provincie groningen

PROVINCIAAL BLAD

Officiële uitgave van de provincie Groningen

Nr. 19743

19 november 2026

Participatieverordening provincie Groningen

Provinciale Staten van Groningen:

Gelezen het statenvoorstel van Gedeputeerde Staten van 23 juni 2026, 2026-102746,

Gelet op
Artikel 147 van de Provinciewet
Amendement A75 'Aantoonbare Groningse binding organisaties'

Overwegende dat
- op 1 januari 2025 de Wet versterking participatie op decentraal niveau (Stb. 2024, 203) in werking is getreden, waarmee artikel 147 van de Provinciewet is gewijzigd en provinciale staten verplicht zijn bij verordening regels te stellen over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van provinciaal beleid, alsmede voorwaarden vast te stellen voor het uitoefenen van het uitdaagrecht

Besluiten:

Vast te stellen de Participatieverordening provincie Groningen, luidende als volgt:

HOOFDSTUK 1 - Begripsomschrijvingen

Artikel 1 - Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:
- beleid: de door het bestuursorgaan vastgestelde of te ontwikkelen inhoudelijke koers, waaronder visies, programma's, projecten die richting geven aan het provinciale handelen;
- bestuursorgaan: het bestuursorgaan dat bevoegd is; afhankelijk van de inhoud van het beleid of de taak zijn dat provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning;
- deelnemer: een inwoner of maatschappelijke partij die deelneemt aan een participatieproces;
- initiatief: een voornemen van een inwoner of maatschappelijke partij om veranderingen aan te brengen in zijn fysieke leefomgeving of een taak uit te voeren in de zin van artikel 147, derde lid van de Provinciewet;
- inwoner: een ingezetene van de provincie als bedoeld in artikel 2 van de Provinciewet;
- jongere: een inwoner van 12 tot 18 jaar;
- maatschappelijke partij: een maatschappelijke organisatie, vereniging, stichting, burgercollectief of anders georganiseerde groep die een publiek of maatschappelijk belang vertegenwoordigt en niet behoort tot het provinciale bestuursorgaan;
- participatie: een manier van beleidsvoering waarbij inwoners en maatschappelijke partijen, individueel of collectief, invloed kunnen uitoefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, al dan niet op verzoek van de provincie;
- participatieplan: een vooraf opgestelde beschrijving van doel, procesontwerp, fasering, rollen, doelgroepen, werkvormen, communicatie, planning, beschikbare middelen en de wijze van terugkoppeling, die richting geeft aan hoe het participatieproces wordt ingericht en uitgevoerd. Het plan is erop gericht om vóór de start van het traject bewust keuzes te maken over de inrichting van het participatieproces en om dit proces herkenbaar en gestructureerd te organiseren;
- participatieproces: het geheel van activiteiten, werkvormen, stappen en overlegmomenten waarmee inwoners en maatschappelijke partijen worden betrokken bij beleids- en besluitvormingsprocessen van de provincie. Dit omvat ook procesafspraken over transparantie, inclusiviteit en terugkoppeling, conform de Provinciale Participatieleidraad;
- plan: het door het bestuursorgaan te doorlopen traject of op te stellen document waarin besluiten worden voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd ter uitvoering of de ontwikkeling van beleid;
- provinciale democratische waarden: de normatieve uitgangspunten die de provincie hanteert bij participatie, waaronder toegankelijkheid, inclusiviteit, representativiteit, transparantie, uitlegbaarheid en zorgvuldige belangenafweging. Deze waarden zijn benoemd in de provinciale Participatieleidraad;
- Provinciale Participatieleidraad: het participatiebeleid van de provincie Groningen, waaronder de participatieplan en het participatieverslag;
- provincie: provincie Groningen;
- uitdaagrecht: het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om de feitelijke uitvoering van een provinciale taak over te nemen als bedoeld in artikel 147, derde lid, van de Provinciewet.

HOOFDSTUK 2 - Algemene bepalingen

Artikel 2 - Doel

1. Deze verordening heeft tot doel de participatie van inwoners en maatschappelijke partijen te bevorderen door duidelijke kaders te stellen voor hun betrokkenheid bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van provinciaal beleid, programma's en projecten, als aanvulling op de representatieve democratie.
2. Participatie wordt zodanig ingericht dat zij bijdraagt aan een kwalitatief hoogwaardige, inclusieve en democratisch verantwoorde beleidsvorming. Daartoe wordt met deze verordening het volgende beoogd:
   a. belangen, perspectieven, kennis en ervaringen van inwoners en maatschappelijke partijen vroegtijdig en zorgvuldig in beeld te brengen;
   b. de kwaliteit van provinciaal beleid, uitvoering en aanpak te vergroten door gebruik te maken van maatschappelijke creativiteit, lokale kennis, praktische inzichten en vernieuwende ideeën;
   c. de legitimiteit en het draagvlak van provinciale besluitvorming te versterken door transparante, uitlegbare processen en zorgvuldige weging en terugkoppeling van inbreng.
3. De zeggenschap en het eigenaarschap van inwoners en maatschappelijke partijen te vergroten door ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven.
4. Participatie vindt plaats op een wijze die de democratische waarden van het provinciale openbaar bestuur waarborgt, in het bijzonder:
   a. toegankelijkheid en inclusiviteit, zodat ook jongeren en andere bijzondere doelgroepen kunnen deelnemen;
   b. transparantie over doelen, processtappen, rollen, mogelijkheden tot invloed en de wijze waarop inbreng wordt meegewogen;
   c. respect voor de eindverantwoordelijkheid van provinciale staten en het beginsel dat besluitvorming plaatsvindt in het algemeen belang, met een zorgvuldige weging van deelbelangen.

HOOFDSTUK 3 – Participatie op initiatief van de provincie

Artikel 3 - Voorbereiding participatieproces

1. Het bestuursorgaan stelt bij een plan aan de hand van de Provinciale Participatieleidraad vast hoe het participatieplan voor het plan eruitziet.
2. Het bestuursorgaan stelt vast of de uitkomsten van de participatie als zwaarwegend advies wordt aangemerkt. Van een zwaarwegend advies kan in elk geval sprake zijn indien in belangrijke mate belangen van jongeren zijn betrokken.
3. Het bestuursorgaan kan randvoorwaarden stellen indien het advies als zwaarwegend wordt aangemerkt.
4. Het bestuursorgaan geeft kennis voorafgaand aan de start van het participatieproces op een wijze die aansluit bij het gekozen participatieplan. De kennisgeving bevat een zakelijke inhoud van het plan, het participatieplan en de mogelijkheden van inwoners en belanghebbenden hieraan deel te nemen. Als er sprake is van een zwaarwegend advies wordt hiervan ook melding gedaan in de kennisgeving.
5. In aanvulling op het vorige lid kan in de kennisgeving ook andere partijen een mogelijkheid worden geboden deel te nemen voor zover deze naar verwachting een positieve bijdrage kunnen leveren aan het plan in het kader van het doel van deze verordening.
6. Indien dat nodig of wenselijk blijkt, kan het participatieplan gedurende het participatieproces worden aangepast. De deelnemers worden hierover geïnformeerd.
7. Indien organisaties bij een participatieproces worden betrokken, wordt in het participatieplan gemotiveerd welke binding deze partijen hebben met de provincie Groningen, het gebied waarop het participatieproces betrekking heeft of het onderwerp van het participatieproces, en op welke wijze deze binding bij de keuze en betrokkenheid van deze partijen is meegewogen.

Artikel 4 - Afzien van een participatieproces

Een bestuursorgaan kan afzien van een participatieproces:

a. bij ondergeschikte aanpassingen van een al vastgesteld plan;
b. als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
c. als er sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij de provincie geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
d. als er sprake is van documenten in het kader van de begrotingscyclus, de tarieven voor provinciale dienstverlening en belastingen;
e. als de uitvoering van een plan zo spoedeisend is dat de uitkomst van de participatie niet kan worden afgewacht;

f. als het om interne organisatorische aangelegenheden van de provincie gaat.

Artikel 5 - Participatieverslag

1. Het bestuursorgaan stelt bij de afronding van het participatieproces hiervan een participatieverslag op.
2. Het bestuursorgaan maakt het participatieverslag openbaar en informeert de deelnemers van het participatieproces.

Artikel 6 – Besluitvorming

1. Bij vaststellen van een (ontwerp) besluit over het onderwerp waarop participatie heeft plaatsgevonden, maakt het participatie verslag deel uit van het (ontwerp) besluit.
2. Wanneer de participatie als zwaarwegend advies is aangemerkt, kan hier slechts op gemotiveerde wijze van worden afgeweken. In dat geval zijn provinciale staten gehouden het advies in het openbaar te bespreken.

Artikel 7 - Participatie bij een beleidsvoornemen van provinciale staten

Gedeputeerde staten verzorgen het participatieproces bij de voorbereiding van een plan dat provinciale staten moeten vaststellen. De artikelen 3, 4 en 5 zijn van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 4 - Participatie op initiatief van een inwoner of maatschappelijke partij

Artikel 8 - Initiatief van inwoner of maatschappelijke partij

1. Gedeputeerde staten kunnen deelnemen aan een initiatief van een inwoner, overheid of maatschappelijke partij voor zover het onderwerp ziet op een provinciaal belang.
2. Gedeputeerde staten kunnen ondersteunen in het participatieproces.

HOOFDSTUK 5 - Uitdaagrecht

Artikel 9 - Verplicht vooroverleg

1. Een inwoner of maatschappelijke partij kan een verzoek tot overleg ter voorbereiding op een initiatief indienen bij de provincie.
2. Het bestuursorgaan reageert binnen zes weken op een verzoek tot overleg over een initiatief.
3. Het verzoek bevat in ieder geval een omschrijving van de provinciale taak of beleidsambitie en welke bijdrage het initiatief daaraan kan leveren.
4. Het bestuursorgaan biedt de initiatiefnemer de mogelijkheid het verzoek toe te lichten of te preciseren. Het bestuursorgaan treedt daartoe met de initiatiefnemer in overleg en is daarbij behulpzaam.
5. Het bestuursorgaan informeert initiatiefnemer of het het voorgenomen initiatief ondersteunt. Indien het bestuursorgaan besluit het initiatief niet te ondersteunen bevat de kennisgeving een onderbouwing van de redenen daarvan.

Artikel 10 – Verzoek tot initiatief

Een verzoek waarbij een inwoner of maatschappelijke partij gebruik maakt van het uitdaagrecht bevat in ieder geval:

a. een toelichting over het doel van het initiatief, waarbij wordt uitgelegd waarom de provinciale taak efficiënter of beter kan worden uitgevoerd;
b. een toelichting over het draagvlak onder inwoners en belanghebbenden;
c. een begrotingsvoorstel; en
d. een onderbouwing van de beschikbare tijd en kennis om de taak te kunnen uitvoeren.

Artikel 11 - Geen uitdaagrecht mogelijk

Overname van de uitvoering van een provinciale taak is in ieder geval niet mogelijk:

a. als het een lopend uitvoeringstraject of een ondergeschikte aanpassing daarvan betreft; of
b. als de kosten van de uitvoering van de taak boven de Europese drempelwaarde uitkomen.

Artikel 12 – Overige weigeringsgronden

Het verzoek bedoeld in artikel 10 wordt tevens geweigerd indien:

a. er geen vooroverleg heeft plaats gevonden als bedoeld in artikel 9;
b. niet afdoende is onderbouwd welk doel het initiatief dient en waarom en op welke wijze de betreffende provinciale taak efficiënter of kwalitatief beter kan worden uitgevoerd door de aanvrager dan door de provincie;

c. onvoldoende is aangetoond dat er draagvlak bestaat onder inwoners en andere relevante belanghebbenden voor het overnemen van de taak;
d. geen deugdelijk en volledig begrotingsvoorstel is overgelegd dat inzicht biedt in kosten, dekking en eventuele risico's van de taakuitvoering;
e. onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de aanvrager over de benodigde tijd, capaciteit, kennis en expertise beschikt om de taak op een zorgvuldige, betrouwbare en uitvoerbare manier over te nemen, dan wel indien er gegronde twijfel bestaat over de integriteit van de aanvrager of de personen die feitelijk leiding geven aan of uitvoering geven aan het initiatief, voor zover die twijfel de betrouwbare en verantwoorde uitvoering van de taak kan raken;
f. er voldoende gronden bestaan om aan te nemen dat de doelstelling van deze verordening niet wordt behaald met het overdragen van de taak.

HOOFDSTUK 6 - Slot en overgangsbepalingen

Artikel 13 – Evaluatie
1. Provinciale staten evalueren deze verordening uiterlijk binnen vijf jaar na de inwerkingtreding ervan.
2. Gedeputeerde staten zenden daartoe tijdig een evaluatieverslag aan provinciale staten, waarin in ieder geval aandacht wordt besteed aan:
   a. de werking en effectiviteit van de bepalingen over participatie op initiatief van de provincie;
   b. de toepassing en resultaten van participatie op initiatief van inwoners en maatschappelijke partijen;
   c. de werking van het uitdaagrecht, waaronder aanvragen, besluiten, knelpunten en kansen;
   d. de mate waarin de doelstellingen van artikel 2 en de provinciale democratische waarden zijn gerealiseerd.

3. Provinciale staten bezien naar aanleiding van het evaluatieverslag of aanpassing van deze verordening wenselijk is.

Artikel 14 - Inwerkingtreding
Dit besluit wordt bekend gemaakt in het Provinciaal blad en treedt in werking op 1 januari 2027.

Artikel 15 - Intrekken Inspraakverordening provincie Groningen 1993
De Inspraakverordening provincie Groningen 1993 wordt met ingang van het in artikel 14 bedoelde tijdstip ingetrokken.

[Artikel 15 bevat een kennelijke verschrijving. Hier wordt bedoeld: Inspraakverordening provincie Groningen 2004.]

Artikel 16 - Overgangsrecht
Op een plan dat in procedure is gebracht voor de inwerkingtreding van dit besluit gelden de bepalingen van Inspraakverordening provincie Groningen 1993.

Artikel 17 - Citeertitel
Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening provincie Groningen.

Groningen, 11 november 2026

Provincie Groningen voornoemd:

F.J. Paas, voorzitter
D. Schuldink, griffier

TOELICHTING

Algemene toelichting
1. Aanleiding en wettelijke grondslag
Met de Wet versterking participatie op decentraal niveau (Stb. 2024, 203) is artikel 147 van de Provinciewet gewijzigd. Daarmee wordt de provincie verplicht om bij verordening regels te stellen over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en

evaluatie van provinciaal beleid. Ook verplicht artikel 147 (nieuw) dat in de verordening voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen bepaalde taken kunnen uitvoeren (uitdaagrecht).

2. Doel en positionering: participatie als aanvulling op representatie
In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3) wordt participatie beschreven als een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen invloed kunnen uitoefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid. De representatieve democratie blijft daarbij het vertrekpunt; participatie is aanvullend en kan bijdragen aan betere kwaliteit van beleid en meer draagvlak. De verordening beoogt daarom helderheid te geven over kaders, rollen, processtappen en de weging van inbreng, zodat zowel inwoners als bestuurders weten wat zij kunnen verwachten.

3. Groningse context: democratische waarden en werkwijze
De Provinciale Participatieleidraad Groningen geeft een herkenbare en gestructureerde manier om samen met inwoners en organisaties plannen te ontwikkelen en projecten uit te voeren. De leidraad bevat kernwaarden, werkbladen (participatieplan en participatieverslag) en informatie voor gesprek, reflectie en evaluatie. De Provinciale participatieleidraad te vinden op de website van de provincie Groningen.
Participatie - Provincie Groningen
In 2021 is de Quick Scan Provinciale Democratie Groningen uitgevoerd. Uit de bevindingen blijkt dat de provinciale democratie kan worden gekarakteriseerd als een dynamisch samenspel. Tevens wordt benadrukt dat het van belang is om expliciet het gesprek te voeren over de wijze waarop besluitvorming tot stand komt, de transparantie van dit proces en de mate waarin inwoners invloed ervaren. Deze bevindingen onderbouwen de keuze om participatie systematisch te ontwerpen en te evalueren, zoals in deze verordening is beoogd.

4. Uitdaagrecht: bedoeling en afbakening
Volgens de parlementaire geschiedenis is het uitdaagrecht een bijzondere vorm van participatie waarbij het initiatief uit de samenleving komt. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken dit beter te kunnen uitvoeren. Het uitdaagrecht kan betrokkenheid en eigenaarschap vergroten en kansen bieden voor kwaliteit en samenwerking.

De verordening werkt dit uit via vooroverleg, indieningsvereisten, uitsluitingen en weigeringsgronden. Daarbij blijft gelden dat de provincie eindverantwoordelijk is voor het publieke belang en dat keuzes uitlegbaar moeten zijn.

Artikelsgewijze toelichting
Artikel 1
In dit artikel worden de kernbegrippen gedefinieerd om de reikwijdte en toepassing van de verordening eenduidig te maken.
De begrippen “inwoner/ingezetene” en “maatschappelijke partij” sluiten aan bij de terminologie in artikel 147 Provinciewet en de wetswijziging die het uitdaagrecht expliciet koppelt aan “ingezetenen en maatschappelijke partijen”. De definitie van maatschappelijke partij sluit aan op de wetsgeschiedenis, waar “maatschappelijke partijen” worden omschreven als maatschappelijke organisaties, verenigingen, stichtingen en burgercollectieven die een publiek of maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Moties bij hetzelfde wetsvoorstel benadrukken dat deze partijen lokaal verankerd zijn en een maatschappelijke waarde vertegenwoordigen, zonder onderdeel te zijn van het bestuur.
Door maatschappelijke partijen zo te definiëren, wordt duidelijk dat het gaat om collectieve maatschappelijke actoren, en niet om individuen of commerciële partijen. Dit maakt de toepassing van participatie- en uitdaagrechtbepalingen juridisch helder en uitvoerbaar.
Het begrip “jongere” sluit aan bij gangbare juridische en beleidsmatige indelingen waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen (0–12 jaar), jongeren (12–18 jaar) en jongvolwassenen (18 jaar en ouder). In het bijzonder betreft het hier de groep jongeren die wel in staat is tot deelname aan maatschappelijke en bestuurlijke processen, maar nog niet beschikt over kiesrecht.
Het afzonderlijk definiëren van jongeren is juridisch en beleidsmatig gerechtvaardigd. Anders dan volwassenen kunnen jongeren hun belangen niet via verkiezingen tot uitdrukking brengen. Tegelijkertijd worden zij wel in belangrijke mate geraakt door overheidsbeleid, met name op terreinen als leefomgeving, onderwijs, mobiliteit en klimaat. Juist vanwege deze positie is aanvullende participatie van jongeren van belang als aanvulling op de representatieve democratie.
Daarnaast volgt uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat kinderen en jongeren het recht hebben om hun mening te uiten over aangelegenheden die hen betreffen en dat aan die mening passend gewicht moet worden toegekend, in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid (artikel 12, eerste lid, IVRK). Dit brengt voor overheden een inspanningsverplichting mee om jongeren daadwerkelijk te betrekken bij beleidsvorming en besluitvorming.

Door jongeren als afzonderlijke categorie te definiëren, wordt invulling gegeven aan deze verplichting en wordt geborgd dat bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid expliciet aandacht bestaat voor de positie en belangen van deze groep. Daarmee wordt tevens voorkomen dat jongerenparticipatie afhankelijk is van incidentele beleidskeuzes en wordt een structurele basis gelegd voor het betrekken van jongeren bij besluitvorming.
Ook uit onderzoek en adviezen, waaronder die van de Kinderombudsman, blijkt dat expliciete aandacht voor jongeren noodzakelijk is om rechtsongelijkheid te voorkomen en hun participatie in de praktijk te waarborgen. Door jongeren als bijzondere doelgroep te benoemen, beoogt de provincie participatieprocessen toegankelijker en effectiever te maken en bij te dragen aan toekomstbestendig beleid en versterking van democratische betrokkenheid.
Het begrip "plan" wordt in deze verordening gehanteerd als een procesmatig instrument en niet als bron of vorm van beleid zelf. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de daarbij behorende wetsgeschiedenis. Uit de memorie van toelichting volgt dat participatie betrekking heeft op de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Participatie maakt daarmee onderdeel uit van het beleidsproces. De wetgever koppelt participatie primair aan dit proces en niet aan specifieke documenttypen.
De wet bepaalt daarmee wanneer participatie aan de orde is. De verordening heeft tot doel om hiervoor kaders te stellen en regelt op welke wijze participatie wordt vormgegeven. Het is niet de bedoeling om het toepassingsbereik van de wet te verruimen of te beperken. Met het begrip plan wordt deze procesgerichte benadering geconcretiseerd. Een plan is het traject of document waarin besluiten worden voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd. Daarmee wordt verduidelijkt op welk moment in het beleidsproces participatie moet worden overwogen en vormgegeven.
De opname van zowel "traject" als "document" beoogt het begrip praktisch hanteerbaar te maken. Met "traject" wordt aangesloten bij het beleidsproces als zodanig, terwijl "document" het herkenbare aanknopingspunt vormt in de ambtelijke praktijk, waar beleidsvorming zich vaak manifesteert in concrete stukken.
Tegelijkertijd moet het begrip plan materieel worden uitgelegd. Niet elk document is een plan. Bepalend is of het document onderdeel vormt van een fase waarin daadwerkelijk beleidskeuzes worden voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd. Daarmee wordt voorkomen dat het begrip te ruim wordt toegepast. Door het onderscheid tussen beleid (inhoudelijke koers) en plan (procesmatig instrument) expliciet te maken, wordt de reikwijdte van de verordening verduidelijkt en wordt aangesloten bij artikel 147 van de Provinciewet.
In het kader van de Mondriaan-beleidscyclus die binnen de provincie wordt toegepast, wordt het begrip "plan" ook aangeduid als "idee". Hiermee wordt benadrukt dat het gaat om een vroegtijdige fase in het beleidsproces, waarin initiatieven nog in ontwikkeling zijn en participatie een belangrijke rol speelt.
"Beleid" wordt omschreven als de inhoudelijke koers van het bestuursorgaan, zoals vastgelegd in visies, programma's, projecten of andere beleidsdocumenten. Deze keuze volgt de bedoeling van de Wet versterking participatie op decentraal niveau, waarin beleidsvorming wordt opgevat als een breed proces dat zowel strategische visies als projecten omvat.
Door beleid als inhoudelijk en plan als procedureel te duiden, ontstaat een helder onderscheid dat zowel voor bestuurders als voor initiatiefnemers de toepassing van de verordening verduidelijkt. Dit past binnen de Provinciewet, die participatie verplicht bij de voorbereiding van beleid, maar niet voorschrijft welke instrumenten daarvoor worden gebruikt.
De begrippen "participatieplan" en "participatieproces" verankeren de Groningse werkwijze uit de Participatieleidraad in de verordening.
Het begrip "uitdaagrecht" verwijst naar artikel 147, derde lid, Provinciewet, dat verplicht om voorwaarden in de verordening op te nemen waaronder taken kunnen worden uitgevoerd door inwoners en maatschappelijke partijen.

Artikel 2
Dit artikel geeft de doelstelling en waardenkaders van de verordening. Het artikel sluit aan bij de wettelijke opdracht om regels te stellen over betrokkenheid bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie.
De onderdelen over kwaliteit, draagvlak/legitimiteit, transparantie en inclusiviteit weerspiegelen zowel de memorie van toelichting (heldere kaders, risico's bij onvoldoende democratische randvoorwaarden) als de Provinciale Participatieleidraad (doelen en uitgangspunten). Het artikel borgt tevens dat participatie aanvullend is op representatieve besluitvorming en dat provinciale staten de eindverantwoordelijkheid behouden voor afwegingen in het algemeen belang.

Artikel 3
Dit artikel regelt de voorbereiding van het participatieproces en geeft invulling aan de wijze waarop het bestuursorgaan de participatie vormgeeft. Het artikel sluit aan bij de wettelijke opdracht om regels te stellen over de betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.
De inrichting van het participatieproces vindt plaats aan de hand van de Provinciale Participatieleidraad. Daarbij is niet één uniforme werkwijze voorgeschreven, maar wordt aangesloten bij de kenmerken van het concrete plan. Afhankelijk van bijvoorbeeld de aard van het plan, de betrokken belangen en de impact

op de omgeving kan gekozen worden voor een lichtere of juist intensievere participatievorm. Hiermee wordt maatwerk mogelijk gemaakt en wordt aangesloten bij het uitgangspunt dat participatie effectief en proportioneel moet zijn.

Met deze werkwijze wordt tevens tegemoetgekomen aan de wens van provinciale staten[1] om participatie specifieker en inhoudelijker vorm te geven, onder meer in het kader van complexe beleidsopgaven zoals de energietransitie. De participatieleidraad fungeert daarbij als praktisch kader waarmee het bestuursorgaan invulling kan geven aan deze opdracht en waarin ruimte bestaat om het participatieproces af te stemmen op het specifieke beleidsterrein.
De bepalingen over het zwaarwegend advies, de kennisgeving en de mogelijkheid om randvoorwaarden te stellen, dragen bij aan een zorgvuldig, transparant en navolgbaar participatieproces. Zij borgen dat vooraf duidelijkheid bestaat over de rol van participatie en de wijze waarop de uitkomsten worden betrokken bij de besluitvorming. Tegelijkertijd blijft participatie aanvullend op de representatieve democratie en behouden provinciale staten hun eindverantwoordelijkheid voor de uiteindelijke belangenafweging.
Tot slot voorziet artikel 13 in een evaluatie van deze verordening. . In het kader van deze evaluatie kan worden bezien in hoeverre de gekozen werkwijze, , in de praktijk voldoet en aansluit bij de doelstellingen van deze verordening. Daarbij kan in het bijzonder worden beoordeeld of deze aanpak voldoende tegemoetkomt aan de wens van provinciale staten om participatie gerichter en inhoudelijker vorm te geven, zoals tot uitdrukking gebracht in het statenbesluit. Op basis van deze evaluatie kan, indien daartoe aanleiding bestaat, de verordening worden aangepast om de effectiviteit en kwaliteit van participatie verder te versterken.

Artikel 4
Dit artikel bevat uitzonderingsgronden om participatie proportioneel toe te passen. Dit voorkomt onnodige belasting in situaties met beperkte beleidsvrijheid, spoed, interne aangelegenheden of waar participatie wettelijk is uitgesloten.

Artikel 5
Dit artikel borgt verantwoording en transparantie door een participatieverslag te verplichten. Dit sluit aan bij de Provinciale Participatieleidraad, waarin evaluatie en reflectie expliciet onderdeel zijn van de kwaliteitscyclus.

Artikel 6
Deze bepaling verbindt participatie met besluitvorming: het participatieverslag maakt onderdeel uit van het (ontwerp)besluit, zodat zichtbaar is hoe inbreng is betrokken.
Bij zwaarwegend advies is gemotiveerd afwijken mogelijk, passend bij de spanning tussen participatie en representatie die in de Kamerstukken wordt benoemd: volksvertegenwoordigers moeten uiteindelijk zelfstandig kunnen afwegen in het algemeen belang.

Artikel 7
Gedeputeerde staten verzorgen het participatieproces bij plannen die door provinciale staten worden vastgesteld. Dit ondersteunt een consistente uitvoering en een heldere rolverdeling.

Artikel 8
Deze bepaling biedt een grondslag voor deelname aan participatie geïnitieerd door derden: gedeputeerde staten kunnen deelnemen aan of ondersteunen bij initiatieven uit de samenleving voor zover deze een provinciaal belang raken. Dit sluit aan bij de bredere participatie-opvatting waarin ook maatschappelijke initiatieven een plek krijgen naast door de overheid geïnitieerde trajecten.

Artikel 9
Het verplichte vooroverleg faciliteert dialoog en helpt initiatiefnemers om een aanvraag zorgvuldig voor te bereiden. Dit past bij de bedoeling van het uitdaagrecht als uitnodiging tot samenwerking en maatwerk. De termijn en minimumeisen (omschrijving taak/ambitie en bijdrage) maken het proces voorspelbaar en ondersteunen een tijdige en zorgvuldige behandeling.

Artikel 10
Artikel 10 concretiseert – naast artikel 4:2 Awb – welke informatie nodig is om een uitdaagverzoek te beoordelen: doel en kwaliteits-/efficiëntiewinst, draagvlak, begroting en capaciteit/tijd/kennis. Dit sluit aan bij de kern van het uitdaagrecht.

Artikel 11

1) Besluit van 27 mei 2026 waarbij de wens is uitgesproken om in de participatieverordening specifiek participatie bij de energietransitie op te nemen naar aanleiding van het eindrapport “Regionale democratie vergt energie - een vervolg.

Dit artikel begrenst de toepassing van het uitdaagrecht. Uitsluiting bij lopende uitvoeringstrajecten voorkomt verstoring en inefficiëntie. De uitsluiting bij overschrijding van Europese drempelwaarden hangt samen met aanbestedingsrechtelijke randvoorwaarden en uitvoerbaarheid.

Artikel 12
Deze bepaling bevat aanvullende weigeringsgronden die de beoordelingsruimte structureren en de rechtszekerheid vergroten. Zij sluiten inhoudelijk aan bij de onderbouwingseisen van artikel 10.
De integriteitsclausule (gegronde twijfel) is gericht op het waarborgen dat de overname van taakuitvoering betrouwbaar en verantwoord kan plaatsvinden, passend binnen bestaande verantwoordelijkheden van de provincie. De restgrond (doelstellingen verordening niet bereikt) koppelt de beoordeling aan de doel- en waardenkaders van artikel 2 en aan de provinciale democratische waarden uit de Participatieleidraad.

Artikel 13
Dit artikel verplicht tot een evaluatie van deze verordening uiterlijk binnen vijf jaar na inwerkingtreding. Deze bepaling past bij de bedoeling van de Wet versterking participatie op decentraal niveau, waarin participatie expliciet is verbreed van uitsluitend de voorbereiding naar ook de uitvoering en evaluatie van beleid. Daarmee is het logisch om niet alleen participatie te organiseren, maar ook periodiek te beoordelen of de gekozen kaders in de praktijk werken en bijdragen aan de doelen van de verordening. De evaluatieplicht sluit bovendien aan bij de Provinciale Participatieleidraad, waarin participatief werken wordt benaderd als een herkenbaar en gestructureerd proces dat vraagt om reflectie en leren. De leidraad bevat hulpmiddelen (zoals de participatieplan en evaluatie-/reflectievragen) om de kwaliteit van participatieprocessen te versterken en opbrengsten en knelpunten inzichtelijk te maken. Een periodieke evaluatie ondersteunt deze lerende benadering en helpt om ervaringen uit verschillende trajecten te bundelen en te vertalen naar verbeteringen in proces, rolverdeling, transparantie en inclusiviteit.
Ten slotte past de evaluatiebepaling bij de bredere Groningse context van het “democratisch samenspel”. De Quick Scan Provinciale Democratie benadrukt dat democratie op provinciaal niveau geen statisch model is met vaste normen, maar een voortdurend ontwikkelend samenspel tussen bestuur, volksvertegenwoordiging en samenleving. Juist daarom is het waardevol om periodiek te toetsen of de verordening in de praktijk bijdraagt aan een duidelijke, uitlegbare en passende inrichting van participatie, en of bijsturing nodig is.