uitgewerkt die in de verordening gebruikt worden. Hierdoor wordt verduidelijkt wat onder andere participatie, inspraak, maatschappelijke partijen en uitdaagrecht wordt verstaan. De definities sluiten aan bij de Provinciewet en het Participatiebeleid Provincie Flevoland dat in 2024 is vastgesteld, zodat beleid en verordening inhoudelijk en terminologisch op elkaar aansluiten.

Artikel 2. Reikwijdte van de verordening

Dit artikel bepaalt wanneer de verordening van toepassing is. Uitgangspunt is dat participatie wordt toegepast bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van provinciaal beleid. De provincie hanteert hierbij een open houding, een gedrag en werkwijze waarbij medewerkers en bestuurders van het bevoegde orgaan van de provincie Flevoland constant in verbinding staan met de samenleving, zodat iedereen die dat wil kan deelnemen. In de gevallen waarin participatie niet passend of niet mogelijk is (bijvoorbeeld spoedeisendheid, interne aangelegenheden of wanneer het gaat om besluiten waar geen keuze meer te maken is), wordt geen participatie toegepast. Dit zorgt ervoor dat participatie doelmatig en zinvol wordt georganiseerd.

Artikel 3. Doelstelling

Dit artikel geeft aan wat de verordening beoogt te bereiken. De verordening heeft tot doel de betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke partijen, ondernemers en medeoverheden te versterken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Zij draagt bij aan een open en toegankelijke samenwerking, maakt het mogelijk participatie tijdig en inzichtelijk te organiseren, geeft duidelijkheid over rollen en verwachtingen en biedt ruimte aan initiatieven uit de samenleving, waaronder het uitdaagrecht. Onder het provinciebestuur wordt hier gelet op artikel 5 van de Provinciewet verstaan, ieder orgaan van de provincie dat bevoegd is afhankelijk van de specifieke situatie. Dit zijn provinciale staten, gedeputeerde staten en een commissaris van de Koning.

Artikel 4. Participatieplan

Wanneer participatie wordt toegepast, kan het bestuursorgaan een participatieplan vaststellen. In een participatieplan wordt aangegeven wie op welke momenten en op welke wijze wordt betrokken en welke invloed daarbij mogelijk is. Dit bevordert duidelijkheid, transparantie en voorspelbaarheid voor deelnemers. Het participatieplan dient inhoudelijk, tenzij anders gerechtvaardigd is, aan te

sluiten bij de kaders die het Participatiebeleid Provincie Flevoland stelt. Na afloop van de participatie wordt er een eindverslag opgesteld dat betrokken wordt bij de besluitvorming over het beleidsvoornemen.

De provincie maakt gebruik van brede, niet-uitputtende participatie instrumenten. Welke instrumenten worden ingezet, verschilt per onderwerp en per doelgroep, omdat iedere situatie maatwerk vraagt. Zo is onze digitale participatietool DenkmeeFlevoland.nl gebruikt bij een infrastructuurproject en bij de omgevingsvisie, terwijl gebiedscafés zijn ingezet bij landbouw vraagstukken. De provincie kiest steeds een passende mate van participatie, aan de hand van de participatieladder. De keuze voor welke instrumenten we gebruiken blijft in ontwikkeling, omdat we blijven leren wat in Flevoland het beste werkt.

Artikel 5. Eindverslag participatie

Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan na afloop van het participatieproces een eindverslag opstelt. Wanneer er vooraf een participatieplan is vastgesteld, is het opstellen van een eindverslag verplicht. Als er geen participatieplan is vastgesteld, kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om toch een eindverslag op te stellen. Het bestuursorgaan moet dan in ieder geval aangegeven op welke wijze inwoners en belanghebbenden zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Het provinciebestuur wil de kennis en ervaring van inwoners benutten door middel van participatie. Door inwoners direct te betrekken bij de verschillende fasen van beleidsvorming, ontstaat er kwalitatief beter beleid dat beter aansluit bij de behoeften en verwachtingen van de samenleving. Participatie vraagt van de volksvertegenwoordiging dat zij interactief is met de omgeving, daadwerkelijk luistert naar vragen en ideeën van inwoners en belanghebbenden, maar ook dat zij achteraf verantwoordt wat er is gedaan met de resultaten van participatie. Het eindverslag, of in voorkomend geval de resultaten van de participatie, wordt vervolgens betrokken bij de besluitvorming en openbaar gemaakt, zodat zichtbaar is hoe de opbrengsten van participatie zijn meegewogen. Daarbij is van belang aandacht te hebben voor de representativiteit van de samenstelling van de groep participanten. Ook het algemeen belang en de belangen van inwoner(s)(groepen) die niet participeren moeten immers worden meegenomen bij de beleidsvorming.

Artikel 6 Inspraakprocedure

In dit artikel is geregeld dat voor inspraak wordt aangesloten bij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Omdat deze procedure wettelijk is vastgesteld, is het niet nodig deze verder in de verordening uit te werken. Het is mogelijk dat vanwege de aard van de situatie de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet passend is, bijvoorbeeld bij regelgeving die zich enkel richt tot een specifiek afgebakende groep. In dat geval kan, gemotiveerd, een andere inspraakprocedure gekozen worden. In beginsel wordt echter gekozen voor de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, om eenieder in staat te stellen een zienswijze in te dienen op ontwerpstukken. In het geval van beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften is dat extra wenselijk, omdat ingevolge artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep mogelijk is tegen dergelijke besluiten.

Artikel 7 Toepassen van uitdaagrecht

In dit artikel staan de voorwaarden waaronder een verzoek kan worden toegekend. Het gaat om provinciale taken waarbij wordt aangetoond dat uitvoering door de initiatiefnemer leidt tot meer maatschappelijke waarde. Maatschappelijke meerwaarde betekent dat het initiatief zichtbaar bijdraagt aan het algemeen belang in Flevoland. Dit kan bijvoorbeeld door: verbetering van de leefomgeving, natuur of duurzaamheid, versterking van sociale samenhang of participatie, innovatie in uitvoering of samenwerking, vergroten van eigenaarschap of betrokkenheid of door betere aansluiting bij behoeften van inwoners of specifieke groepen.

Het gaat dus niet alleen om efficiëntie of kostenbesparing, maar vooral om kwaliteit, draagvlak en betekenis voor de samenleving. Het tweede lid geeft taken aan die nooit kunnen worden overgedragen, omdat daarvoor de wettelijke of organisatorische verantwoordelijkheid bij de provincie blijft.

Artikel 8 Verzoek toepassing uitdaagrecht

Dit artikel bepaalt wie een verzoek kan indienen en welke informatie daarbij nodig is. De gegevens die worden gevraagd, zijn nodig om te kunnen beoordelen of de initiatiefnemer de taak uitvoerbaar en verantwoord kan overnemen en hoe kwaliteit wordt geborgd. Onder de motivatie die in het tweede lid wordt benoemd, wordt in ieder geval verstaan de toelichting op kennis en ervaring, de gekozen uitvoeringswijze en de onderbouwing van de kosten. In de praktijk zal men al in een voorstadium in overleg zijn getreden met de provincie om het mogelijke uitdaagrechtinitiatief te bespreken en te bezien of indiening van een verzoek succesvol kan zijn. Ook komen zaken met betrekking tot de juridische uitwerking van het initiatief (zoals overeenkomsten, financiële afwikkeling, verzekeringen en dergelijke) in dat stadium reeds aan bod.

Een aanvraag wordt ingediend bij GS als dagelijks bestuur. Afhankelijk van de uitgedaagde taak beslissen GS zelf of leggen het voor bij de CdK of PS.

Artikel 9 Uitvoering taak

Wanneer toepassing van het uitdaagrecht wordt toegekend, worden tussen provincie en initiatiefnemer afspraken gemaakt over uitvoering, financiering, samenwerking en evaluatie. In dit stadium wordt de reeds voorbesproken (juridische) uitwerking van het uitdaagrechtinitiatief concreet vastgelegd. Dit borgt dat de provincie eindverantwoordelijkheid kan blijven dragen voor de provinciale taak. Over het algemeen zal men in de praktijk, vanwege de voorbereiding voorafgaand aan de formele indiening van het verzoek tot toepassing van het uitdaagrecht, de vastlegging van de wijze van uitvoering, financiering, samenwerking en evaluatie gelijktijdig laten plaatsvinden met het besluiten op het uitdaagrechtverzoek zelf.

De term provinciebestuur wordt gehanteerd omdat de bevoegdheid in sommige gevallen bij een ander provinciaal orgaan kan berusten. Het betreft dus niet in alle gevallen gedeputeerde staten.

Artikel 10 Hardheidsclausule

Dit artikel maakt het mogelijk voor het provinciebestuur om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de bepalingen over het uitdaagrecht, wanneer strikte toepassing daarvan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Omdat het uitdaagrecht zich in de praktijk nog ontwikkelt, kunnen zich situaties voordoen die bij de totstandkoming van de regeling niet volledig waren te voorzien. De hardheidsclausule is bedoeld voor incidentele situaties waarin maatwerk noodzakelijk is en waarin de nadelige gevolgen van toepassing van de regeling niet op een andere wijze kunnen worden opgevangen.

Slot-en overgangsbepalingen

De slotartikelen regelen de intrekking van de Inspraakverordening Flevoland 2006, overgangsrecht, de inwerkingtreding van deze verordening en de citeertitel.