

1 NAAR EEN PARTICIPATIEVERORDENING OP DECENTRAAL NIVEAU

‘Rekening houden met de impact van provinciaal beleid op de huidige generatie jongeren en toekomstige generaties, en jongeren ook effectief laten participeren’, zijn belangrijke beleidsdoelen van de provincie Utrecht.¹ Een mooie kans om dat doel te bereiken, lijkt zich aan te dienen. Alle decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) moeten immers voor 1 januari 2027 een nieuwe participatieverordening aannemen. Er ligt nu een kans voor decentrale overheden om die nieuwe verordening aan te grijpen om de stem van jongeren en toekomstige generaties te versterken in hun democratische proces en de ontwikkeling van beleid. In dit onderzoek focussen we op het provinciale niveau en op de provincie Utrecht in het bijzonder. De beschrijvingen, analyses en aanbevelingen zijn echter relevant voor alle decentrale overheden.

Participatie van jongeren en het belang van toekomstige generaties staan volop in de aandacht. Jongeren die nog niet mogen stemmen, maar wel bezorgd zijn over de toekomst en bijvoorbeeld meedoen aan klimaatmarsen, tonen dat zij hun stem willen laten horen. Dat is een nuttige en belangrijke stem, omdat het huidige beleid ook gevolgen heeft voor deze groep

¹ Zie het Statenvoorstel *Jong Utrecht aan Zet!* van 11 maart 2025, www.provincialestatenutrecht.nl/Documenten/SV-Jong-Utrecht-aan-Zet.pdf.

jongeren. Participatie is bovendien een essentieel onderdeel van burgerschap, democratie en de rechtsstaat. Participatie kan ook leiden tot een versterking van de democratische cultuur in instituties, zoals de provincie. Het zorgt immers voor een democratische dialoog tussen burger en overheid. Het scherpt bovendien de democratische vaardigheden en kennis van jongeren aan.² Door mee te kunnen praten over beleid leren jongeren – al voor zij zelf hun vertegenwoordigers kunnen kiezen – hoe de instituties in de rechtsstaat werken, welke maatschappelijke belangen en uitdagingen er spelen, en hoe zij daaraan kunnen bijdragen door hun eigen standpunt te laten horen.

De mogelijke versterking van (jongeren)participatie op decentraal niveau is hoogst actueel. Op grond van de Wet van 5 juni 2024 tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen, in het kort *de Wet versterking participatie op decentraal niveau*, moet er immers een nieuwe provinciale participatieverordening komen voor 1 januari 2027.³ Deze wet wijzigt artikel 147 Provinciewet en verplicht Provinciale Staten hun bestaande inspraakverordening te vervangen door een bredere participatieverordening. Het betreft een verordening ‘waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en

2 Wanders 2023, p. 52-53.

3 De wet is in werking getreden op 1 januari 2025 en vereist van de decentrale overheden dat zij hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. Zij beschikken over een overgangsperiode van twee jaar om invulling te geven aan hun participatieverordening. Zie *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* 2024, 203.

belanghebbenden bij de *voorbereiding, uitvoering* en *evaluatie* van provinciaal beleid worden betrokken'.⁴ In het oude artikel 147 Provinciewet waren Provinciale Staten alleen verplicht regels te stellen over hoe zij burgers betrekken bij de *voorbereiding* (en dus niet bij de uitvoering of evaluatie) van provinciaal beleid. Daarnaast wordt het uitdaagrecht met deze nieuwe wet voor het eerst wettelijk verankerd. Dit uitdaagrecht geeft de inwoners de mogelijkheid om zelf bepaalde taken over te nemen van de decentrale overheid. Denk bijvoorbeeld aan het beheer van een wijkcentrum of groenonderhoud.

Met de bredere participatieverordeningen wil de wetgever de regeling van het decentraal participatiebeleid opfrissen. De aanstaande participatieverordeningen beogen een solide juridische basis te bieden voor de talrijke nieuwe participatievormen waarmee de afgelopen jaren op decentraal niveau is geëxperimenteerd. Denk bijvoorbeeld aan burgerberaden, burgerpanels en burgerbegrotingen.⁵ De tijd dat participatie zich beperkte tot het (vrijblijvend) raadplegen van burgers over conceptbeleidsstukken, lijkt voorbij. Participatie vindt tegenwoordig plaats in iedere fase van de beleidscyclus – soms al lang voordat er een conceptbesluit is en lang nadat een besluit genomen is – en is vaak langduriger, intensiever en zwaarder wettelijk dan vroeger. Het gaat dan niet alleen om betrokkenheid bij de voorbereiding van beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie

4 Alleen de woorden 'uitvoering' en 'evaluatie' zijn dus toegevoegd aan het bestaande artikel. Voor een vergelijking tussen de oude en nieuwe bepaling, zie Driessen 2024, p. 192.

5 Voor een historisch overzicht van de ontwikkeling van participatievormen zie Memorie van Toelichting (MvT), *Kamerstukken II* 2022/23, 36210, nr. 3, p. 6.

van dat beleid.⁶ De nieuwe participatieverordeningen moeten een eigentijds antwoord bieden op die ontwikkelingen.

De Wet versterking participatie op decentraal niveau noemt het betrekken van jongeren of toekomstige generaties niet specifiek. Tegelijkertijd acht de provincie het belangrijk om rekening houden met de impact van provinciaal beleid op de huidige generatie jongeren én op toekomstige generaties. Daarnaast ambieert de provincie om jongeren expliciet op te nemen in de participatieverordening die in het eerste kwartaal van 2026 door Provinciale Staten definitief zou worden vastgesteld.⁷ De provincie is voornemens een inspanningsverplichting in de participatieverordening vast te leggen om jongeren meer te betrekken over de onderwerpen die hen aangaan. Gedeputeerde Staten schrijven hierover in hun Statenvoorstel 'Jong Utrecht aan zet!' van 11 februari 2025 onder meer het volgende:

Dit Statenvoorstel geeft de noodzaak aan voor het meer en beter betrekken van de specifieke doelgroep jongeren bij de provinciale besluitvorming. De verordening is de plek om dit in op te nemen.⁸

6 Memorie van Toelichting (MvT), *Kamerstukken II* 2022/23, 36210, nr. 3, p. 15. Zie ook Driessen 2024, p. 193-194.

7 Zie het Statenvoorstel *Jong Utrecht aan Zet!* van 11 maart 2025, www.provincialestatenutrecht.nl/Documenten/SV-Jong-Utrecht-aan-Zet.pdf. Daarin krijgen Gedeputeerde Staten de opdracht 'jongerenparticipatie een plek te geven in de nog op te stellen participatieverordening van de provincie Utrecht, die in Q1 2026 door Provinciale Staten wordt vastgesteld'.

8 *Ibid.*

Het Statenvoorstel geeft invulling aan volgende ambitie opgenomen in het coalitieakkoord:

We gaan actief op zoek naar de stem van bewoners die minder snel gehoord worden en onderzoeken hoe we jongeren kunnen betrekken en de stem van toekomstige generaties een plek kunnen geven.⁹

Hiermee zoekt de provincie Utrecht aansluiting bij de toenemende aandacht voor het beschermen van de belangen van jongeren en toekomstige generaties. Zo is zij van plan om jongeren te betrekken bij het nieuwe Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie 2025-2028, in het bijzonder omdat dit de toekomst van de volgende generaties aangaat.¹⁰ Bovendien past het sterker betrekken van jongeren en toekomstige generaties in een nieuwe participatieverordening bij de viering van 650 jaar Utrechtse democratie.

Het streven van de provincie Utrecht om rekening te houden met de impact van beleid op de huidige generatie jongeren en op toekomstige generaties, en in de nieuwe participatieverordening een inspanningsverplichting op te nemen om jongen meer te betrekken over onderwerpen die hen aangaan, vereist een juridische analyse van de vraag hoe dergelijk systeem ingericht moet worden. Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende vijf vraagstukken:

9 Provincie Utrecht, *Aan de slag voor Utrecht. Voor een duurzame, gezonde, groene en ondernemende provincie*, Coalitieakkoord 2023-2027, p. 28.

10 Zie hierover de Statenbrief van 15 oktober 2024 met de Uitvoeringsagenda participatie 2025-2027 www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Documenten/SB-Uitvoeringsagenda-participatie-2025-2027.pdf.