

Besluit van Provinciale Staten van Utrecht van *datum*, nr. *nummer*, tot vaststelling van de Participatieverordening provincie Utrecht 2026

Provinciale Staten van Utrecht;

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van *datum*, nr. *nummer*;

Gelet op artikel 147 van de Provinciewet;

Overwegende dat Provinciale Staten op 2 februari 2022 de [Participatievisie](#) 'Het energieke gesprek met inwoners' hebben vastgesteld;

Overwegende dat het wenselijk is dat de provincie Utrecht in de kaders voor participatie voorziet, om ook voor inwoners, organisaties en ondernemers te verduidelijken wat verwacht kan worden in het samenspel met de provincie.

Besluiten de volgende verordening vast te stellen:

Participatieverordening provincie Utrecht 2026

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening en de daarop gebaseerde regelingen wordt verstaan onder:

- *deelnemer*: inwoner, ondernemer of vertegenwoordiger van een organisatie die deelneemt aan een participatietraject op initiatief van de provincie;
- *eindverslag*: verslag van de wijze waarop een participatietraject voor een plan heeft plaatsgevonden en wat de provincie met de uitkomsten van het traject heeft gedaan;
- *initiatief*: plan van een initiatiefnemer om veranderingen aan te brengen in de leefomgeving, waaronder initiatieven die onder het uitdaagrecht worden ingediend;
- *initiatiefnemer*: inwoner, ondernemer of vertegenwoordiger van een organisatie die het initiatief neemt voor een plan;
- *inspraak*: het recht van ingezetenen en belanghebbenden om mondeling of schriftelijk hun zienswijze naar voren te brengen als bedoeld in artikel 147, tweede lid van de Provinciewet;
- *participatie*: het deelnemen van inwoners, ondernemers, organisaties bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van een plan, alsmede het door de provincie ondersteunen van initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties en/of ondernemers;
- *participatieaanpak*: werkwijze waarin het doel en vorm van een participatietraject voor een plan is uitgewerkt, vastgelegd in een projectplan, plan van aanpak of startnotitie;
- *participatietraject*: het gestructureerde proces van participatie als onderdeel van een plan;
- *participatievorm*: manier waarop een participatietraject is vormgegeven: raadplegen, adviseren, co-creëren, of meebeslissen;
- *plan*: voornemen om provinciaal beleid of provinciale projecten voor te bereiden, uit te voeren of te evalueren;
- *provincie*: bestuursorganen van de provincie Utrecht;

- *uitdaagrecht*: recht van inwoners om een verzoek bij de provincie in te dienen om de feitelijke uitvoering van een provinciale taak over te nemen, als bedoeld in artikel 147, derde lid van de Provinciewet;
- *zwaarwegend advies*: de provincie kan een advies van jongeren als zwaarwegend aanmerken. In dat geval zijn Provinciale Staten gehouden het advies in het openbaar te bespreken en in het geval van het niet opvolgen van het advies dit te motiveren.

Artikel 2 Toepassingsbereik

1. Deze verordening is van toepassing bij een plan van de provincie en op initiatieven van initiatiefnemers.
2. Participatie wordt in ieder geval niet toegepast als:
 - a. er sprake is van 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. over de vaststelling van de begroting, de tarieven voor provinciale dienstverlening en belastingen; of
 - e. als de uitvoering van een plan zo spoedeisend is dat de uitkomst van de participatie niet kan worden afgewacht.

HOOFDSTUK 2 BIJZONDERE BEPALINGEN

Artikel 3 Participatie op initiatief van de provincie

1. De provincie weegt af of participatie een bijdrage levert aan een plan.
2. Bij de afweging of participatie een bijdrage levert aan een plan, overweegt de provincie wat het doel van de participatie is.
3. Als de provincie oordeelt dat participatie een bijdrage levert aan een plan, dan stelt de provincie een participatieaanpak op.
4. De provincie legt in de participatieaanpak vast op welke manier participatie voor een plan wordt ingericht.
5. De provincie beschrijft in de participatieaanpak in ieder geval:
 - a. het onderwerp van het participatietraject;
 - b. het doel van participatie;
 - c. de gekozen participatievorm: raadplegen, adviseren, co-creëren, meebeslissen of een combinatie hiervan;
 - d. de wijze van informeren van deelnemers en andere betrokkenen over het plan, al dan niet ondersteunend aan de participatievorm;
 - e. welke verschillende groepen deelnemers worden uitgenodigd voor het participatietraject;
 - f. de wijze waarop deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
 - g. welke inspanningen worden gedaan om ondervertegenwoordigde groepen te betrekken bij een participatietraject.
6. De provincie stelt na afronding van een participatietraject een eindverslag op.
7. Het eindverslag bevat in ieder geval:
 - a. een verslag van de uitvoering van de gekozen participatievorm;
 - b. een beschrijving van de groepen deelnemers die zijn uitgenodigd;
 - c. de inspanningen die zijn gedaan om ondervertegenwoordigde groepen te betrekken;
 - d. een weergave op hoofdlijnen van de inbreng van deelnemers aan het participatietraject;
 - e. een reactie waarbij de provincie op hoofdlijnen aangeeft hoe de inbreng is afgewogen;

- f. een evaluatie van het uitgevoerde proces, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de ervaringen van de deelnemers.
8. De provincie maakt het eindverslag openbaar en stuurt het naar de deelnemers van het participatietraject.

Artikel 4 Jongerenparticipatie

1. Het perspectief van jongeren verrijkt de provinciale democratie, omdat de provincie bij uitstek werkt aan opgaven die toekomstgericht zijn. Daarom weegt de provincie bij het opstellen van de participatieaanpak af of participatie van jongeren tussen de 12 en 25 jaar een bijdrage levert aan een plan.
2. Als de provincie oordeelt dat participatie van jongeren een bijdrage levert aan een plan en dat een plan impact heeft op de leefwereld van toekomstige generaties, beschrijft de provincie in de participatieaanpak hoe jongeren tussen de 12 en 25 jaar worden betrokken bij een participatietraject.

Artikel 5 Experimenteerparagraaf

1. Om innovatie van participatie te bevorderen, experimenteert de provincie met nieuwe participatievormen.
2. Gedurende de eerste twee jaar na inwerkingtreding van deze verordening richt de provincie zich bij de in het eerste lid genoemde experimenten in het bijzonder op jongerenparticipatie.
3. Een experiment kan zijn om de bijdrage van jongeren bij een besluit van Provinciale Staten voorafgaand aan het participatietraject als zwaarwegend advies aan te merken.

Artikel 6 Participatie op initiatief van inwoners, ondernemers of organisaties

1. Een initiatiefnemer kan een verzoek tot overleg over een initiatief indienen bij de provincie.
2. De initiatiefnemer licht in het verzoek in ieder geval toe aan welke provinciale taak het initiatief een bijdrage kan leveren.
3. De provincie reageert binnen zes weken op een verzoek tot overleg over een initiatief.
4. De provincie kan na het overleg beslissen om een initiatief niet te ondersteunen.
5. Als de provincie na het overleg beslist om een initiatief niet te ondersteunen, dan motiveert de provincie die beslissing en informeert de provincie de initiatiefnemers.
6. Een initiatief waarbij initiatiefnemers gebruik maken van het uitdaagrecht bevat in ieder geval:
 - a. een toelichting over het doel van het initiatief, waarbij wordt uitgelegd waarom de initiatiefnemers de provinciale taak efficiënter of beter kunnen uitvoeren;
 - b. een toelichting over het draagvlak onder betrokkenen en belanghebbenden;
 - c. een begrotingsvoorstel;
 - d. een toelichting waarin onderbouwd wordt dat de initiatiefnemers voldoende tijd en kennis hebben om de taak te kunnen uitvoeren.
7. Gebruikmaken van het uitdaagrecht is in ieder geval niet mogelijk:
 - a. als het een lopend plan of een ondergeschikte aanpassing daarvan betreft; of
 - b. als de kosten van de uitvoering van de taak boven de Europese drempelwaarde uitkomen.

Artikel 7 Inspraak

1. De provincie verleent inspraak als dit bij wettelijk voorschrift verplicht is gesteld.
2. De provincie kan kiezen voor het verlenen van inspraak in andere gevallen dan waarin dat bij wettelijk voorschrift verplicht is gesteld.

HOOFDSTUK 3 SLOTBEPALINGEN

Artikel 8 Evaluatie

Gedeputeerde Staten zenden binnen twee jaar na inwerkingtreding van deze verordening een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk aan Provinciale Staten.

Artikel 9 Intrekken oude verordening

De Inspraakverordening provincie Utrecht 2006 wordt ingetrokken.

Artikel 10 Overgangsrecht

Deze verordening is alleen van toepassing op plannen die starten op of na de datum van inwerkingtreding van deze verordening.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal blad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 12 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening provincie Utrecht 2026.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van Provinciale Staten van Utrecht van **datum**.

Provinciale Staten van Utrecht,

Voorzitter

Griffier

Toelichting

Algemeen

Provinciale Staten hebben in 2022 de [Participatievisie](#) van de provincie Utrecht vastgesteld. Dit vormt met de participatieleidraad de basis voor de *Participatieverordening provincie Utrecht 2026*.

Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Vanaf die datum geldt een overgangstermijn van 2 jaar, waarin Provinciale Staten een participatieverordening moeten hebben. De verplichting voor een participatieverordening staat in het gewijzigde artikel 147 van de Provinciewet.

In de memorie van toelichting op de Wet versterking participatie op decentraal niveau is opgenomen dat inspraak niet het enige middel voor lokale overheden is om inwoners bij het maken van beleid en de uiteindelijke besluitvorming te betrekken. De *Participatieverordening provincie Utrecht 2026* vervangt de *Inspraakverordening provincie Utrecht 2006*. De [Verordening Burgerinitiatief provincie Utrecht 2002](#) en de [Referendumverordening Provincie Utrecht 2014](#) blijven van kracht.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Participatie kan worden toegepast bij besluiten van alle drie de provinciale bestuursorganen: Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en de commissaris van de Koning. Besluiten van Provinciale Staten worden in beginsel voorbereid en uitgevoerd door Gedeputeerde Staten (artikel 158, eerste lid, aanhef en onder b van de Provinciewet). In dat kader zijn Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor participatie bij plannen van Provinciale Staten, waaronder ook de afweging of participatie een bijdrage levert aan een plan (artikel 3, eerste lid, van deze verordening).

Bij de definities deelnemers en initiatiefnemers vallen inwoners, ondernemers en organisaties. Dit kunnen maatschappelijke organisaties zijn, maar ook bewonersverenigingen of belangengroeperingen. In die zin wordt een brede definitie van organisaties gehanteerd. Medeoverheden als gemeenten en waterschappen vallen niet onder deze definitie. Medeoverheden kunnen als partner fungeren bij provinciale participatietrajecten. Een participatietraject kan ook door medeoverheden onder een eigen participatieverordening worden uitgevoerd.

Artikel 3 Participatie op initiatief van de provincie

In dit artikel is vastgelegd welke stappen de provincie neemt om een plan op te starten, uit te voeren en af te ronden. Het is hierbij van belang dat wordt gemotiveerd waarom er wel of niet een participatietraject wordt opgestart. De [participatieleidraad](#) van de provincie Utrecht kan hiervoor worden gehanteerd. Ook de digitale [participatiewijzer](#) van Prodemos is een hulpmiddel om de afwegingen te maken of en op welke manier participatie kan worden ingezet.

Indien participatie plaatsvindt legt de provincie in een participatieaanpak vast hoe het traject wordt vormgegeven en wie de deelnemers zijn. Na het participatietraject wordt in een eindverslag vastgelegd wat er met de uitkomsten van participatie wordt gedaan.

Ook legt de provincie in de participatieaanpak vast welke bijdrage participatie kan leveren aan de planvorming en wat het doel daarvan is. Daarbij is het van belang om dit te beoordelen vanuit het perspectief van de provincie en van betrokkenen. Dit sluit aan bij de doelen uit de Participatievisie.

Wanneer de beoordeling is dat participatie een bijdrage levert aan een plan, wordt de mate van invloed van deelnemers bepaald door de participatievorm vast te leggen. Leidend principe hiervoor is de participatieladder met de vormen raadplegen, adviseren, co-creëren, meebeslissen of een combinatie hiervan.

Bij raadplegen geven deelnemers hun mening, doen suggesties of geven feedback, bijvoorbeeld via enquêtes, bijeenkomsten of inspraakrondes. Dit is vaak een laagdrempelige en snellere manier van participeren die relatief weinig tijd kost.

Adviseren is een vorm van participatie waarbij deelnemers bijvoorbeeld zitting hebben in een klankbordgroep of een burgerberaad en aan de slag gaan met een complex vraagstuk. Burgers of belanghebbenden geven actief advies. Deelnemers praten mee over oplossingen of plannen en doen voorstellen. Adviseren is tijdsintensiever dan raadplegen, waarvoor soms meerdere gespreksrondes of werksessies worden georganiseerd. Deze adviezen leveren veelal een diepgaander inzicht op in mogelijke oplossingsrichtingen van een vraagstuk.

Bij co-creëren nemen provincie en deelnemers gezamenlijk het initiatief voor een plan en/of een participatietraject. Daarbij fungeren provincie en deelnemers, met aandacht voor de verschillende rollen en verantwoordelijkheden, zoveel mogelijk als gelijkwaardige partners en dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van participatie.

De vorm meebeslissen is de meest verregaande participatievorm, waarbij een groep deelnemers een beslissing neemt over een provinciaal vraagstuk. De beslissing van de groep deelnemers heeft geen bindende status, omdat de provincie volgens de wet de bevoegdheid heeft om bepaalde beslissingen te nemen en altijd eindverantwoordelijk is. Als de provincie de beslissing van de groep deelnemers (deels) niet overneemt, moet de provincie dit motiveren. Een zwaarwegend advies is een voorbeeld van meebeslissen.

De provincie informeert in principe over plannen, ook als er geen participatie plaatsvindt. Dit kan een informatiebijeenkomst zijn waarbij aanwezigen vragen kunnen stellen, een huis-aan-huis informatiebericht of een nieuwsbericht op de website. Daarnaast is informeren de basis voor de uitvoering van de participatievormen raadplegen, adviseren, co-creëren en meebeslissen, zodat deelnemers bijvoorbeeld goed weten op welke manier zij invloed kunnen uitoefenen en hoeveel tijd het kost.

In artikel 3, vijfde lid, is de verplichting vastgelegd om in de participatieaanpak te beschrijven welke inspanningen worden gedaan om groepen te betrekken waarvan bekend is dat zij ondervertegenwoordigd zijn bij participatietrajecten. Deze bepaling is opgenomen om inzichtelijk te maken of en hoe ook deze doelgroepen worden betrokken bij trajecten die hun leefomgeving aangaan. Dit sluit aan bij het streven om verschillende perspectieven in de samenleving te horen en mee te wegen.

Onderdeel van de participatieaanpak is de beschrijving van de belanghebbenden voor wie een participatietraject relevant is. Het vraagt om een gerichte doelgroepenbenadering. De participatieleidraad van de provincie Utrecht is hiervoor een hulpmiddel. Voor wie is het plan relevant? Welke verschillende doelgroepen moeten worden benaderd in het participatietraject? Zijn er ook doelgroepen voor wie het relevant is, maar die nog niet in beeld zijn?

Ook wordt in de aanpak de vraag beantwoord of er belanghebbenden zijn die doorgaans niet via de reguliere uitnodigingen worden geactiveerd en daardoor naar verwachting ondervertegenwoordigd zijn in een participatietraject.

Hoe deze doelgroepen te benaderen wordt ook opgenomen in de participatieaanpak. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van de [segmentatiemodellen](#) (2020) van het Verwey Jonker Instituut of de [Handreiking 'Aan de slag met participatie'](#) (2023) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het Informatiepunt Leefomgeving biedt een uitgebreid overzicht van handvatten voor het betrekken van specifieke doelgroepen voorafgaand, tijdens en na het participatieproces: [Andere mensen aan tafel | Informatiepunt Leefomgeving](#).

Artikel 4 Jongerenparticipatie

Provinciale Staten hebben op 23 april 2025 het [besluit](#) genomen om jongeren meer te betrekken bij provinciale plannen. Daarin is ook gesteld om dit vast te leggen in de participatieverordening. Daarnaast heeft de Universiteit Utrecht het [rapport](#) 'Aan de slag met jongeren en toekomstige generaties' gepubliceerd. Hierin is opgenomen hoe de provincie om kan gaan met jongerenparticipatie, omdat veel opgaven van de provincie de leefwereld van jongeren en toekomstige generaties raken. Eén van de aanbevelingen was het opnemen van een aparte jongerenparagraaf. Deze aanbeveling is vertaald naar een artikel over jongerenparticipatie. De bepaling betreft een inspanningsverplichting om te motiveren of en hoe jongeren betrokken worden. De belangen van jongeren en toekomstige generaties wegen immers zwaar. Provinciale opgaven hebben veelal impact op de toekomst.

Om jongeren te betrekken gelden geen specifieke criteria. Wel kan gebruik worden gemaakt de [bouwstenen](#) van de Nationale Jeugdraad voor betekenisvolle jongerenparticipatie.

Artikel 5 Experimenteerparagraaf

Met het vastleggen van deze experimenteerparagraaf wordt aangemoedigd om te experimenteren met nieuwe vormen van participatie. Provincie Utrecht wil hierbij in eerste instantie inzetten op het versterken van jongerenparticipatie, zoals is besloten in het Statenvoorstel Jong Utrecht aan Zet. Daarnaast is het ook mogelijk om participatie experimenten ook samen met andere doelgroepen uit te voeren.

De focus in de experimenteerparagraaf ligt in eerste instantie wel op jongerenparticipatie. In het derde lid van dit artikel wordt de mogelijkheid geboden om de bijdrage van jongeren als een zwaarwegend advies aan te merken. Hiermee wordt de aanbeveling in het rapport 'Aan de slag met jongeren en toekomstige generaties' van de universiteit Utrecht overgenomen dat *'een bestuursorgaan zich ertoe verbindt om hierover een openbare bespreking te organiseren– doorgaans een vergadering van Provinciale Staten (besprekingsplicht) en om bij afwijzing van het advies daar een motivering voor op te geven, namelijk indien het niet voldoet aan de vooraf vastgestelde randvoorwaarden of indien andere belangen daartoe nopen (motiveringsplicht).'*

Dit zwaarwegende advies kan alleen worden besproken bij openbare vergaderingen van Provinciale Staten, omdat deze vergaderingen openbaar zijn. Van belang is dat aan de voorkant wordt vastgelegd of een advies als zwaarwegend wordt aangemerkt, bijvoorbeeld in de participatieaanpak. Een zwaarwegend advies is niet bindend. Provinciale Staten kunnen gemotiveerd en vanuit hun volksvertegenwoordigende rol besluiten om een advies niet over te nemen.

Artikel 6 Participatie op initiatief van inwoners, ondernemers of organisaties

Dit artikel gaat over participatietrajecten waarbij inwoners, organisaties en/of ondernemers initiatiefnemer zijn. Een initiatief kan een waardevolle bijdrage zijn aan de leefomgeving in de provincie. Om een initiatief goed te kunnen beoordelen kunnen initiatiefnemers daarom een verzoek indienen voor een overleg over een initiatief, zeker als nog niet helemaal duidelijk is bij welke provinciale taak het initiatief aansluit. In het overleg kijkt een ambtenaar van de provincie Utrecht samen met de initiatiefnemer naar het doel van het initiatief en in hoeverre dit kan worden ondersteund door projecten en programma's van de provincie.

Het vierde en vijfde lid bepalen dat de provincie altijd de mogelijkheid heeft om, gemotiveerd, niet aan te sluiten bij een initiatief. Deze motivatie wordt gecommuniceerd aan de initiatiefnemers.

Het zesde lid gaat over het uitdaagrecht. De provincie Utrecht verbreedt het uitdaagrecht door in te zetten op samenwerken met of faciliteren van initiatieven uit de samenleving. Gedeputeerde Staten van Utrecht hebben eerder [geconstateerd](#) (Statenbrief uitdaagrecht 2024) dat de smalle variant van het uitdaagrecht moeilijker uitvoerbaar is en dat een verbreding met het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven meer kans van slagen heeft. De provinciewet vraagt echter wel dat de kaders voor het uitdaagrecht nadrukkelijk worden opgenomen. Zodoende zijn onder het zesde lid voorwaarden vastgelegd die gelden bij een beroep op het uitdaagrecht. Het toelichten van het draagvlak onder betrokkenen en belanghebbenden is vormvrij. Van belang is dat de initiatiefnemers vermelden welke belangen of perspectieven rondom het initiatief zijn en in hoeverre hier rekening mee wordt gehouden.

Artikel 7 Inspraak

Artikel 147, tweede lid van de Provinciewet geeft aan dat inspraak in beginsel wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het eerste lid van artikel 7 van deze verordening wijst daarom op de uit artikel 3:10 Algemene wet bestuursrecht volgende verplichting om afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) toe te passen op de voorbereiding van besluiten als dat bij wettelijk voorschrift is bepaald. Het tweede lid wijst op de eveneens in artikel 3:10 Algemene wet bestuursrecht gegeven mogelijkheid voor bestuursorganen om afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij besluit van toepassing te verklaren.

Artikel 8 Evaluatie

Twee jaar na de inwerkingtreding van de Participatieverordening vindt een evaluatie plaats. Doel hiervan is om te bekijken waar aanpassingen of aanscherpingen nodig zijn. Ook de inzet van de experimenteerparagraaf onder artikel 5 wordt geëvalueerd en er wordt bekeken welke nieuwe participatievormen of -experimenten kunnen worden uitgevoerd.

Artikel 9 Intrekken oude verordening

In de Inspraakverordening provincie Utrecht 2006 was opgenomen dat de provinciale bestuursorganen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht af kunnen wijken, wanneer zij besluiten om inspraak te verlenen in andere gevallen dan waarin dat bij een bijzondere verordening of andere wettelijke regeling is bepaald. In deze verordening is niet opgenomen dat van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht kan worden afgeweken. Hier is voor gekozen omdat de Participatieverordening provincie Utrecht 2026 participatie breed opvat. Er zijn alternatieve mogelijkheden om inwoners, ondernemers en organisaties te betrekken. Als de provincie wenst om inspraak te organiseren terwijl dit geen verplichting is, dan kan gebruik worden gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, zoals is benadrukt in artikel 7, tweede lid van deze verordening.