

# *DE STEM VAN JONG NEDERLAND*

Een verkennend onderzoek naar jongereninspraak en de generatietoets

Auteur: Maartje Hakstege  
Studentnummer: 509302

Eerste lezer: dr. M.A.C. van Ostaijen  
Tweede lezer: prof. dr. P.W.A. Scholten  
Instelling: Erasmus Universiteit Rotterdam  
Opleiding: Master bestuurskunde Beleid en Politiek

Organisatie: Nationale Jeugdraad  
Begeleider: Lieke Smets

Datum: 5 augustus 2020  
Aantal woorden: 18540

## VOORWOORD

---

Voor u ligt de scriptie ‘De stem van jong Nederland’. Deze scriptie is gericht op het verkennen van interactieve beleidsvorming door jongeren en de mogelijke rol die de voorgenomen implementatie van een generatietoets hierin kan spelen. Hiervoor is een verkenning gedaan onder tien stakeholders en is diepgaander onderzoek uitgevoerd onder tien jongerenorganisaties. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de bestuurskundige masterspecialisatie ‘Beleid en Politiek’ aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De opdrachtgever is de Nationale Jeugdgraad (NJR). Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2020 tot en met juli 2020.

De onderzoeksvraag van deze scriptie luidt: “In welke vorm kan een generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de democratische inspraak van jongeren in Nederland?” Deze vraag is tot stand gekomen in intensieve samenwerking met mijn begeleider Mark van Ostaijen (Erasmus Universiteit Rotterdam) en opdrachtgever Lieke Smets (NJR). Tijdens het scriptieproces heb ik nog vaak een beroep gedaan op de kennis, kunde en toewijding van beide begeleiders. Dit heeft geresulteerd in een uitvoerig kwalitatief onderzoek met zowel maatschappelijke als wetenschappelijk waarde. Bij dezen wil ik dan ook mijn beide begeleiders bedanken voor de prettige ondersteuning, waarbij ik vooral de vrijheid en vertrouwen zeer heb gewaardeerd, aangevuld met een humoristische noot.

Daarnaast wil ik mijn lieve ouders, vrienden en Rick bedanken. Jullie hebben mijn licht neurotische aard in bedwang weten te houden. Ik sta perplex van de rust en vertrouwen die ik tijdens het onderzoek heb gevoeld. Door jullie luisterende oor, scherpe oog en vooral sterke schouders heb ik mijn grootste wens na twee jaar hard werken in vervulling laten gaan: het behalen van een universitaire mastertitel. Deze is óók een beetje van jullie.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Maartje Hakstege

Rotterdam, 10 augustus 2020

## SAMENVATTING

---

“Mijn collega’s in het kabinet en ik zelf, wij vinden het belangrijk dat juist jullie daarover gaan meedenken en mee gaan praten, want het gaat uiteindelijk om jullie toekomst”, aldus minister-president Rutte, tijdens de wekelijkse persconferentie omtrent het coronavirus op 19 mei (Rijksoverheid, 2020). Jongeren werden op nationale televisie opgeroepen om mee te komen praten over problemen en oplossingen. Jongeren hebben echter al veel langer (recht op) een vinger in de pap als het aan komt op beleid en wetten die hen aan gaan. In november 2019 bleek uit onderzoek van het SER Jongerenplatform dat dit niet goed genoeg uit de verf kwam, waardoor zij grote achterstanden opliepen ten opzichte van eerdere generaties. Het idee van de generatietoets was geboren en werd enthousiast ontvangen door zowel jongeren als politici. De concrete invulling van dit splinternieuwe middel bleef echter uit. Om de visie en wensen van jongerenorganisaties in Nederland omtrent de generatietoets in kaart te brengen, luidt de hoofdvraag van dit onderzoek: “In welke vorm kan een generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de democratische inspraak van jongeren in Nederland?”

Dit onderzoek is opgebouwd uit een verkenning rondom de generatietoets. Het begrip staat open voor alle interpretaties, door middel van de verkenning is getracht dit in enige zin in te kaderen. Daarnaast is er literatuuronderzoek geweest. Het belangrijkste theoretische begrip is interactieve beleidsvorming, waarbij burgers betrokken worden bij het ontwikkelen van beleid. Dit bestaat uit vier onderdelen: openheid, gelijkwaardigheid, onderhandeling en debat, en invloed. De mate van betrokkenheid wordt geduid aan de hand van de participatieladder, die bestaat uit vijf oplopende niveaus: informeren, raadplegen, dialoog, inspraak en eigen initiatief.

De verkenning is samen met de theoretische verkenning gebundeld tot interviewvragen. Deze vragen zijn middels kwalitatieve diepte-interviews aan de voorzitters van tien jongerenorganisaties voorgelegd. De respondenten zijn geworven onder de leden van de Nationale Jongerenraad (NJR) door middel van een oproep per e-mail. De interviews zijn vervolgens opgenomen en omgezet in een transcript. Deze data zijn met gebruik van Atlas.ti open en axiaal gecodeerd.

De data schetsen een overwegend positief beeld van de huidige mate van inspraak die jongerenorganisaties hebben op te vormen beleid. Het merendeel kent de weg naar beleidsmakers en politici en voelt zich gehoord en serieus genomen. Er is sprake van ongelijkwaardigheid, maar de respondenten zien dit als inherent aan hun positie. Minder positief wordt er gekeken naar de transparantie van het beleidsproces. Jongerenorganisaties ondervinden moeilijkheden bij het doorgronden van hun positie, de politieke belangen die er

spelen en de daaruit volgende informatie-achterstand. De generatietoets wordt als een middel gezien om deze zaken te ondervangen. Idealiter door in deze toets de jongerenorganisaties structureel te betrekken, een samenspel van een financiële doorrekening en een panel van jongeren(organisaties) te vormen en een terugkoppeling over de gegeven input te verplichten. Ten slotte bestaat er de onzekerheid over de draagkracht van jongerenorganisaties, mocht de werklast door de invoering van de generatietoets toenemen. In dat geval dienen er ook passende financiële middelen beschikbaar te worden gesteld, om een juiste vertegenwoordiging van de achterban van de jongerenorganisaties mogelijk te maken.

## INHOUDSOPGAVE

---

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>9</b>
1.1. Aanleiding .....	9
1.2. Doelstelling en onderzoeksvraag .....	10
1.3. Theoretische en empirische deelvragen .....	10
1.4. Maatschappelijke relevantie .....	10
1.5. Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.6. Afbakening .....	12
1.7. Leeswijzer .....	12
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>13</b>
2.1. Democratie .....	13
2.2. Het beleidsproces .....	14
2.3. Jongerenparticipatie .....	16
2.4. Generaties .....	19
2.5. Conclusie en verwachting .....	20
<b>3. Methodologie</b> .....	<b>22</b>
3.1. Typen methoden .....	22
3.2. Respondenten .....	23
3.3. Betrouwbaarheid en validiteit .....	24
3.4. beperkingen .....	25
3.5. Operationalisering .....	26
<b>4. Context</b> .....	<b>29</b>
<b>5. Resultaten</b> .....	<b>31</b>
5.1. Openheid .....	31
5.2. Invloed .....	35
5.3. Gelijkwaardigheid .....	39
5.4. Debat .....	42
5.5. Effect beleid op jongeren .....	44
<b>6. Analyse</b> .....	<b>46</b>
6.1. Deelvraag 1 .....	46
6.2. Deelvraag 2 .....	48
6.3. Deelvraag 3 .....	51
<b>7. Conclusie en aanbevelingen</b> .....	<b>54</b>

aanbevelingen vervolgonderzoek .....	57
<b>8. reflectie .....</b>	<b>59</b>
<b>9. Literatuurlijst.....</b>	<b>62</b>
<b>10. Bijlagen.....</b>	<b>65</b>
Bijlage 1: Verkenning .....	65
Bijlage 2: Concepten generatietoets .....	70
Bijlage 3: interviewvragen .....	76





# 1. INLEIDING

---

## 1.1. AANLEIDING

---

In augustus 2019 publiceerde het Jongerenplatform van de Sociaal-Economische Raad (SER) het rapport ‘Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019’. Dit onderzoek drukte de lezer met de neus op de feiten: huidige generaties bereiken belangrijke mijlpalen veel later in hun leven dan de generaties hiervoor (SER Jongerenplatform, 2019). Bijvoorbeeld uit huis gaan of het afronden van een studie. Oorzaak hiervan is – volgens de onderzoekers – een stapeling van negatief uitpakkende beleidsmaatregelen die gezamenlijk een ‘giftige cocktail’ vormen voor jongeren. Het rapport wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen, waarbij het invoeren van een generatietoets met stip op één staat.

Coalitiepartijen Democraten 66 (D66) en ChristenUnie (CU) nemen de aanbevelingen van het SER-jongerenplatform over en dienen kort na publicatie van het rapport een motie in voor de daadwerkelijke invoering van een generatietoets (Segers & Jetten, 2019). Deze werd met een aanzienlijke meerderheid aangenomen. Hoe deze toets eruit moet gaan zien is onbekend. Het invoeren van de generatietoets wordt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) belegd. De Nationale Jeugdraad (NJR) is één van de partijen die aan tafel zitten om de toets vorm en invulling te gaan geven.

De NJR is een koepelorganisatie waar 37 jongerenorganisaties uit heel Nederland lid van zijn. De organisatie is erop gericht om de stem van haar leden te laten horen op talloze beleidsterreinen die jongeren aangaan, waaronder de generatietoets. Het doel van dit onderzoek is om mogelijke uitvoeringen van de generatietoets in kaart te brengen, op basis van de wensen en visies van de lidorganisaties op een dergelijke toets. Om tot deze uitkomst te komen, is de volgende hoofdvraag opgesteld: “In welke vorm kan een generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de democratische inspraak van jongeren in Nederland?”

Nederland kent nog geen generatietoets, er is dan ook nog geen wetenschappelijke literatuur over. Daarom is gekozen voor exploratief onderzoek. Dit is een verkennende manier van onderzoeken waaruit gedetailleerde empirische beschrijvingen voortkomen (van Thiel, 2015). Dit type onderzoek wordt vaak gebruikt om vast te stellen hoe een bepaald fenomeen – zoals de generatietoets – in de praktijk invulling krijgt. Hierbij wordt dan gekeken naar de betekenisverlening van actoren. De organisaties die lid zijn van de NJR worden hiervoor onderzocht. Aan het toegepaste onderzoek ligt dan ook een fundamenteel onderzoek ten

grondslag, gericht op kennisvergaring. Deze kennis wordt omgezet in mogelijke scenario's van een generatietoets, vanuit het standpunt van de lidorganisaties.

### 1.2. DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG

De generatietoets beoogt de nadelige stapelingseffecten van beleid te ondervangen. In welke vorm is nog onduidelijk. Met dit onderzoek wordt getracht inzicht te geven in de manieren waarop jongerenorganisaties nu invloed uitoefenen op beleid en waar in hun ogen kansen liggen voor de generatietoets, om hun positie democratischer te maken. Op het moment van schrijven is hier namelijk nog geen beeld van binnen het ministerie van BZK, dat de uitwerking van de toets op zich neemt. Binnen Nederland experimenteren de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Almelo en de provincie Drenthe met een generatietoets (Vinkenvleugel, 2019) (van Kesteren, 2020) (Y. van Doeveren, persoonlijke communicatie, 18 maart 2020). Iedereen pakt dit anders aan, qua inhoud en uitvoering. Dit onderzoek is erop gericht om een waardevolle maatschappelijke en theoretische bijdrage te leveren aan het debat van interactieve beleidsvorming door jongerenparticipatie. Er wordt het onderzoeksveld ingegaan op basis van theorie en een verkenning onder stakeholders in het debat. Hierdoor worden zowel theoretische veronderstellingen als de aanpak in de praktijk meegenomen. Dit onderscheidt dit onderzoek van bestaande literatuur en laat de uitkomsten een waardevolle toevoeging vormen op het bestaande debat. In dit onderzoek wordt de volgende hoofdvraag gebruikt: “In welke vorm kan een generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de democratische inspraak van jongeren in Nederland?”

### 1.3. THEORETISCHE EN EMPRISCHE DEELVRAGEN

Om de centrale vraag in dit onderzoek te beantwoorden, is een aantal deelvragen opgesteld. Deelvraag een wordt aan de hand van wetenschappelijke literatuur en een verkenning onder relevante actoren beantwoord. Deelvraag twee en drie worden aan de hand van empirische bevindingen beantwoord.

- Wat is er bekend over een generatietoets?
- In welke vorm vindt democratische inspraak van jongerenorganisaties in Nederland plaats?
- Hoe kan de generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de positie van jongeren in Nederland?

### 1.4. MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In de aanbevelingen van het rapport ‘Hoge verwachtingen’ van het SER Jongerenplatform staat de invoering van een generatietoets met stip op één. Een oproep die snel beantwoord is door regeringspartijen D66 en CU. Nu de motie is aangenomen, beginnen de gesprekken over de inhoud van een dergelijke toets. Het ministerie van BZK heeft aangegeven dat het voor deze gesprekken onder andere met de NJR om tafel gaat. De uitkomsten van dit onderzoek leveren een maatschappelijke bijdrage aan de ontwerptafel van de generatietoets. Door dit onderzoek kan de NJR op een gefundeerde manier richting geven aan het ontwerpproces. Om deze reden is dit onderzoek naar de mening van lidorganisaties over een generatietoets maatschappelijk relevant. Daarnaast is er toegenomen aandacht voor het betrekken van jongeren bij beleid, zoals in de gemeentelijke Jeugdwet (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.) en de oproep van premier Rutte aan jongeren om hun stem te laten horen omtrent de coronacrisis (Rijksoverheid, 2020). Jongeren pleitten al voor onder andere de generatietoets door zich aan te sluiten bij Coalitie-Y en gingen dan ook direct na de oproep van de premier met hem rond de tafel (Kok, 2020). De uitkomsten van dit onderzoek voorziet Coalitie-Y en andere jongerenorganisaties van een duidelijker beeld van de huidige staat van jongereninspraak en de wensen en behoeften van jongeren als het aan komt op de invoering van de generatietoets.

### 1.5. WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Uit onderzoek van Cornelissen (2000) blijkt dat jongeren bij inspraak te maken hebben met negatieve beeldvorming over hun leeftijdsgroep. De mening van jongeren wordt hierdoor niet serieus genomen en ook worden zij niet betrokken bij besluitvorming. De vraag op welke wijze kinderen en jongeren als volwaardig kunnen worden benaderd, krijgt al geruime tijd aandacht in de wetenschappelijke literatuur (Bouverne-De Bie, 1982) (Verhelen, 1991). Daaropvolgend is er discussie over de vormgeving van jongerenparticipatie (De Vos, 2015). De generatietoets vormt een mogelijkheid voor jongeren om invloed uit te oefenen op het beleidsproces. Dit onderzoek legt de huidige manieren van beleidsbeïnvloeding door jongerenorganisaties bloot; dergelijk onderzoek is in de recente literatuur niet gevonden. Daarnaast analyseert dit onderzoek een nieuwe vorm van beleidsbeïnvloeding, in de vorm van een generatietoets. Hierover is nog geen wetenschappelijk onderzoek bekend, aangezien dit nieuw is in Nederland. Zo vormt dit onderzoek een welkome aanvulling op de bestaande literatuur van beleidsbeïnvloeding door jongeren. Enerzijds door een inkijk te geven in de huidige werkwijze en anderzijds door inzicht te geven in de wensen en kansen die er bestaan om beleidsbeïnvloeding verder te democratiseren voor jongeren.

## 1.6. AFBAKENING

---

Dit onderzoek richt zich op de invloed op beleid door jongerenorganisaties die zijn aangesloten bij de NJR. Andere vormen van jongereninspraak – door bijvoorbeeld individuele jongeren of actiegroepen – vallen buiten de scope van dit onderzoek. Daarnaast gaat dit onderzoek alleen in op de rol en visie van jongerenorganisaties. Andere relevante stakeholders zoals beleidsmakers, politici en ambtenaren van overheden en/of uitvoeringsinstanties worden omwille van de scope en de beschikbare tijd niet betrokken.

## 1.7. LEESWIJZER

---

Op basis van het theoretisch kader wordt er verder doorgedaan op de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk: “In welke vorm kan een generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de democratische inspraak van jongeren in Nederland?” Hiervoor wordt ten eerste een uitlijning van het onderzoek gegeven in hoofdstuk 3 - Methodologie. Hierin wordt ook verder ingegaan op de betrouwbaarheid, validiteit en operationalisering. Daarna worden de concept-generatietoetsen getoond, die zijn voortgekomen uit de verkennende gesprekken in combinatie met de theorie. Vervolgens worden een voor een de deelvragen doorlopen en beantwoord. Dit wordt gebundeld in een conclusie en bijbehorende aanbevelingen.

## 2. THEORETISCH KADER

---

Dit hoofdstuk geeft een theoretisch raamwerk voor het onderzoek. Ten eerste wordt er ingegaan op de Nederlandse democratie en de politieke betrokkenheid van jongeren. Vervolgens wordt de beleidscyclus beschreven en wordt er een verdiepende slag gemaakt naar interactieve beleidsvorming. Hierna wordt jongerenparticipatie besproken. Daaropvolgend is er een hoofdstuk over generaties. Dit theoretisch kader wordt afgesloten met een beknopte samenvatting van alle bovengenoemde hoofdstukken.

### 2.1. DEMOCRATIE

---

Nederland is een democratisch land en kent een parlementair stelsel. Andeweg (2004) beschrijft het Nederlandse electorale systeem van evenredige vertegenwoordiging, waarbij de regering gevormd wordt door een coalitie van partijen. Daarnaast beschrijft de auteur dat belangenorganisaties nauw betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Er wordt ook wel gesproken over consensusdemocratie of ‘poldermodel’.

Het poldermodel is een manier van politiek bedrijven, gericht op het behalen van consensus (Hendriks & Toonen, 2001). Het vindt zijn oorsprong in de tijd dat Nederland nog de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden was, tussen 1588 en 1795. Hier was sprake van een hoge mate van decentralisatie, waar regenten samen moesten werken. In de huidige vorm is er sprake van de overheid aan de ene kant en organisaties van werkgevers en werknemers aan de andere kant. De besluitvorming is ingegeven door consensus, compromis en consultatie. Dit komt voort uit het verzuilde verleden van Nederland waarbij sterke sociale segmentatie bestond op basis van geloof, benoemt Andeweg (2004). Inmiddels is Nederland ontzuild en vervult het Nederlandse politieke systeem geen overbruggende functie meer. Wel brengt het systeem in de huidige samenleving volgens de auteur risico’s met zich mee, zoals politieke kartelvorming en een verminderde verantwoordelijkheid en reactievermogen.

---

#### 2.1.1. POLITIEKE BETROKKENHEID VAN JONGEREN

---

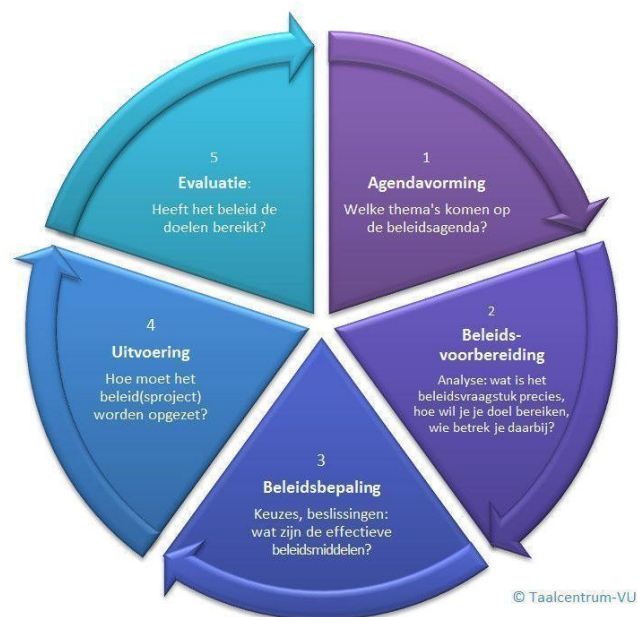
Alle Nederlanders vanaf de leeftijd van 18 jaar zijn kiesgerechtigd. Dit betekent dat deze personen mogen stemmen voor het Europees Parlement, de Tweede Kamer, de Provinciale Staten, de gemeenteraden en de waterschappen (ProDemos, z.d.). Hier mogen zij zich ook verkiesbaar voor stellen. Deze stemgerechtigde leeftijd heeft als logisch gevolg dat jongeren onder de 18 jaar geen zitting hebben in een van de eerdergenoemde wetgevende organen. Daarnaast kent Nederland geen jongerenpartij in een van deze organen. Wel kennen veel gevestigde politieke partijen een jongerendepartement waar jongeren vanaf 14 jaar oud lid van

mogen zijn (Parlement.com, z.d.). Daarnaast worden jongeren vertegenwoordigd in niet-politieke jongerenorganisaties zoals de NJR, ProDemos en jongerenafdelingen van vakbonden zoals het LAKS. Via onder andere deze kanalen worden jongeren betrokken bij het bespreken, vormen en uitvoeren van beleid.

Onderzoek van Aalberts (2006) naar de politieke betrokkenheid van jongeren laat zien dat er duidelijke minimum- en maximumgrenzen zijn aan de geaccepteerde betrokkenheid onder jongeren. Te weinig weten en niet stemmen wordt afgekeurd, maar echt interesse tonen en je engageren, maakt je een vreemde eend in de bijt. Jongeren hebben volgens Aalberts (2006) een duale politieke ziel, waarin zij laveren tussen die minimum- en maximumgrenzen. Zij zijn zich bewust van het belang van politiek, maar handelen hier zelf niet altijd naar. Dit in combinatie met de stemgerechtigde leeftijd van 18 jaar resulteert erin dat de stem van de jongere generatie slechts marginaal meetelt bij het ontwikkelen van beleid.

## 2.2. HET BELEIDSPROCES

Het beleidsproces kan worden opgedeeld in een beleidscyclus (Bekkers, 2017). Deze beleidscyclus komt als eerste voor in het werk van Lasswell (1956). Een belangrijk onderdeel van zijn visie op beleidswetenschap was ‘het verbeteren van de praktijk van de democratie’. Later zijn de stappen door onder andere Tiggeler (2017) uitgewerkt en toegepast op de huidige maatschappij. De eerste stap is agendavorming, waar wordt bepaald of een onderwerp op de beleidsagenda thuishoort. Beleidsmakers maar ook externe factoren hebben invloed op deze agenda. Een thema kan bijvoorbeeld door een onverwachte gebeurtenis opeens actueel worden of door groepen protesterende burgers in het nieuws gebracht worden. Vervolgens wordt in de beleidsvoorbereiding het vraagstuk in kaart gebracht en in stap drie – de beleidsbepaling – worden de beleidsmiddelen gekozen. Hierna volgt de beleidsuitvoering. Tot slot wordt het beleid geëvalueerd. Als uit de evaluatie blijkt dat het effect niet voldoende is, start de cyclus opnieuw.



(Tiggeler, 2017)

---

### 2.2.1. INTERACTIEVE BELEIDSVORMING

---

Het ontwikkelen van beleid kan op verschillende manieren, dit is interactieve beleidsvorming. Edelenbos, Teisman en Reuding (2001) definiëren interactieve beleidsvorming als het betrekken van burgers bij het ontwikkelen van beleid. Dit bestaat volgens hen uit vier kenmerken. Binnen interactieve beleidsvorming is openheid het eerste kenmerk. Openheid gaat ervanuit dat iedereen tot een gefundeerd oordeel kan komen. Of je nu een expert bent of juist een leek. Naast feitelijke kennis komt men namelijk ook tot een oordeel op basis van normen en waarden (Hisschemöller, 1993). Openheid is het tegenovergestelde van geslotenheid, waarbij afwegingen en beslissingen grotendeels onafhankelijk van de omgeving plaatsvinden. De informatie wordt door experts aangeleverd en dit resulteert in een eenzijdig beeld (Edelenbos et al., 2001).

Openheid bestaat uit drie aspecten. Ten eerste inhoudelijke openheid: de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (Edelenbos et al., 2001). Ook omvat het de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van degene die het initiatief heeft genomen. Agendavorming vindt nog tijdens het interactieve proces plaats. Ten tweede is er openheid van het proces. Dat wil zeggen dat iedereen aan het proces kan meedoen en ‘lastige’ deelnemers niet worden geweerd (Edelenbos, 1998). Ook moet het proces transparant zijn, de opzet en stappen van het proces moeten duidelijk zijn. Daarnaast moeten de participanten toegang hebben tot informatiebronnen of andere benodigdheden die van belang

zijn voor de beeldvorming over het beleidsonderwerp. Ten derde dienen de actoren open te zijn, door een open en onbevangen houding aan te nemen in het proces (Edelenbos et al., 2001). Zij staan open voor nieuwe perspectieven, belangen en ideeën, en nemen deze ten minste in overweging zonder deze direct af te keuren. Dit heet ook wel de mate van ontvankelijkheid van actoren.

Gelijkwaardigheid is het tweede kenmerk van interactieve beleidsvorming (Edelenbos et al., 2001). Hierbij gaat het over de waarde van de inbreng van de verschillende actoren in het proces. Deze dient voor iedereen zoveel mogelijk gelijk te zijn. Het een wordt (idealiter) niet belangrijker geacht dan het ander. In de beleidspraktijk is dit echter onvermijdelijk, en de ongelijkheid moet dan ook worden erkend. Doordat men elkaars kennis en kunde nodig heeft in het proces, zorgt dit voor een gelijkmatigere verdeling van de macht. Dit resulteert in een grotere gelijkwaardigheid van de verschillende actoren.

Het derde kenmerk is debat en onderhandeling (Teisman, 1992). Dit is nodig om tot een oplossing te kunnen komen die iedere actor begrijpt, inziet en waarmee hij kan instemmen. Door debat en onderhandeling proberen actoren elkaar te overtuigen van hun (on)gelijk. Als de discussie hardere vormen aanneemt, is er sprake van onderhandeling.

Het vierde en laatste kenmerk is invloed (Edelenbos et al., 2001). Hierbij gaat het over de invloed die ‘normale’ burgers en belanghebbenden op de beleidsvorming hebben. Dit doen zij op basis van hun eigen ervaring en kennis (De Rooij, 1997). Ook doen zij preferentievoorstellen en passen bestaande voorstellen aan. De voorstellen van deze groepen zijn van betekenis voor de verdere ontwikkeling van het beleid. Alle betrokken actoren moeten de mogelijkheid hebben om inbreng te leveren (Klijn & Koppenjan, 1998).

De bovengenoemde kenmerken tonen vier criteria die van toepassing zijn op een mogelijke generatietoets. Voornamelijk het laatste kenmerk – invloed – speelt een belangrijke rol, omdat hier sprake is van expliciete betrokkenheid van jongeren. Jongeren kunnen ook in de andere stappen terugkomen, aangezien zij betrokken actoren zijn bij het ontwikkelen van (jeugd)beleid dat invloed heeft op het leven van (toekomstige) jongeren. In de volgende paragraaf wordt verder gegaan op jongerenparticipatie en komt ook de participatieladder van De Winter uitgebreid aan bod.

### **2.3. JONGERENPARTICIPATIE**

Tegenwoordig worden burgers steeds meer betrokken bij alle fasen in het beleidsproces in de vorm van burgerparticipatie (Dekker, 2019). Participatie is “het proces van het delen van beslissingen die invloed hebben op zaken die de eigen leefsituatie en die van de gemeenschap



betreffen. Het is het middel waarmee een democratie wordt opgebouwd en een criterium waartegen het functioneren van een dergelijke democratie moet worden afgewogen. Participatie is een fundamenteel onderdeel van burgerschap.” (Hart, 1992). Burgerparticipatie wordt aangejaagd door de introductie van de ‘doe-democratie’ door het kabinet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Met actief burgerschap zijn burgers op verschillende niveaus politiek betrokken, zoals in adviesraden, met coproductie van beleid en door te protesteren (van de Wijdeven, 2012). In dit onderzoek gaat het specifiek over politieke participatie. Dit behelst de deelname aan politieke activiteiten in brede zin, om zo invloed uit te oefenen op de machthebbende (Mcbride, Sherraden, & Pritzker, 2006).

Burgerparticipatie is meestal een vorm van gewenste beïnvloeding, gevraagd vanuit de overheid. Maar burgers zoeken zelf ook naar manieren van beleidsbeïnvloeding. Bij publieke beleidsvorming conceptualiseren burgers bepaalde problemen en deze worden aan de overheid voorgelegd om ze op te lossen (Sabatier, 2007). Belangenorganisaties, sociale bewegingen, vakbonden en lobbyisten proberen allemaal een vinger in de pap te hebben tijdens de beleidscyclus (Burstein, 2019). Het laatste decennium is belangenbehartiging voor kinderen en jongeren van de marges naar het centrum van de publieke beleidsvorming verschoven (Oliver & Dalrymple, 2008).

Hart (1992) beschreef acht niveaus van jongerenparticipatie in een essay dat hij schreef voor UNICEF. Deze participatieladder begint met drie niveaus van non-participatie. Non-participatie valt buiten de scope van dit onderzoek en wordt dan ook buiten beschouwing gelaten. De Winter (1995) beschreef aan de hand van deze participatieladder vijf niveaus, het laagste niveau is informeren. Daarop volgt raadplegen. Bij het derde niveau is er voor het eerst tweerichtingsverkeer, bij het niveau van dialoog. Vervolgens volgt er inspraak, waarbij jongeren gestimuleerd worden en mogen meebeslissen. Het hoogste niveau is het eigen initiatief. Hierbij geven jongeren ongevraagd advies.

5	Eigen initiatief	Kinderen en jongeren stimuleren om eigen initiatieven te ontplooiën en om ongevraagd advies te geven.
4	Inspraak hebben	Kinderen en jongeren daadwerkelijk inspraak geven.
3	In dialoog gaan met kinderen en jongeren	Daadwerkelijk in contact komen met jongeren.
2	Raadplegen	Kinderen en jongeren raadplegen over zaken die hen aangaan.
1	Informeren	Kinderen en jongeren informeren over belangrijke thema's.

Tabel 1: (De Winter, 1995)

Vaak blijven beleidsmakers hangen op het niveau van het informeren van jongeren, waardoor er een gebrek aan feitelijke en structurele samenspraak ontstaat (Vandenbroucke, 2010). De participatie van burgers in het algemeen en jongeren in bijzonder is onderdeel van een democratie (Steketee, Mak, Graaf van der, & Huygen, 2005). Daarnaast maakt het onderdeel uit van de fundamenten van burgerschap. Voor jongeren draagt participatie ook bij aan de sociale, persoonlijke, emotionele en morele ontwikkeling. Actief meepraten kan het zelfbeeld van jongeren verbeteren, zij kunnen zich er sterker door voelen. Ook kan het zorgen voor een betere sociale binding omdat er ontmoetingen plaatsvinden tussen groepen die elkaar normaal niet tegenkomen. Ten slotte is participatie noodzakelijk om beleid effectiever en democratischer te maken, aansluitend op de problemen en behoeften van jongeren (Hart, 1992).

De effecten van jeugdparticipatie zijn op drie niveaus te meten: individueel, beleidsmatig en maatschappelijk (Vandenbroucke, 2010). Het effect op individueel niveau bestaat uit het vergroten van competenties, binding en maatschappelijke interesses. Ook leidt participatie tot participatie. Oftewel, actief betrokken jongeren nemen deel aan meerdere activiteiten en organisaties. Op beleidsniveau is er onderscheid tussen het beleid van instellingen, organisaties en (vrijtijd)voorzieningen enerzijds en de invloed van jongeren op (landelijk en lokaal) overheidsbeleid anderzijds. Maatschappelijk zijn er neveneffecten te zien. Voorbeelden hiervan zijn vermindering van overlast en een betere aansluiting van voorzieningen op de behoeften van jongeren. In dit onderzoek staat het beleidsniveau centraal.

Jongeren betrekken bij beleid is niet alleen een recht (Verenigde Naties, z.d.), maar het beïnvloedt het welzijn en de ontwikkeling van jongeren positief en leidt ook tot effectievere programma's en beleid (Vandenbroucke, 2010) (Head, 2010). Jongerenparticipatie bestaat vaak uit een kleine, actieve en homogene groep jongeren (Checkoway, 2010). Zeker de groep van kwetsbare jongeren en die zonder startkwalificatie worden niet betrokken bij de beleidsvorming. Beleid dat voor deze groep ontwikkeld wordt, sluit logischerwijs niet voldoende aan bij de behoeften van jongeren, wat het beleid minder effectief maakt.

Door jongeren te betrekken bij het maken van beleid dat effect heeft op jongeren, ontstaat interactief beleid. Interactief beleid wordt omschreven als "een proces dat zo wordt ontworpen dat een aanzienlijke en gevarieerde groep van betrokkenen in staat is om via onderlinge interactie met experts, bestuurder, financiers en andere belanghebbenden hoogwaardige oplossingen te vinden voor het gebied waarin hun belangen liggen." (Edelenbos, Teisman, & Reuding, 2001). Zoals eerder benoemd omvat dit volgens de auteurs vier eigenschappen: openheid, gelijkwaardigheid, debat en onderhandeling, en invloed. Interactieve

beleidsvorming kan de kloof tussen burger en overheid dichten, de legitimiteit van het openbaar bestuur verbeteren, kennis verbeteren en tot betere oplossingen leiden.

#### 2.4. GENERATIES

De generatietoets is erop gericht de (on)bedoelde effecten van beleid op (toekomstige) generaties in kaart te brengen. In 2017 is er onderzoek gedaan naar het omgaan met politieke en bestuurlijke botsingen tussen generaties, ook wel intergenerationele conflicten genoemd (Hara, Yoshioka, Kuroda, Kurimoto, & Saijo, 2019). De huidige manier van besluitvorming neigt ernaar gericht te zijn op de huidige generatie, simpelweg omdat de nieuwe generatie nog niet bestaat. De onderzoekers zien in de uitkomsten van hun onderzoek mogelijkheden om intergenerationele conflicten aan te pakken door middel van hedendaagse besluitvormingsprocessen. Dit gebeurt door de belangen van toekomstige generaties te integreren in de huidige besluitvormingsprocessen: *Future Design*. Aan de Kochi universiteit in Japan is The Research Institute for Future Design opgericht (Kochi University of Technology, z.d.). Hier wordt onderzoek gedaan naar het *Future Design Framework* waarbij imaginaire toekomstige generaties in de maatschappij worden geïntroduceerd.

Als er gekeken wordt naar soortgelijke ideeën op internationaal niveau, komt *The Well-being of Future Generations Act* in Wales naar voren. Deze wet gaat over het verbeteren van het sociale, economische, ecologische en culturele welzijn van de toekomstige generaties van Wales (Well-being of Future Generations, 2019). Dit wordt uitgevoerd door de aangestelde commissaris, Sophie Howe. Zij houdt in de gaten of de 44 publieke organen in Wales de beginselen van de wet toepassen. Dit wordt gedaan aan de hand van de *Five ways of working*: lange termijn, preventie, integratie, samenwerking en betrokkenheid. Daarnaast zijn er zeven welzijnsdoelen opgesteld. Dit zijn: een welvarend Wales, een veerkrachtig Wales, een meer gelijk Wales, een gezonder Wales, een Wales met cohesieve gemeenschappen, een Wales met een levendige cultuur en Welshe taal en ten slotte een wereldwijd verantwoordelijk Wales (Well-being of Future Generations, 2019).

Filosofen Adam Smith en David Hume hebben gesteld dat de toekomstige generatie per definitie beter af zou zijn dan de generatie ervoor. Maar dit kan niet met zekerheid gezegd worden, het kan zo zijn dat toekomstige generaties minder middelen van de huidige generatie erven om aan hun levensstandaard te kunnen voldoen (Anand & Sen, 2000). Dit is wat het SER-rapport aantoont: de huidige generatie richt beleidsmaatregelen op een dusdanige manier in dan de nieuwe generaties niet dezelfde kansen krijgen als de huidige. De generatietoets is dan ook aangedragen om toekomstbestendig beleid voort te brengen.

Anand en Sen (2000) koppelen het concept toekomstbestendigheid aan intergenerationele gelijkheid. Carmody (2012) linkt toekomstbestendigheid aan welzijn. Dit is een weerspiegeling van de materiële vrijheid van personen om een leven te leiden waartoe zij reden hebben om dit te waarderen, ondersteund door economische middelen, zoals inkomen, en ook niet-economische aspecten van het leven. Ten slotte wordt duurzaamheid toegevoegd, dit gaat over het behouden of vergroten van dit welzijn naar volgende generaties.

Het heikele punt aan toekomstbestendige beleidskeuzes is dat de toekomst onzeker is (Carmody, 2012). Hoe verder er vooruit wordt gekeken, hoe meer onzekerheid. Er is fundamentele onzekerheid over de snelheid van bijvoorbeeld economische groei en technologische ontwikkeling, en de vele andere kenmerken die ten grondslag liggen aan het bepalen van effecten van huidige acties op toekomstige generaties (Weitzman, 1998).

Dit gegeven is niet nieuw voor het werkveld van beleidsmakers. In besluitvorming is het belangrijk om zoveel mogelijk informatie te vinden over de effecten van maatregelen op de toekomstige generaties (Carmody, 2012). Hierbij is transparante besluitvorming van groot belang. Onderliggende veronderstellingen dienen duidelijk te zijn, door meerdere scenario's te testen en de mate van voordeel voor verschillende generaties op papier te krijgen. Transparantie op zichzelf zal niet zorgen voor een juiste overdracht van welzijn naar volgende generaties. Wel vergroot dit het bewustzijn onder beleidsmakers dat zij bezig zijn met zaken die kunnen bijdragen of juist afbreuk kunnen doen aan de overdracht van dit welzijn.

## 2.5. CONCLUSIE EN VERWACHTING

---

In dit theoretisch kader zijn verschillende zaken de revue gepasseerd. Deze worden in deze conclusie op hoofdlijnen doorlopen. Nederland hanteert een poldermodel, gericht op consensus, compromis en consultatie (Andeweg, 2004). Belangenorganisaties worden nauw betrokken bij besluitvorming. Ook jongerenorganisaties vervullen een rol binnen politieke participatie (Mcbride et al., 2006). Het laten participeren van jongeren is onderdeel van een democratie en vormt het fundament van burgerschap (Steketee et al., 2005). Participatie vindt plaats op vijf niveaus: informeren, raadplegen, dialoog, inspraak hebben en eigen initiatief (De Winter, 1995). Uit onderzoek van Vandenbroucke (2010) blijkt dat het voor overheden een grote uitdaging is om jongeren inhoudelijk te betrekken, meestal blijven zij hangen op het niveau van informeren.

Bij jongerenparticipatie moet ook gekeken worden naar zwakkere groepen jongeren in de samenleving - zij die zich niet goed kunnen laten horen of verenigen. Checkoway (2010) benoemt dat het voornamelijk de *lucky few* zijn die betrokken worden bij jongerenparticipatie.

Door kwetsbare groepen jongeren zo buiten beeld te houden, vindt het beleid dat gemaakt wordt volgens de auteur slechte aansluiting bij de behoeftes van die jongeren. Dit is in lijn met Hart (1992) die stelt dat het betrekken van jongeren bij het maken van beleid, het beleid effectiever en democratischer maakt. Daarnaast moet er vooruit gekeken worden bij het maken van beleid. Door de onkenbare toekomst is dit lastig, Carmody (2012) erkent dit maar benadrukt dat het desondanks belangrijk is om te doen. Vooruitkijken moet nagestreefd worden omdat dit beleidsmakers bewust maakt van het feit dat zij met hun beleid kunnen bijdragen aan de overdracht van welzijn aan toekomstige generaties, of hen dit juist kunnen ontnemen. Het SER Jongerenplatform toonde aan dat dit niet goed gebeurt, waardoor jongeren structureel achtergesteld raken (SER Jongerenplatform, 2019).

Overheden en burgers die samen werken aan beleid wordt ook wel aangeduid als interactieve beleidsvorming. Edelenbos et al. (2001) benoemt vier aspecten van deze samenwerking: openheid, gelijkwaardigheid, debat en onderhandeling, en invloed. Als deze zaken juist plaatsvinden, worden er vier doelen bereikt. Ten eerste wordt de kloof tussen burger en overheid verkleind, ten tweede wordt de legitimiteit van het openbaar bestuur gesterkt, ten derde wordt kennis vergroot en ten slotte komen er betere oplossingen tot stand. Jongerenorganisaties werken al samen met overheden om beleid vorm te geven. In welke mate er inhoudelijk aan de vier aspecten voldaan wordt en in welke mate dit doorwerkt in de te behalen doelen, is onduidelijk. Wel is duidelijk dat deze vier onderdelen in een generatietoets terug dienen te komen om de toets tot een volwaardig middel te maken van interactieve beleidsvorming door jongeren.

De aangehaalde literatuur uit dit hoofdstuk toont verschillende problemen die kunnen opspelen bij interactieve beleidsvorming met jongeren. Gezien de Nederlandse staatsinrichting is te verwachten dat jongeren een positie hebben verworven binnen het beleidsvormingsproces. Dit betekent niet dat de waarde en kwaliteit van deze positie hoog is. Het is te verwachten dat jongerenorganisaties in wisselende mate te maken hebben met een ondoorzichtig beleidsproces, een informatie- en kennisachterstand en een wisselende mate van invloed. Als gevolg van suboptimale posities op deze onderdelen, zal er nog een kloof zijn tussen overheid en burger, is de legitimiteit van het openbaar bestuur niet optimaal, evenals de beschikbare kennis en geboden oplossingen voor beleidsproblemen. De literatuur toont dat dergelijke achterstanden weggewerkt dienen te worden om de beste opbrengsten uit het interactieve beleidsvormingsproces te verkrijgen. Op basis van de bevindingen kan worden vastgesteld waar en hoe een generatietoets kan bijdragen om hiertoe te komen.

### 3. METHODOLOGIE

---

Dit onderzoek hanteert een verkennende hoofdvraag. Er wordt op basis van verkennende gesprekken en literatuuronderzoek het onderzoeksveld ingegaan. Hiervoor is gekozen omdat het onderwerp ‘generatietoets’ nog niet eerder onderzocht is. Wel zijn er onderzoeken naar gerelateerde onderwerpen bekend, waardoor het mogelijk is om een gedegen theoretisch kader op te stellen. Ook is er over beleidsbeïnvloeding en jongerenparticipatie voldoende relevante wetenschappelijke literatuur voor handen. Daarnaast is er een redelijke toegang tot betrokken actoren. Deze kunnen aanvullende informatie verschaffen in de verkennende fase. Dit resulteert in een zo breed mogelijk beeld van de onderzoekssituatie, ook wel ‘holistisch’ genoemd (van Thiel, 2015).

#### 3.1. TYPEN METHODEN

---

Dit exploratieve onderzoek hanteert twee onderzoeksmethoden, namelijk desk research en kwalitatieve interviews. De interviews worden ten eerste op verkennende basis afgenomen, met relevante actoren. Hierna vinden er interviews plaats met jongerenorganisaties die aangesloten zijn bij de NJR. De desk research richt zich op het duiden van de concepten die voor dit onderzoek relevant zijn. Dit gebeurt aan de hand van rapporten en wetenschappelijke onderzoeken over de generatietoets. Dit wordt gedaan om vast te stellen wat de huidige situatie is op dit gebied. Later in dit onderzoek kan dit worden getoetst aan de ervaringen van de jongerenorganisaties die naar voren komen in de interviews. Het literatuuronderzoek levert ook een kennisbasis om gericht de verkennende gesprekken met relevante actoren aan te gaan.

Deze benaderde personen bij de verkennende interviews zijn gekozen op basis van hun relatie tot beleidsbeïnvloeding door jongeren, jongerenparticipatie en de generatietoets. Er is beoogd om een zo breed mogelijk scala aan actoren te bevragen, passend binnen de beschikbare tijd. Dit heeft geresulteerd in negen afgenomen verkennende interviews, met een duur tussen de 25 en 45 minuten. Er is gesproken met vertegenwoordigers van vijf jongerenorganisaties, een beleidsmedewerker van de provincie, een medewerker van UNICEF, een medewerker van het Kinderrechtencollectief en een medewerker van Save the Children. In de verkennende interviews lag de nadruk op bestaande generatietoetsen, de wettelijke kaders en de randvoorwaarden van een dergelijke beleidstoets voor jongeren. Ook wordt er specifiek ingegaan op beleidsbeïnvloeding door jongeren en de manier waarop zij een generatietoets voor zich zien. De jongerenorganisaties zijn geworven onder de leden van de NJR. De andere personen zijn benaderd aan de hand van het sneeuwbaaleffect. Een korte uitwerking van de interviews is opgenomen in bijlage 1.

De hoofdmoot van dit onderzoek bestaat uit de kwalitatieve semigestructureerde interviews met de jongerenorganisaties. Deze vorm van interviewen is een diepte-interview met een algemeen interviewschema, deze bevat de vragen die gesteld gaan worden. Hier kan gedurende het interview van afgeweken worden. Er is gekozen voor het afnemen van kwalitatieve semigestructureerde interviews omdat deze manier van bevragen de meest rijke informatie voortbrengt (van Thiel, 2015). Deze manier van interviewen biedt de mogelijkheid om dieper in te gaan op bepaalde onderwerpen en andere onderwerpen sneller te doorlopen, indien niet van toepassing of relevant voor de jongerenorganisatie. Daarnaast is de generatietoets een zeer nieuw en vaag begrip, waardoor mogelijk extra verduidelijking nodig is om de vragen accuraat te kunnen beantwoorden. Daarnaast verschillen de jongerenorganisaties van elkaar wat betreft structuur, grootte en doel. Hierdoor is er een grote mate van flexibiliteit vereist van de onderzoeker. Deze manier van interviewen biedt die flexibiliteit aan de onderzoeker, aangezien vragen gemakkelijker aangepast kunnen worden om meer toe te spitsen op de individuele situatie van de betreffende jongerenorganisatie.

### 3.2. RESPONDENTEN

---

De respondenten zijn geworven onder de organisaties die lid zijn van de NJR. Hierbij is dus sprake van een selecte steekproef, alleen de bij de NJR aangesloten jongerenorganisaties vallen binnen het steekproefkader. Daarnaast is er sprake van zelfselectie, aangezien de organisaties zelf beslissen of zij wel of niet deelnemen aan het onderzoek. Zij ontvangen de uitnodiging in de vorm van een persoonlijke e-mail. Er wordt gesproken met de voorzitter van iedere aangemelde jongerenorganisatie. Omwille van de privacy zijn de respondenten anoniem, in onderstaande tabel zijn de nummeringen aan de functie die de respondent bekleed gekoppeld. Ook de naam van de jongerenorganisatie wordt niet gedeeld, aangezien dit mogelijk reputatieschade teweeg kan brengen. De gegeven informatie over overheidsorganen en ambtenaren waar de jongerenorganisaties mee samen werken zijn al zeer snel te herleiden tot de organisatie waarvan de respondent voorzitter is. De respondenten hebben dan ook aangegeven dat zij niet aan het onderzoek kunnen meewerken als dit niet anoniem is. Er is een vergrendeld document beschikbaar met de persoonsgegevens van de respondenten.

De interviews kennen geen minimale of maximale duur. Uit de verkennende gesprekken is gebleken dat de benodigde data tussen de 45 minuten en één uur meestal opgehaald zijn. De opgehaalde worden wordt getranscribeerd. Deze transcripten worden open en axiaal gecodeerd. Hiervoor wordt het programma Atlas.ti gebruikt.

Respondentnummer	Functie
1	Jongerenvertegenwoordiger (Deze organisatie kent geen jongerenbestuur, deze respondent vertegenwoordigt de jongeren binnen deze organisatie)
2	Voorzitter jongerenorganisatie
3	Voorzitter jongerenorganisatie
4	Voorzitter jongerenorganisatie
5	Voorzitter jongerenorganisatie
6	Voorzitter jongerenorganisatie
7	Voorzitter politieke jongerenorganisatie
8	Voorzitter politieke jongerenorganisatie
9	Voorzitter jongerenorganisatie
10	Voorzitter jongerenorganisatie

Er wordt van de respondenten verwacht dat zij een inleidend document over de generatietoets, de recente ontwikkelingen en de uitkomsten van de verkenning hebben gelezen. Dit wordt samengesteld en voorafgaand aan het interview aan de respondenten toegestuurd. Het document is opgenomen in bijlage 2. Het document is bedoeld om genoeg kennisbasis te hebben om inhoudelijke uitspraken over de concepten te doen. Uiteraard staat het de respondenten vrij om zich op eigen initiatief verder in te lezen. In de interviews worden de concepten uit het theoretisch kader op hoofdpunten doorlopen. Ook kunnen zij eigen voorstellen doen over de inhoud en vorm van een generatietoets.

### 3.3. BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is op te delen in nauwkeurigheid en consistentie. De topiclijst die tijdens het interviewen gebruikt wordt, waarborgt dit. De topiclijst bevat onderwerpen die voortkomen uit de operationalisering van de kernbegrippen ‘democratische inspraak’ en ‘jongerenparticipatie’. Over de generatietoets bestaat zeer weinig specifieke literatuur, op dit vlak is conceptualiseren dan ook lastiger. Dit heeft ook zijn weerslag op de nauwkeurigheid. Het is lastig om met zekerheid te zeggen dat de juiste variabelen aan het concept zijn gekoppeld. Ondanks het grondige verkennende onderzoek voorafgaand aan de operationalisering kan het zo zijn dat er onderdelen missen.

De consistentie van het onderzoek is terug te vinden in het stelselmatig doorlopen van de topiclijst. Iedere respondent wordt aan de hand van dezelfde topiclijst bevraagd. Hierbij



kunnen per persoon andere accenten gelegd worden of kan de volgorde anders zijn, maar alle onderwerpen komen aan bod. Hierbij geldt wel de kanttekening dat consistentie nauw verbonden is met herhaalbaarheid (van Thiel, 2015). Dat wil zeggen dat een onderzoeker dezelfde resultaten vindt als hij of zij dit onderzoek over doet. Naar verwachting zal dit niet het geval zijn. De opgehaalde data bestaan uit momentopnames en bevatten ook persoonlijke opvattingen en idealen van de geïnterviewde. Deze kunnen door het verstrijken van tijd veranderen. Ten slotte is de aard van de jongerenorganisaties van invloed op de manier waarop de vragen aan hen gesteld gaan worden. Hierdoor zullen de antwoorden vermoedelijk ook afwijken bij de respondenten onderling.

Validiteit bestaat uit interne validiteit en externe validiteit (van Thiel, 2015). De interne variant beslaat de geldigheid van het onderzoek, of het onderzoek meet wat je beoogt te meten. Dit gebeurt aan de hand van de validatiestrategieën van Creswell en Poth (2013). Ten eerste is er gekozen voor meerdere onderzoeksmethoden, oftewel triangulatie. Zowel literatuuronderzoek, verkennende gesprekken als semigestructureerde diepte-interviews. Daarnaast wordt er ingegaan op de bias en achtergrond van de onderzoeker, zo wordt de invloed van de onderzoeker op de resultaten en het onderzoek in het algemeen zichtbaar. Ten slotte worden de resultaten van het onderzoek voorgelegd aan de respondenten, hierdoor kunnen zij onderbouwde rectificaties doen op de bevindingen (Creswell & Poth, 2013).

Externe validiteit wordt behaald als de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren zijn. Dit is in dit onderzoek niet het geval. Dit onderzoek beslaat geen representatieve afspiegeling van de vele jongerenorganisaties in Nederland. Omwille van de beschikbare tijd en bereikbaarheid van de respondenten is besloten om dit exploratieve onderzoek te beperken tot de lidorganisaties van NJR. De steekproef die hieruit wordt genomen is te marginaal om als te generaliseren te gelden voor de opinie van jongerenorganisaties in heel Nederland. Wel is deze steekproef van een dusdanige grootte – 10 lidorganisaties – dat deze te generaliseren is voor de opinie geldend onder de 38 lidorganisaties van NJR.

### 3.4. BEPERKINGEN

---

Er bestaan enkele beperkingen binnen dit onderzoek. Ten eerste het aantal respondenten. De NJR heeft op het moment van dit onderzoek 38 lidorganisaties. Dit zijn jongerenorganisaties die zich onder de koepel van NJR verenigen op bepaalde standpunten. Daarnaast zijn zij lid omwille van voordelen voor hun organisatie, zoals promotie en het huren van vergaderruimte. Niet alle organisaties die zijn aangesloten, hebben specifieke politieke belangen. Hierdoor zullen niet alle organisaties mee willen doen aan dit onderzoek. Zij hebben geen connecties

met politiek en beleid, of kiezen er bewust voor om zich op het vlak van de generatietoets niet te profileren. Hierdoor is respondenten werven binnen deze onderzoeksgroep beperkt.

Ten tweede dient erkend te worden dat het veld van interactieve beleidsvorming door jongerenparticipatie en de vormgeving van de generatietoets zich verder strekt dan de ervaringen en wensen van jongerenorganisaties. Binnen dit onderzoek worden alleen de jongerenorganisaties betrokken, door middel van het interviewen van de voorzitter van de verschillende organisaties. Dit brengt het risico van een eenzijdig beeld met zich mee, gezien de andere stakeholders – beleidsmakers, politici en andere ambtenaren – niet worden meegenomen. Zij kunnen andere belangen en visies rondom het onderwerp hebben. Dit valt niet volledig te ondervangen, aangezien de scope van het onderzoek niet dusdanig verbreed kan worden. Wel is er geregeld contact met de onderzoeker van de generatietoets vanuit het ministerie van BZK.

Ten derde geldt er een beperking door de coronacrisis. Dit is een situatie die niet te voorzien was. Het onderzoek was in eerste instantie interactiever ingestoken, in de vorm van de voorgenomen focusgroepen. Hierdoor werd een samenspel tussen organisaties beoogd, waardoor ook minder onderlegde organisaties hun stem zouden kunnen laten horen. Helaas is dit niet mogelijk geweest, door de restricties wat betreft samenkomsten. Er is dan ook gekozen voor het individueel interviewen, wat mogelijk tot minder brede en diepgaande inzichten leidt. De onderzoeker leert tijdens de interviews nieuwe invalshoeken die niet meer aan de voorgaande respondenten voorgelegd kunnen worden. Ook kunnen frictiepunten tussen de doelen en wensen van verschillende organisaties onderling niet worden besproken. Ten slotte brengt het niet face-to-face ontmoeten van de respondenten met zich mee dat er geen aandacht kan worden besteed aan mogelijke non-verbale communicatie.

### **3.5. OPERATIONALISERING**

Binnen dit onderzoek staat het concept ‘jongereninspraak’ centraal, dit wordt gemeten aan de hand van het concept ‘interactieve beleidsvorming’. Het doel van dit onderzoek is om de huidige inspraak onder jongerenorganisaties te definiëren en vervolgens de kansen voor de generatietoets te duiden. Dit gebeurt aan de hand van de verschillende dimensies en bijbehorende indicatoren van de concepten. De metingen zijn nominaal. De mogelijke indicatoren van de concepten en dimensies zijn namelijk wel verschillend maar kennen geen verschil in waarde. De interviewvragen die aan de hand van onderstaande tabel zijn opgesteld, zijn terug te vinden in bijlage 3.

Concept	Dimensie	Indicatoren
Interactieve beleidsvorming	Openheid	<p>De organisatie is volledig open over het beleid</p> <p>De organisatie staat open voor ideeën of aanvullingen op het beleid</p> <p>De organisatie is open over het verloop van het beleidsproces</p> <p>Alle belanghebbenden worden betrokken</p>
	Gelijkwaardigheid	Ieders stem is evenveel waard
		Gelijke verdeling van middelen bij de deelnemers
		<p>Meerdere scenario's worden onderzocht</p> <p>Betrokkenen krijgen de mogelijkheid om problemen aan te dragen en/of beleidsoplossingen te formuleren</p>

	Debat	Er vindt een debat plaats tussen alle belanghebbenden
		Alle belanghebbenden mogen mee onderhandelen
	Invloed	<p>Manieren van beleidsbeïnvloeding</p> <p>De jongeren moeten kritiek kunnen leveren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Moment: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en/of evaluatie.</li> <li>▪ Mate van participatie: informeren, raadplegen, dialoog, inspraak, eigen initiatief (De Winter, 1995)</li> </ul> <p>De jongeren moeten kennis kunnen delen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Moment: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en/of evaluatie.</li> <li>▪ Mate van participatie: informeren, raadplegen, dialoog, inspraak, eigen initiatief (De Winter, 1995)</li> </ul>
		Ruimte om af te wijken van bestaande opvattingen, voornemens en handelingskaders

	Effect van beleid op jongeren	Mate van voordeel voor jongeren is duidelijk
		Belangen toekomstige jongeren betrekken in besluitvorming  Generatietoets als middel om beleidseffecten te bepalen

#### 4. CONTEXT

Het SER-jongerenplatform (2019) heeft onder andere onderzoek gedaan naar de effecten die beleidsmaatregelen hebben op jongeren. De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebundeld in het rapport ‘Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019’. Hieruit is naar voren gekomen dat jongeren van nu, later dan generaties voor hen bepaalde mijlpalen in hun leven bereiken. Zo gaan zij later uit huis, studeren later af en kopen later hun eerste eigen huis. Het rapport draagt als oorzaak hiervan aan dat er een ongunstige stapeling van beleid plaatsvindt. Dat wil zeggen dat beleidsmaatregelen elkaar op een negatieve manier aanvullen en jongeren hierdoor dubbel nadelig treffen. Het SER-onderzoek beveelt aan om een generatietoets in te voeren die gebruikt kan worden bij de invoering van nieuwe wetten en bij het sluiten van politieke en sociale akkoorden. De toets ken nog geen concrete inhoudelijke uitwerking maar moet nieuwe wetten en beleid gaan checken op de gevolgen voor toekomstige generaties.

Een generatietoets zal jongeren en de belangen van jongeren meer laten meewegen bij het maken van nieuw beleid dat op hen van toepassing is. De manier waarop dit ingevuld gaat worden is nog niet duidelijk. Wel is er een soortgelijk middel bekend, namelijk de kinderrechtentoets. Deze vloeit als verplichting voort uit het tekenen van het VN-kinderrechtenverdrag. Nederland committeerde zich hier in 1995 aan (Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, 1989). Tot de invoering van een kinderrechtentoets – waarin de belangen

van kinderen op basis van verschillende wetsartikelen worden getoetst – is het tot op heden niet gekomen.

Het betrekken van jongeren staat wel op de agenda op verschillende bestuursniveaus. Zo is in de Jeugdwet van 2015 opgenomen dat gemeenten jeugdigen en gezinnen actief moeten betrekken bij de vorming van jeugdbeleid (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.). De toenmalig staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) benoemde dat ook landelijk de stem van de jeugd moet doorklinken in beleid. Uit onderzoek blijkt echter dat ambtenaren het moeilijk vinden om jeugdparticipatie op touw te zetten en dit serieus aan te pakken. De gemeenten waar wel jongerenparticipatie plaatsvindt, doen dit meestal in de minst actieve vorm. Een meer recente oproep tot landelijke participatie van jongeren kwam van premier Rutte. Tijdens de persconferentie van 19 mei 2020 over de maatregelen tegen het coronavirus (Rijksoverheid, 2020) riep hij kinderen en jongeren op om mee te denken en te praten over hoe ons land eruit moet komen te zien. Hij daagde kinderen en jongeren uit om met ideeën en opbouwende kritiek te komen. Daarnaast riep hij onder andere lokale politici op om kinderen en jongeren te betrekken bij het maken van plannen.

Jongerenparticipatie in Nederland is op verschillende bestuursniveaus terug te zien. Landelijk zijn er verschillende jongerenorganisaties actief. Ten eerste zijn er politieke jongerenorganisaties (PJO's). Deze organisaties zijn meestal statutair verbonden aan de politieke moederpartij en richten zich op scholing, rekrutering, het opkomen voor de belangen van jongeren en subsidie (Parlement.com, z.d.). Deze jongerenorganisaties hebben allemaal een vrijwel identieke basisstructuur, maar de mate van onafhankelijkheid van de moederpartij verschilt. De PJO's bevinden zich op een schaal met 'luis in de pels' aan de ene kant en 'werkmieren' aan de andere kant. Als luis in de pels is de PJO onafhankelijk van de moederpartij, als werkmier is de afhankelijkheid juist groot. De positie van specifieke PJO's op de schaal bepaalt de mate waarin het beleid van de moederpartij wordt overgenomen en de mate van onafhankelijkheid van het partijbestuur van de moederpartij.

Landelijk zijn er ook andere, niet-politieke jongerenorganisaties. Deze richten zich vrijwel altijd op bepaalde groepen jongeren. Zoals studenten (al dan niet van verschillende opleidingsniveaus), bepaalde interessegebieden of geloofsovertuigingen. Deze jongerenorganisaties dienen als spreekbuis voor de aangesloten jongeren. Ook zijn er nog koepelorganisaties waarbinnen (kleinere) jongerenorganisaties zich verenigen. Deze vereniging vindt ook plaats op basis van bepaalde initiatieven en akkoorden. Een voorbeeld is Coalitie-Y. Dit is een manifest dat is ondertekend door uiteenlopende jongerenorganisaties en

erop gericht is om invloed uit te oefenen op meerdere beleidsterreinen die jongeren aan gaan (Coalitie-Y, z.d.).

Ook de SER heeft als landelijk adviesorgaan invloed op beleid. De SER heeft sinds 2015 een jongerenplatform (SER, z.d.). Hiermee worden jongeren actief betrokken bij het werk van de SER. Net zoals de SER zelf, geeft het jongerenplatform gevraagd en ongevraagd advies over actuele thema's. Jongeren dragen bij aan onderwerpen waar de SER al aan werkt, signaleren zelf onderwerpen en leveren een bijdrage aan specifieke adviestrajecten. Het jongerenplatform bestaat uit negen jongerenorganisaties, waaronder de NJR. Afhankelijk van het onderwerp kan dit platform nog worden aangevuld.

Ten slotte zijn er ook vele maatschappelijke organisaties actief die bijdragen aan het vergroten van jeugdparticipatie. Een voorbeeld hiervan is Speaking Minds. Deze organisatie koppelt jongeren en onderwijsinstellingen aan beleidsmakers (Speaking Minds, z.d.). In een traject van tien weken werken de jongeren aan een gerichte vraag van beleidsmakers. Het doel is om de stem van jongeren te laten horen in beleid dat van directe invloed op hen is. Speaking Minds vervult hierbij een brugfunctie tussen beleidsmakers die jongeren moeilijk kunnen bereiken en jongeren die gehoord willen worden. Andere voorbeelden zijn Generation Why, Young Leaderz en Social brokers (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.). Dit zijn initiatieven die ondersteund worden door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), een organisatie die zich in brede zin inzet voor een beter leven voor de jeugd, onder andere door haar kenniscentrum en trainingen. Ook de NJR is te scharen onder de landelijke maatschappelijke organisaties gericht op jongeren.

Samenvattend kan er gesteld worden dat er een uiteenlopend scala aan organisaties en groepen is die zich richt op beleidsbeïnvloeding door jongeren en jongerenparticipatie. Ondanks dit gegeven blijkt dit niet genoeg bij te dragen aan de kansengelijkheid en het algemene welzijn van jongeren in Nederland (SER Jongerenplatform, 2019). Mogelijk fungeert de generatietoets als een middel om dit voor de (toekomstige) jongeren van Nederland te bereiken. Dit onderzoek is dan ook gericht op het vaststellen van de manieren waarop jongerenorganisaties op dit moment hun stem laten horen aan de beleidstafel en hoe de generatietoets zou kunnen bijdragen aan het democratiseren van hun positie aan die tafel.

---

## 5. RESULTATEN

---

De uitkomsten van de interviews worden hieronder per concept besproken.

---

### 5.1. OPENHEID

---

Onder openheid wordt de openheid van het beleid en het beleidsproces verstaan, maar ook dat alle deelnemers betrokken worden en men open staat voor ideeën en aanvullingen op het beleid. Dus of de jongerenorganisaties betrokken worden, zij inzicht hebben in het moment waarop zij betrokken worden en wat er met de input die zij geven gebeurt. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat zij het beleidsproces onoverzichtelijk of vaag vinden. Er is vrijwel nooit direct zicht op welk effect de gegeven input op de beleidsontwikkeling heeft. Daarnaast is het proces ook niet altijd (voldoende) toegankelijk. Enkele respondenten geven aan dat zij afhankelijk zijn van de omstandigheden om een *window of opportunity* te vinden. Hier is een proactieve houding een vereiste. Beleidsmakers nemen zelf nooit contact op met de jongerenorganisaties om terugkoppeling te geven over de input die de jongerenorganisaties gegeven hebben.

Respondenten noemen meerdere zaken die in hun ogen de mate van openheid verklaren. Ten eerste wordt geslotenheid gezien als inherent aan het beleidsproces. Respondent 1 benoemt dit bijvoorbeeld: *“Het beleidsproces is altijd heel ondoorzichtig en je moet maar net een window of opportunity tegenkomen, natuurlijk.”* Ten tweede wordt de politieke agenda benoemd. De jongerenorganisaties willen iets en dit strookt niet altijd met wat ambtenaren of de minister voor ogen hebben.

Respondent 2: *“Dan is het een onderwerp dat niet helemaal uit de verf is gekomen. Het is al bijna het einde van de regeerperiode, dus er moet gewoon iets mee. Want het is een pijnlijk dossier. En dan zit er soms het een en ander achter. En dat merk je soms heel subtiel in gesprekken die je hebt. Ze gaan dat niet echt recht voor zijn raap aan je melden. [...] En dan probeer je daar zo veel mogelijk invloed op uit te oefenen maar dan is er eigenlijk al een standpunt ingenomen [...] Je bent nu eenmaal onderdeel van die politieke dynamiek. En het is ook het spel om daar op in te spelen.”*

Enkele respondenten refereren hierbij aan de “politieke realiteit” of “politieke dynamiek”. Het wordt als een spel gezien om hierop in te spelen. Hiervoor zijn wel enkele vaardigheden vereist, zoals het kunnen spreken en begrijpen van ambtelijke taal en omgangsvormen. Hier niet over beschikken kan volgens respondent 3 gevolgen hebben: *“het resulteert er wel in of je de agenda volgt in plaats van dat je de agenda bepaalt.”*

Twee van de tien respondenten hebben geen (directe) ingang bij politici, ministeries of andere beleidsbepalers of -makers. Alle jongerenorganisaties die weleens betrokken zijn bij het maken van beleid hebben het gevoel dat er naar hen geluisterd wordt. Of er ook wat met de



input gedaan wordt en op welke manier, is in de meeste gevallen onduidelijk. Terugkoppeling wordt soms bemoeilijkt doordat beleid over meerdere ambtslagen of ministeries verspreid ligt. Daarnaast wordt de jongerenorganisaties in vele gevallen de kans geboden om te reageren op een bestaand plan, zelf zaken aandragen is moeilijker.

Het belang van openheid benoemen alle respondenten. Een terugkoppeling over geleverde input aan de jongerenorganisaties is iets wat meermaals terugkomt in de interviews. De respondenten geven aan dit belangrijk te vinden als aanmoediging om ook later weer input te leveren. Zo geeft een respondent aan dat dit een eerste stap kan zijn om jongeren zich meer betrokken te laten voelen en zo ook de interesse in de politiek aan te wakkeren.

*Respondent 4: “Dat jongeren op die manier meer leren over wat is je stem écht waard, wat wordt er écht mee gedaan. En wat niet en waarom. En dat het dan een hele sterke basis ook legt voor of jongeren later wel of niet gaan stemmen. Dus dat het heel demotiverend kan werken als jongeren hun stem kunnen laten horen en er vervolgens niks van terug zien.”*

De meeste jongerenorganisaties hebben meerdere ingangen tot beleidsmakers en politici. Veel van de respondenten geven aan dat dit een structurele ingang betreft. Dit zijn voornamelijk ministeries, gevolgd door connecties met politici en hun medewerkers. Daarnaast zijn er nog enkele jongerenorganisaties die betrokken zijn in werkgroepen of het SER Jongerenplatform.

*Respondent 3: “We hebben eigenlijk een structurele ingang bij het ministerie [...] en we hebben ook een structurele ingang in de politiek [...] we zitten ook nog in het SER Jongerenplatform.”*

De respondenten benoemen dat zij een structurele ingang bij beleidsmakers en politici hebben. Dit betekent niet dat zij altijd actief benaderd worden, het merendeel van de respondenten geeft aan dat zij hiertoe zelf actie moeten ondernemen. Slechts één jongerenorganisatie wordt actief door beleidsmakers en politici benaderd bij nieuwe wetsvoorstellen en beleidsplannen. Alle jongerenorganisaties die meepraten over beleid hebben het gevoel dat zij serieus worden genomen. Sporadisch leeft bij enkelen het gevoel dat zij alleen voor de vorm betrokken worden. Om bijvoorbeeld aan te kunnen tonen dat jongeren betrokken zijn geweest bij de plannen of als legitimatie.

Respondent 2: *“Ja, ze willen ons er bij betrekken want dat is goed zodat de staatssecretaris tegen de Kamer kan zeggen: we hebben de jongerenorganisaties betrokken.”*

De mate van participatie van jongerenorganisaties verschilt zowel tussen jongerenorganisaties onderling als tussen beleidsonderwerpen. Er wordt benoemd dat sommige beleidsmakers meer open staan dan anderen voor aanpassingen van en suggesties op het beleid. Soms staat beleid ook al dusdanig vast dat aanpassingen vrijwel onmogelijk zijn, hier valt soms het woord ‘schijnparticipatie’. Wel ervaren de meeste jongerenorganisaties dat ze sterk staan aan tafel.

Respondent 2: *“Maar als wij alleen maar leuk mee mogen praten en er verder niet écht geluisterd wordt, dan heb ik er ook geen baat bij om daar aan tafel te blijven zitten.”*

Naast de huidige situatie is ook de mogelijke toekomstige situatie bevraagd, oftewel hoe een generatietoets er mogelijk uit zou kunnen gaan zien. Openheid kwam op verschillende aspecten terug. Ten eerste hoe de respondenten het betrekken van jongeren voor zich zagen: hoe en wanneer in het beleidsproces. Er is veel kritiek op dit punt, bij concept 1. Dit eerste concept betreft jongeren niet direct en er is ook geen goede manier van toezicht houden. Beide punten worden veel aangehaald door de respondenten. Zij verlangen directe betrokkenheid van jongeren(organisaties) en zien deze vorm als de slager die zijn eigen vlees keurt. De vragenlijst die doorlopen dient te worden door een collega van een andere afdeling wordt bestempeld als niet onafhankelijk. Daarnaast gebeurt het volgens het merendeel te laat in het beleidsproces, waardoor het alleen het “afvinken van een lijstje” is.

Respondent 1: *“Je gaat nu eigenlijk ambtenaren laten bedenken ‘goh, houden we rekening met de toekomstige generaties?’ Ja, dan kan ik ook wel overal een vinkje bij zetten [...] Jongeren worden slechts geïnformeerd maar niet betrokken in het totstandkomingsproces. Wat een show.”*

Op het gebied van directe betrokkenheid en onafhankelijkheid gooien concept 2 en concept 3 hogere ogen. De openheid van concept 2 wordt geroemd, omdat alle jongeren hier aan mee kunnen doen. Wel worden er kanttekeningen geplaatst op het gebied van een representatieve groep jongeren, het mogen niet alleen de ‘lucky few’ zijn. Er wordt door enkelen opgemerkt dat er ook lastig bereikbare jongeren zijn – zoals statushouders of jongeren in detentie – terwijl

het in de ogen van die respondenten wel cruciaal is dat ook zij hun stem kunnen laten horen. Bij concept 3 is er een grote rol voor jongerenorganisaties, ook hier uiten de respondenten hun zorgen over representativiteit. Niet alle jongeren worden vertegenwoordigd binnen een jongerenorganisatie. Hier zijn echter ook tegengeluiden te horen. Enkele respondenten benoemen dat zij alle jongeren van hun aandachtsgebied vertegenwoordigen, of zij nu wel of geen lid van de organisatie zijn.

De meeste respondenten geven aan dat zij een combinatie van concept 2 en concept 3 als ideaalbeeld zien. Zij waarderen de verplichte terugkoppeling over het gegeven advies uit concept 2, deze wordt gemist in het derde concept. Enkelen zien het betrekken van jongeren in zo breed mogelijke zin ook als een pluspunt aan dit concept. Concept 3 spreekt de respondenten aan door de combinatie van een rekenmodel met de stem van jongerenorganisaties die op basis van hun expertise betrokken worden. Een nadeel van dit laatste is volgens enkelen dat de expertise van een jongerenorganisatie niet zo goed af te kaderen is. Als voordeel wordt door alle respondenten benoemd dat jongerenorganisaties een groot draagvlak creëren en steun van een grote achterban hebben. Ten slotte wordt er een structurele inspraak nagestreefd: *“hoe structureler, hoe beter”* (respondent 2). Hoewel hier door een enkele respondent wel over wordt gezegd dat dit het proces te complex kan maken.

*Respondent 3: “Hoe meer mensen, hoe meer stemmen, hoe meer meningen. Hoe specificer je wie er bij welk domein zit? En hoe voorkom je dat je te veel op één domein gericht bent. En de brede generatietoets zoals hij voorzien wordt, dat dat breed genoeg blijft.”*

*Respondent 8: “Als je een van de twee doet, dan heb je een half goede toets. En als je ze allebei doet, heb je een hele goede toets. Want dan heb je zowel de slagkracht als die representativiteit. En omdat het ook in een andere fase gebeurt en door andere actoren, denk ik dat het heel goed samen te voegen is. En uiteindelijk kunnen de JO's terugkijken en zien wat was nou de invloed van de jongeren zelf? En op die manier zijn zij ook nog beter in staat om hen te vertegenwoordigen.”*

## 5.2. INVLOED

---

De manieren waarop jongerenorganisaties invloed uitoefenen en hoe dit ontvangen wordt, wordt in deze paragraaf besproken. Eerder werd al besproken dat jongerenorganisaties meestal een plaats aan de onderhandelingstafel kunnen bemachtigen en hier ook serieus worden

genomen. Ook was te lezen dat hetgeen er vervolgens met die input gebeurde, vaak ondoorzichtig is. Uit de interviews bleek dat jongerenorganisaties op meerdere manieren invloed uitoefenen op het beleidsproces. Ten eerste door directe invloed door de connecties die zij hebben met beleidsmakers en politici. Ten tweede op basis van kennis, die zij vergaren door onderzoek te doen. Ten derde door actie te voeren en in de media te komen. Ten slotte verenigen jongerenorganisaties zich op bepaalde onderwerpen om gezamenlijk een sterker front te vormen.

Jongerenorganisaties zien hun achterban en kennis als grootste troef aan tafel. Het feit dat zij de stem van vele jongeren aan tafel vertegenwoordigen, geeft hen slagkracht. Daarnaast voeren enkele jongerenorganisaties onderzoek uit in de vorm van enquêtes en metingen. Dit voorziet hen in hun ogen van een bron van kennis waarover de beleidsmakers en politici niet beschikken. Ook verschaft dit een positie waardoor jongerenorganisaties serieuzer worden genomen.

Respondent 3: *“Wij zijn studenten, we zien dingen net anders. Wij zijn er onderdeel van. En dat is ook waardevol voor goed en effectief beleid”*

De respondenten geven aan dat zij hun standpunten voornamelijk baseren op bepaalde peilingen onder hun achterban. Dit gebeurt per organisatie verschillend, zoals door enquêtes, algemene ledenvergaderingen of kleinere clubjes met actieve of zeer betrokken leden. Zo worden de grote lijnen bepaald. Voor kleinere en meer ad hoc onderwerpen bepalen de meeste jongerenorganisaties binnen het zittende bestuur het standpunt. Jongerenorganisaties die verbonden zijn aan een ‘moederorganisatie’ zorgen dat hun standpunten in lijn zijn met de standpunten van deze overkoepelende organisatie. Hier komt voor sommige jongerenorganisaties ook versterkte mate van invloed uit voort. Bijvoorbeeld omdat zij goede contacten hebben met bestuursleden uit de moederorganisatie, waardoor zij soms op bepaalde punten gemakkelijker dingen gedaan krijgen.

Respondent 1: *“Nou en dan is het dus wel zo dat de directeur een mailtje stuurt of één keer belt met een hoge ambtenaar bij het ministerie, en dat het er een dag later wél staat.”*

Politieke lobby en samenwerken met andere partners – vaak in de vorm van andere jongerenorganisaties – is voor het merendeel van de jongerenorganisaties belangrijk. Hierin

speelt de NJR als koepel ook een rol. Zeker organisaties die zelf weinig tot geen banden met beleidsmakers en politici hebben, zien NJR als manier om hun belangen te behartigen op landelijk niveau.

Respondent 4: *“En met NJR is er al een hele mooie samenwerking tot nu toe, wat we eventueel nog kunnen uitbreiden in de toekomst.”*

Respondent 8: *“Ik denk dat de NJR vrij goede contacten heeft met ministeries, in vergelijking met onze contacten daar.”*

De mate van invloed die jongerenorganisaties in directe zin kunnen uitoefenen ligt vaak buiten hun macht. De beleidsmaker of politicus bepaalt wat er met de input gebeurt. Dat ideeën en suggesties echt worden overgenomen is in de ogen van de respondenten het hoogste goed. Enkele respondenten geven aan dat dit afhankelijk van het onderwerp kan zijn, op het ene onderwerp kan de inspraak van jongerenorganisaties groter zijn dan op het andere onderwerp. Ook kan het afhankelijk zijn van de persoon die je tegenover je hebt. Met de ene beleidsmaker is meer een klik of deze persoon geeft sneller mee. De participatiegraad die het meeste voorkomt is ‘dialogoog’. Hierbij wordt het gesprek met de jongerenorganisaties aan gegaan maar is er geen sprake van directe inspraak. De input van jongeren wordt namelijk niet zomaar overgenomen.

Respondent 3: *“[invloed bij] Het ministerie ook wel, maar dat gaat gewoon moeilijker. Omdat daar veel meer ambtelijke lagen zitten.”*

Respondent 5: *“Alleen is het de vraag in welke mate wij inspraak hebben. Want alleen een keer de vraag ‘hoe vinden jullie dit of dat’ vind ik niet echt inspraak.”*

Respondent 6: *“Maar ondanks dat dingen nog maar in potlood zijn geschreven, zijn dingen al relatief vaststaand.”*

Op het gebied van de generatietoets zijn alle respondenten het eens: jongeren moeten meer inspraak krijgen op te ontwikkelen beleid dat op hen van invloed is. De manier waarop deze invloed uitgeoefend dient te worden in de generatietoets is in vrijwel alle gevallen directe inspraak. Eén respondent benoemd de NJR als koepel die voor de jongerenorganisaties zou

moeten spreken, een vorm van indirecte inspraak. Naast deze respondent wordt er door de anderen gesproken over structurele invloed op het niveau van ten minste dialoog, liever zelfs inspraak. Dit gedurende de gehele beleidscyclus. De generatietoets zoals beschreven in concept 1 wordt gezien als het minste wat er moet gebeuren, maar eigenlijk nog verre van ideaal.

Respondent 1: *“Bij dit concept ga je eigenlijk gewoon niet in op de mening van jongeren op te vormen beleid. Maar alleen op het toetsbare effect. Daarom snap ik wel dat dit een concept is waar de Tweede Kamer of de regering heel content mee zou zijn.”*

Respondent 5: *“Want anders wordt het ook nog eigenlijk een toets van de beleidsmakers, van mensen die eigenlijk sowieso geen jongeren zouden betrekken.”*

Respondent 8: *“Ik denk dat het de meest magere vorm van de generatietoets is, ik weet ook niet of je dit een generatietoets kan noemen. Het is natuurlijk vooral achteraf afvinken.”*

Naast de wens van structurele inspraak, willen de respondenten ook dat de inspraak die zij leveren enig gewicht heeft. Veel respondenten benoemen hierbij dat het zeer lastig zal zijn om een dergelijk advies wettelijk geldend te laten zijn. Slechts een enkeling benoemt dat er een wet zou moeten komen over welke jongeren, wanneer en hoe een advies over nieuwe wet- en regelgeving zouden moeten geven. De anderen, die dit niet als haalbaar zien, zouden dit wel willen maar vinden dit niet in een democratisch stelsel passen. De adviserende jongeren zijn niet democratisch verkozen en daarnaast vindt de meerderheid het niet wenselijk dat er een tweede politieke wegging zou plaatsvinden in de vorm van concept 2. Toch is een advies dat zo maar ter zijde geschoven kan worden ook niet wat de respondenten voor ogen hebben. Hoe dit vorm te geven is lastig te benoemen door de respondenten, omdat zij geen kennis hebben van de wettelijke kaders. Dat het zwaarder moet wegen is wel duidelijk, zodat er kritiek geleverd kan worden op plannen waar ook daadwerkelijk in enige zin iets mee moet gebeuren.

Respondent 1: *“Het risico dat je daar bij krijgt als je daar voor kiest, hoewel het een ontzettend mooi idee is, is dat je eigenlijk een tweede politieke wegging krijgt [...] zo 'n jongerenpanel (concept 2) is niet het parlement.”*

Respondent 2: *“Het is een advies, m.a.w. als de minister maar graag genoeg wil, kunnen ze dat advies nog steeds naast zich neer leggen. [...] Ik vind dat het geen advies moet zijn, ik vind dat het zwaarder moet zijn.”*

De respondenten benoemen dat zij als jongerenorganisatie omwille van hun kennis en de steun van de achterban betrokken willen worden. Concept 3 geeft hiervoor de ruimte, dit is dan ook de meest genoemde reden om voor concept 3 te gaan. Op deze manier kunnen zij hun kennis in de vorm van ervaringen en onderzoek delen en bundelen met de kennis en kunde van planbureaus.

Respondent 5: *“Ik denk dat het wel echt een goede manier kan zijn, juist die combinatie van jongeren en de wetenschappers.”*

### 5.3. GELIJKWAARDIGHEID

---

Door het bevragen van gelijkwaardigheid wordt inzicht verkregen in de mate waarin de respondenten het gevoel hebben dat zij als een gelijke gezien en behandeld worden. Daarnaast wordt er ingegaan op de capaciteit van de jongerenorganisatie en de middelen waarover zij beschikken. Dit toont in hoeverre zij in staat zijn om op gelijk niveau te komen met beleidsmakers en politici.

Uit meerdere interviews blijkt de waarde van het kennen van beleidstaal. Een enkele jongerenorganisatie wijdt hier ook een kleine masterclass aan, om een nieuw bestuurse wjgwijs te maken in het jargon dat ambtenaren gebruiken. Ook het ‘spel’ dat op politiek vlak gespeeld wordt – zowel binnen de Tweede Kamer als binnen ministeries en dergelijken – blijkt belangrijk te zijn om te kennen. Het merendeel van de respondenten benoemt dat zij in het spel mee dienen te gaan en strategisch moeten denken om zo doelen te kunnen bereiken. Zo beschrijft respondent 1 een situatie waarin het doel in de taal van zijn eigen organisatie wordt aangeprijsd: *“ja, dan denkt zo’n bestuurder: dat boeit mij niks.”* Het doel wordt uiteindelijk bereikt door een andere draai aan het doel te geven en het vanuit het oogpunt van de bestuurder aan te vliegen. Op deze manier is het doel toch nog bereikt. Eén respondent geeft aan dat het niet spreken van ‘ambtenarentaal’ juist een troef is, aangezien er dan helder gezegd kan worden waar het op staat. Dit geeft de jongerenorganisatie volgens de respondent een unieke positie.

Respondent 1: *“Als je geen beleidstaal spreekt, dan bereik je niks.”*

Respondent 3: *“Wij zeggen gewoon waar het op staat en zijn gewoon heel helder en duidelijk daar in. Dat geeft ons wel een unieke positie. Dus wij kunnen in principe alles zeggen, en dat doen we dan ook.”*

Respondent 6: *“Het wil ook nog wel eens voorkomen inderdaad dat mensen [ambtenaren] een vooroordeel hebben over wat jongeren bijdragen in het beleidsproces.”*

Enkele respondenten geven aan dat de ongelijkheid van jongerenorganisaties ten opzichte van beleidsmakers inherent is aan de positie aan tafel. De respondenten hangen hier geen waardeoordeel aan, maar zien het als een gegeven. Er zijn in hun ogen meerdere redenen voor de ongelijkwaardigheid. Ten eerste komt een jongerenorganisatie op voor de specifieke belangen van de achterban. Als belangenbehartiger zet je dus op bepaalde zaken harder in. Ten tweede zien ze een afhankelijkheidsrelatie, omdat de beleidsmakers de goedkeuring van hen nodig hebben ter legitimatie van het beleid. Ten derde zien zij dat die afhankelijkheidsrelatie ook andersom werkt, aangezien de tegenpartij de beslisser is en dus altijd die macht behoudt.

Respondent 2: *“Maar in dat geval hebben ze ons ook nodig, ter legitimatie. Je hebt niet dezelfde waarde [...] En vaak zijn de anderen waarmee ik aan tafel zit de beslisser of degenen die werken voor de beslisser die wil beïnvloeden [...] Het is niet dat je onbeschoft behandeld wordt of niet serieus genomen wordt, je hebt gewoon een andere rol.”*

Bij iets meer dan de helft van de tien respondenten werd benoemd dat de organisatie niet in staat was of zou zijn om een hogere werkdruk aan te kunnen. Zij benoemen dat ze nu al keuzes moeten maken tussen onderwerpen waar zij op inzetten. Sommige doelen kunnen zij hierdoor niet of minder goed nastreven. Flexibiliteit en prioriteren zijn hierbij de sleutelwoorden. De respondenten proberen zo veel mogelijk in zo min mogelijk tijd voor elkaar te krijgen maar erkennen dat dit niet altijd haalbaar is. Hierin zien zij ongelijkheid ten opzichte van de schare aan betaalde medewerkers bij bijvoorbeeld een ministerie. Dit resulteert erin dat het lastiger is om zelf zaken te agenderen, en de jongerenorganisatie noodgedwongen alleen kan meebewegen met de bestaande agenda. Enkelen benoemen het belang van een betere subsidieregeling voor jongerenorganisaties, aangezien zij waardevolle input geven voor het beleid. Dus dient de overheid hen hier in de ogen van de respondenten ook toe in staat te stellen



door hen financieel tegemoet te komen. Te vaak zorgen geldzaken en studievertraging voor belemmeringen.

Respondent 3: *“Wij moeten gewoon heel selectief zijn in wat wij kunnen uitzoeken, omdat we gewoon die ruimte niet hebben. Dat maakt het frustrerend. Je wilt zo veel mogelijk doen en kunnen bijdragen aan héél de situatie, maar daarvoor heb je wel de mensen nodig.”*

Ook als er gesproken wordt over de invulling van de generatietoets komt de draagkracht van de jongerenorganisaties aan bod. Concept 3 wordt hooggewaardeerd door de respondenten, maar om dit haalbaar te maken moet er volgens het merendeel van de respondenten wel wat veranderen aan de subsidiëring van jongerenorganisaties. Zij geven aan dat zij in de huidige vorm niet in staat zijn om de bijdrage zoals gesteld in concept 3, te leveren. Er is een tekort aan personeel en de agenda's van de bestuursleden is al overvol. Twee respondenten benoemden dat zij nu wel over deze tijd beschikken, deze respondenten hebben geen andere banden met beleidsmakers of politici. Een enkeling benoemt dat het haalbaar is, mits zij alleen op het eigen expertisegebied betrokken zouden worden. Daarnaast benoemd respondent 10 dat het mogelijk ook verlichting kan brengen om een bestuursjaar te verlengen naar twee tot drie jaar, dan zit het bestuurslid beter in de materie en is de samenwerking met anderen makkelijker. Als antwoord op de vraag waarom individuele jongerenorganisaties niet altijd sterk genoeg zijn: *“Omdat er echt heel veel doorloop is, maar dat denk ik dus niet de enige reden, maar ik denk wel echt een belangrijke.”*

Respondent 2: *“Nou ja, dat ligt er aan hoe de overheid dat faciliteert. Als je zegt: we vinden dit belangrijk. Dan zorg ook maar dat jongerenorganisaties beter gefinancierd worden en de capaciteit hebben om dat te doen.”*

Respondent 3: *“Als je het gaat leggen bij de huidige organisatie en de huidige structuur, dat je daar afbreuk doet aan de kwaliteit van het advies. Gewoon omdat er te weinig tijd is. Dan zou je moeten zeggen: regering steek meer tijd in de jongerenorganisaties. Dat jongerenorganisaties groter kunnen worden en je dus ook meer afvaardiging en voorwerk kan doen.”*

Respondent 7: *“Dan kunnen die organisaties meer mensen aanspreken want ze kunnen meer tijd besteden aan representatief worden en onderzoek.”*

Ook bij concept 2 benoemen enkele respondenten dat er goede facilitering van het proces nodig is, in de vorm van begeleiding. Niet alle jongeren worden door de respondenten in staat geacht om een dergelijk politiek-ambtelijk beleidsstuk te kunnen begrijpen en hier op te kunnen adviseren. De begeleiding is volgens een enkeling ook nodig omdat een ambtenaar niet in staat is om in begrijpelijke taal de adviesvraag te formuleren. Er gaat een enkele stem op voor een financiële tegemoetkoming, zodat jongeren dit in plaats van een bijbaan kunnen doen.

Respondent 1: *“ambtenaren zijn niet degenen die goed kunnen vertellen wat zij hebben bedacht, aan een groep mensen die geen ambtenaar is.”*

#### 5.4. DEBAT

---

Onder debat wordt verstaan in hoeverre jongerenorganisaties kritiek en op- en aanmerkingen op het beleid kunnen leveren. Hoe de organisaties dit insteken en hoe het ontvangen wordt door de beleidsmakers en politici. Onder de respondenten is geen eenduidige vorm van debat te zien. Iedere organisatie steekt dit anders in. De ene organisatie neemt direct een stellig standpunt in, waar een andere organisatie juist op een indirecte manier een kritische noot probeert over te brengen. Alle respondenten geven aan dat degenen waarmee zij aan de beleidstafel zitten wel in enige mate meebewegen, indien standpunten juist onderbouwd worden. Niet iedereen ervaart het als een onderhandeling, eerder als een politiek spel. Het is “geen vrijblijvende brainstorm” (respondent 2). Men wil er samen uit komen, ondanks de conflicterende belangen die er spelen. Een enkeling pakt het radicaler aan door verschillende wegen te bewandelen als een doel niet bereikt lijkt te worden.

Respondent 3: *“wij zitten in de positie: als het ministerie niet wil luisteren, prima joh, dan lopen we naar de Kamer. Moet jij eens opletten wie er gaan luisteren. [...] Dan fix ik het op die manier, vind ik ook prima, kost jullie alleen je gezicht. Nou ja, dan wordt het meestal wel geregeld.”*

Respondent 6: *“... dat ze [beleidsmakers] soms de aannname hebben: we willen niet dat je in dit gesprek hoofdzakelijk de nadruk gaat leggen op waar je het niet mee eens bent ofzo.”*

In het debat gebruiken de respondenten verschillende middelen om hun doelen te bereiken. Meestal is dit een vorm van onderhandeling, ondersteund door data in de vorm van onderzoek of het aantonen van de steun die er voor het idee leeft onder de achterban van de jongerenorganisatie. Jongerenorganisaties met een vakbond-achtergrond hebben daarnaast ook stakingen en mediaoptredens in het repertoire. Deze jongerenorganisaties kiezen er dan ook gemakkelijker voor om weg te lopen bij onderhandelingen.

Respondent 2: *“Wij zitten er niet alleen om aan tafel te zitten. Als er niks gebeurt dan ben ik zo weer weg.”*

Het merendeel van de respondenten benoemt dat in de ideale vorm van de generatietoets zowel de jongerenorganisaties als jongeren die los van een organisatie staan, betrokken worden. Op het gebied van debat, werpt dit nog problemen op. Ten eerste wordt door vrijwel alle respondenten benoemd dat concept 1 geen debat toelaat. Jongeren krijgen na afloop van de generatietoets te horen wat de uitkomst is. De mogelijkheid voor jongeren om hierover in onderhandeling te gaan, wordt gemist.

Respondent 4: *“Ik denk dat het wel echt heel belangrijk is om écht jongeren erbij te betrekken.”*

Concept 2 wordt door de respondenten gezien als een vorm waarin jongeren(organisaties) meer te zeggen hebben. De kritiek hierop is dat het advies binnen het gestelde beleidskader gegeven moet worden. De jongeren zijn hier afhankelijk van. Eén respondent oppert om bepaalde vragen vast te stellen waarop altijd geadviseerd wordt, naast de specifieke beleidsvraag. De respondent meent op deze manier het probleem te ondervangen. Daarnaast wordt door enkele respondenten benoemd dat het positief is aan concept 2 dat het een langer lopend traject is. Hierdoor kunnen jongeren langer nadenken over hun mening en die beter formuleren.

Respondent 1: *“En wat ik ook een ander risico vind van dit concept is dat er enkel geadviseerd kan worden binnen die ingekaderde beleidsvraag die gesteld wordt.”*

Als het gaat over de mogelijkheid tot debat en het betrekken van alle belanghebbenden in dat debat, wordt concept 3 als het meest positief ervaren. Door de structurele betrokkenheid

kunnen jongerenorganisaties van begin tot eind kritiek leveren op het beleid. Daarnaast benoemd de meerderheid van de respondenten dat de jongerenorganisaties in deze vorm de benodigde kwalitatieve toevoegingen kunnen doen aan de cijfermatige bijdrage van het planbureau.

Respondent 4: *“Die variabelen kunnen zij dan bijbrengen. Dus daarin heb je de kennis en verwachtingen van een rekenmodel én de menselijkheid van jongerenorganisaties.”*

### 5.5. EFFECT BELEID OP JONGEREN

---

Of beleidsmakers vooruitkijken naar het effect dat nieuw beleid op jongeren in de toekomst gaat hebben, wordt in deze paragraaf beschreven. Alle respondenten benoemen dat beleidsmakers hier weinig tot geen aandacht voor hebben. Zij ervaren dat er voornamelijk vanuit een politiek standpunt gedacht wordt. Dit wordt door respondenten geïllustreerd met voorbeelden van ministeries die iets er volgens respondent 2 *“met een soort van politieke gejaagdheid”* doorheen willen hebben, zodat de minister nog binnen de regeerperiode iets kan *“binnenhalen”*.

De huidige situatie staat centraal bij het maken van nieuw beleid gericht op jongeren. Het verste dat vooruit wordt gekeken, wordt benoemd door respondent 3: *“Zolang de wet moet lopen, maar dat is een jaar of drie. Dan wordt er geëvalueerd, dan gaan ze pas verder kijken.”* Wanneer de respondent hen hierop wijst, erkennen de beleidsmakers dat zij geen idee van de toekomstige effecten hebben. Er wordt niets mee gedaan en de jongerenorganisaties missen de mankracht om effecten te onderzoeken. Sinds het SER Jongerenplatform het gebrek aan het vooruitkijken binnen beleid aan de kaak gesteld heeft, zien geen van de respondenten al verbetering hierin. Alle respondenten beamen wel dat dit zeer belangrijk is en dat hier behoefte aan is en het merendeel ziet hierin een taak voor de eigen organisatie, indien hier de draagkracht voor wordt gecreëerd.

Respondent 5: *“Het zou gewoon heel mooi zijn als er door jongerenorganisaties structureel input kan worden geleverd aan politieke partijen over hoe jongeren het zien. [...] Het is allemaal met elkaar verbonden, het is heel belangrijk dat dit voor onze achterban wordt aangepakt.”*

Respondent 9: *“Omdat we nu eigenlijk met die giftige cocktail te maken hebben, dat alleen maar bij het ministerie van onderwijs lobbyen vaak niet genoeg is.”*

Het merendeel van de jongerenorganisaties zet binnen de eigen organisatie in op de belangen van de huidige achterban, zonder specifiek oog te hebben voor effecten op (zeer) lange termijn. Hierbij speelt onzekerheid een grote rol, men kan niet goed een oordeel vellen over een onkenbare toekomst.

De generatietoets wordt gezien als een middel om de impact van beleid op jongeren te meten. Concept 1 valt dan ook niet in de smaak wat betreft de meting van impact, respondent 1: *“Het is gewoon te minimaal. Je beantwoordt die vragenlijst, zet overal een vinkje bij, en dan?”* Het is onduidelijk wat het effect van een dergelijke vragenlijst zou zijn. Zo kan er volgens één respondent gemakkelijk door middel van mooie beleidstaal om mogelijke negatieve impact heen geschreven worden. Alleen respondent 2 ziet deze versie als een juiste toetsing, maar dan alleen voor lichte wet- en regelgeving.

Respondent 3: *“Het lastige is wel, dat je dan een soort checklist gaat doen. Heb ik dit? Ja, ja, ja. Hebben we rekening gehouden met de volgende generaties? Check. En je bent klaar. Dus, in hoeverre wordt dat op de nieuwe generatie toegepast?”*

De respondenten hebben bij de concepten soms twijfel over of de hele generatie wordt meegenomen. Of er ook naar toekomstige generaties wordt gekeken, respondent 3 over concept 1: *“Dit kan misschien wel toegepast worden op de huidige generatie, maar wat gebeurt er met de volgende generatie?”* Daarnaast benoemen enkelen dat alleen een doorrekening door een planbureau geen compleet beeld schetst. Zaken zoals mentale en sociaal-culturele impact kunnen hier volgens deze respondenten niet in worden meegenomen.

Respondent 1: *“Als je alleen maar kijkt naar rekenmodellen dan mis je de sociaal-culturele impact. De sociaal-emotionele impact. Want ik ken geen rekenmodellen die ingaan op de sociale impact op jongeren.”*

Een laatste twijfel wordt geuit over de haalbaarheid van het meten van de brede impact. Een klein deel van de respondenten benoemt dat impact van beleid over ministeries en departementen verdeeld ligt. Er moet ruimte zijn om hier rekening mee te houden, vindt ook

bijvoorbeeld respondent 3: *“Maar als iedereen een ‘eigen’ generatietoets krijgt, dan zie ik niet dat het genoeg gewaarborgd blijft.”*

Dat de impact van beleid óók cijfermatig moet worden vastgesteld, is volgens de respondenten om verschillende redenen belangrijk. Ten eerste als aanzet voor de betrokken jongeren(organisaties). Zij kunnen op basis van die bevindingen benoemen waar zij aanpassingen zouden willen zien. Ten tweede om naderhand de daadwerkelijke impact vast te kunnen stellen. Respondent 4: *“Het is goed om inschattingen van tevoren te maken. Van het effect van iets. En het ook achteraf heel veel kan vertellen van wat de impact is geweest.”*

Rekenmodellen worden door alle respondenten gewaardeerd, en door enkelen ook gemist in de andere concepten. Respondent 5: *“Dat (het rekenmodel) lijkt bij concept 2 een beetje te missen. Dus waarop is dat advies dan gebaseerd?”*

---

## 6. ANALYSE

---

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de drie deelvragen.

---

### 6.1. DEELVRAAG 1

---

Deelvraag 1 luidt: Wat is er bekend over een generatietoets? Dit is een nieuw beleidsmiddel voor Nederland en door het SER Jongerenplatform is geen verdere inhoudelijke duiding gegeven. Daarom is deze deelvraag beantwoord aan de hand van de huidige ontwikkelingen op internationaal, nationaal en lokaal niveau. Samenvattend is de generatietoets op het moment van de verkenning te duiden als een bundeling van toekomstdoelen die nagestreefd worden op ambtelijk niveau, al dan niet met enige wettelijke inbedding.

Op dit macroniveau zijn verschillende initiatieven zichtbaar die gericht zijn op de effecten van beleid op toekomstige generaties. Zo zijn er commissies en ministeries van ‘toekomstige generaties’ in onder andere Wales (Office of the Future Generations Commissioner for Wales, z.d.), Denemarken (Ministry of Environment and Food of Denmark, 2014) en Zweden (Anderljung, 2018). Hoewel er in de opzet en op detailniveau verschillen zijn, is de rode draad het nastreven van toekomstbestendige beleidskeuzes. Hierbij wordt rekening gehouden met hetgeen nu nodig is, zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Denemarken en Zweden werken met een lijst met doelen die zij nastreven. Wales kent ook een dergelijke lijst en voegde daar dit jaar het ‘people’s platform’ aan toe, waar de inwoners van Wales hun ervaringen en ideeën

kwijt kunnen. Op basis hiervan bepaalt de commissioner of future generations of Wales welke doelen nagestreefd dienen te worden (Office of the Future Generations Commissioner for Wales, z.d.).

Op nationaal niveau is na het delegeren naar het ministerie van BZK geen verdere inhoudelijke duiding meer gegeven aan het begrip generatietoets. Een generatietoets beoogt – zoals omschreven in het SER-rapport – een toets om ‘beter in kaart te brengen wat de gevolgen zijn voor verschillende leeftijdscohorten, gegeven hun uitgangspositie (waaronder hun inkomenspositie). Dit vergt een verankering van dit weegmoment in de totstandkoming van beleid’ (SER Jongerenplatform, 2019). Een verdere inhoudelijke duiding is er sindsdien niet meer gekomen, de coronacrisis is daarvan de aannemelijke oorzaak. Uit de verkennende interviews kwam naar voren dat er wel al jaren een soortgelijk plan op de plank ligt, namelijk de Kinderrechtentoets. Het invoeren van een dergelijke toets is een vereiste bij het ondertekenen van het VN Kinderrechtenverdrag. Ondanks dat Nederland zich hier 1995 aan committeerde, is dit nog niet gebeurd. UNICEF (2010) gaf invulling aan de kinderrechtentoets door de Table Leg Test, aan de hand van verschillende artikelen uit het verdrag. Deze toets wordt naast de Nederlandse afdeling van UNICEF ook gesteund door het Kinderrechtencollectief (E. Polhuijs, persoonlijke communicatie, 20 april 2020; B. Boswinkel, persoonlijke communicatie, 31 maart 2020). Daarnaast heeft minister-president Rutte in een van de persconferenties over de coronacrisis jongeren opgeroepen om mee te praten over oplossingen en beleid (Rijksoverheid, 2020). Hierdoor kwam de generatietoets weer bovenaan de agenda van jongeren, zoals Coalitie-Y en de NJR (Kok, 2020). Dit heeft tot op heden geen concrete inhoudelijke invulling voortgebracht.

Ten slotte is er gekeken naar de duiding van de generatietoets op lokaal niveau. Binnen gemeentes en provincies zijn enkele overheden al aan de slag gegaan met een generatietoets, na het uitkomen van het SER-rapport ‘Hoge verwachtingen’. Zo wordt er op gemeentelijk niveau in Amsterdam en Utrecht geëxperimenteerd met een generatietoets. Dit is een aanvulling op de al bestaande gemeentelijke Jeugdwet (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.). In de verkenning is gesproken met mevrouw van Doeveren, zij heeft een pilot van de generatietoets in opdracht van provincie Drenthe uitgevoerd. De inhoudelijke vorm van deze toets behelst een vragenlijst die door een collega van een andere beleidsafdeling doorlopen wordt, na afronding van een beleidsstuk. Deze manier van toetsen lijkt niet het gewenste resultaat voort te brengen voor het provinciale bestuursniveau (Y. van Doeveren, persoonlijke communicatie, 18 maart 2020). Een officiële evaluatie wordt aan het einde van 2020 verwacht.

## 6.2. DEELVRAAG 2

---

De tweede deelvraag luidt: In welke vorm vindt democratische inspraak van jongerenorganisaties in Nederland plaats? Deze deelvraag is erop gericht om inzicht te geven in de huidige wijze waarop jongerenorganisaties in Nederland invloed hebben op beleid dat op hen van toepassing is. Als uitgangspunt is het proces van interactieve beleidsvorming genomen, waarbij jongerenorganisaties en de overheid samen werken aan de totstandkoming van beleid. De respondenten vanuit de jongerenorganisaties zijn ten eerste bevestigd over hoe dit proces eruit ziet. Ten tweede wat hun ervaringen zijn op het gebied van de vier onderdelen van interactieve beleidsvorming: openheid, invloed, gelijkwaardigheid en debat. Deze onderdelen worden hieronder op hoofdpunten doorlopen en vervolgens gebundeld in een antwoord op de deelvraag.

---

### OPENHEID

---

Openheid bestaat volgens Edelenbos et al. (2001) uit drie onderdelen: openheid van het beleidsproces, openheid voor alle deelnemers en openheid voor nieuwe ideeën en aanvullingen op beleid. Onder de respondenten is deze driedeling duidelijk terug te zien. Het beleidsproces wordt namelijk als ondoorzichtig en vaag ervaren. Respondenten geven aan dat beleidsmakers en politici vaak op grond van een politieke agenda handelen. Hierdoor hebben zij minder goed toegang tot het beleidsproces en slecht zicht op de historie en het verdere verloop hiervan. Op het gebied van deelnemers ervaren zij veel minder problemen. Vrijwel alle respondenten hebben goede en structurele contacten met beleidsmakers en politici. De jongerenorganisaties weten hun weg naar de beleidstafel dus wel te vinden. Aan die tafel voelen zij zich vrij om nieuwe ideeën te opperen of aanvullingen te doen op bestaande plannen. Wat er met deze input gebeurt, is vrijwel altijd onduidelijk, hier wordt geen terugkoppeling op gegeven. Daarnaast speelt de politieke agenda de respondenten soms parten. Er zijn verschillende ervaringen met ‘schijnparticipatie’, waarbij jongerenorganisaties slechts voor de scène betrokken werden. Ook komt het voor dat jongerenorganisaties dusdanig laat in het proces worden betrokken dat er geen aanpassingen op het beleid meer mogelijk zijn, zij worden dan alleen betrokken ter legitimatie. Hierachter schuilt volgens de respondenten vaak een politiek motief.

---

### INVLOED

---

Het tweede onderdeel is invloed. Zoals eerder benoemd, hebben vrijwel alle jongerenorganisaties een structurele ingang tot politici en beleidsmakers. Dit wil echter niet zeggen dat zij gedurende de hele beleidscyclus betrokken worden. Doordat het beleidsproces zo vaag is, hebben jongerenorganisaties slecht zicht op waarom zij betrokken worden op een



bepaald moment. Hierdoor kan ook de daadwerkelijke invloed die zij op het beleid hebben minder of afwezig zijn. De reden van hun betrokkenheid is daarentegen kraakhelder. De jongerenorganisaties worden betrokken op basis van hun expertise en achterban. De slagkracht van de jongerenorganisaties halen zij uit hun achterban. Enerzijds uit de omvang, de steun van een jongerenorganisatie vertegenwoordigt namelijk een grote groep jongeren. Anderzijds door de kennis die de jongerenorganisaties over hun achterban hebben, bijvoorbeeld in de vorm van eigen onderzoek en peilingen tijdens bijeenkomsten.

Door de omvang van de achterban en de kennis die jongerenorganisaties hebben, voelen zij zich gesterkt in hun positie en kunnen zij op basis van die kracht onderbouwde kritiek leveren. Zij ervaren dat er naar hen geluisterd wordt, dat ze serieus worden genomen en invloed hebben op het te vormen beleid, mits de politieke agenda hen niet in de weg zit. Op basis van de participatieladder (de Winter, 1995) kan gesteld worden dat er in het meest van de gevallen sprake is van het niveau ‘dialogoog’. Hier is er daadwerkelijk contact met de jongerenorganisaties. Afhankelijk van de situatie is er sprake van inspraak in meer of mindere mate. Soms is dit ook afhankelijk van de persoon tegenover hen, met de ene politicus of beleidsmaker wordt makkelijker samengewerkt dan met de ander.

---

### GELIJKWAARDIGHEID

---

De mate van invloed van jongerenorganisaties hangt sterk samen met de gelijkwaardigheid van jongerenorganisaties ten opzichte van degenen waarmee zij samen aan beleid werken. Deze gelijkwaardigheid is zeer beperkt. Ten eerste omdat jongerenorganisaties door het vage beleidsproces niet altijd zicht hebben de gang van zaken achter de schermen, dit is een onderdeel van openheid dat doorwerkt in ongelijkwaardigheid. De informatieachterstand verzwakt namelijk de positie aan tafel. Ten tweede speelt hierbij mee, dat de jongerenorganisaties vele malen kleiner zijn in omvang dan de overheidsorganen waarmee zij samenwerken. Jongerenorganisaties maken constant afwegingen over waar zij hun schaarse tijd aan willen en – vooral – kunnen besteden. Deze schaarste komt voort uit het lage budget van de jongerenorganisaties, mede doordat zij met zeer weinig tot geen subsidie van de overheid moeten werken. Hierdoor kunnen zij weinig tot geen personeel aannemen en is het voor jongeren financieel lastig om voor een bestuursjaar een jaar te stoppen met studeren. Ten derde is er op het gebied van beslissingsmacht ongelijkwaardigheid. Ondanks dat de jongerenorganisaties gehoord worden en er naar hen geluisterd wordt, nemen de beleidsmakers de uiteindelijke beslissing. De jongerenorganisaties beschikken wel over enkele pressiemiddelen – zoals de media en hun achterban – maar die wegen nooit op tegen de macht

van de overheidsorganen en de overmacht die zij hebben in de vorm van personeel en onderzoekscapaciteit.

---

### DEBAT EN ONDERHANDELING

---

Jongerenorganisaties zien hun kennis en achterban als troef in onderhandelingen en debat. Maar van een echt debat of harde onderhandeling is eigenlijk geen sprake, hierbij speelt de eerdergenoemde ongelijkwaardigheid een grote rol. Jongerenorganisaties zien de ongelijkwaardigheid als inherent aan hun positie, aangezien zij geen democratisch verkozen orgaan zijn. Desondanks streven zij bepaalde doelen na en als zij ervaren dat er niet genoeg naar hen geluisterd wordt, worden - afhankelijk van de organisatie - andere paden bewandeld. Vakbonden stappen naar de media of gaan staken. Zij schuwen het verlaten van de onderhandelingstafel niet. Andere organisaties gooien het sneller over een meer politieke boeg, en benaderen andere beleidsmakers of stappen richting de Tweede Kamer. Er zijn echter ook jongerenorganisaties die geen contacten hebben en hierdoor geen invloed uitoefenen. Het is voor hen lastig om een ingang te vinden en te behouden. Dit toont dat het vinden en onderhouden van de juiste connecties een lastig en tijdrovend proces kan zijn.

---

### EFFECT VAN BELEID

---

Het SER Jongerenplatform heeft geadviseerd een generatietoets in te voeren omdat er in het beleidsproces te weinig rekening wordt gehouden met het effect hiervan op toekomstige generaties. Jongerenorganisaties ervaren dit precies zo. Er wordt geen rekening gehouden met de effecten van het beleid op lange termijn. Als er toch vooruit wordt gekeken, is dit op basis van de regeerperiode of afhankelijk van de termijn waarop er een evaluatie van het beleid plaatsvindt. Vanuit jongerenorganisaties is hier ook weinig aandacht voor, zowel intern als het aankaarten hiervan tijdens het beleidsproces. Zij hebben de tijd en mankracht niet om dit minutieus uit te zoeken of denken er simpelweg niet aan. De uitkomsten van het SER-rapport heeft hen wel doen nadenken over deze gang van zaken. De jongerenorganisaties steunen de invoering van een generatietoets unaniem.

---

### CONCLUSIE

---

Resumerend kan gesteld worden dat de mate waarin er democratische inspraak is onder jongerenorganisaties aanzienlijk is. Maar er zijn wel degelijk barrières, waardoor optimale interactieve beleidsvorming zoals door Edelenbos et al. (2001) beschreven, nog niet behaald is. Op basis van de bevindingen is er duidelijke samenhang tussen de successen en problemen van democratische inspraak door jongerenorganisaties te zien. Dat jongerenorganisaties deze

inspraak hebben, staat buiten kijf. Wat ook buiten kijf staat, is dat hier op verschillende vlakken nog wat te winnen is. Jongerenorganisaties kennen hun weg richting beleidsmakers en politici en weten hier ook zeker het een en ander voor elkaar te boxen. Deze inspraak is echter ondanks de overheidsstructuren, niet dankzij. De weg tot democratische inspraak door jongerenorganisaties wordt belemmerd door ongelijkwaardigheid en een vaag en ondoorzichtig beleidsproces. Er is zeker ruimte voor invloed van de jongerenorganisaties, mits politieke afwegingen geen roet in het eten gooien. De ongelijkwaardige positie van jongerenorganisaties zorgt er voor dat zij zich hier niet altijd tegen kunnen verweren. Door gebrek aan informatie, maar vooral door gebrek aan financiële middelen en tijd om zich inhoudelijk te kunnen wapenen. Jongerenorganisaties weten op hun beurt het politieke spel goed mee te spelen en kennen hun waarde die zij hebben aan de beleidstafel, met hun omvangrijke achterban als troef.

### 6.3. DEELVRAAG 3

---

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 3 beantwoord, deze luidt: Hoe kan de generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de positie van jongeren in Nederland? Aan de hand van de verkennende interviews en gevonden literatuur zijn er drie conceptversies van de generatietoets opgesteld, deze zijn terug te vinden in bijlage 2. De concepten vormden de leidraad in de interviews met de jongerenorganisaties over hoe een dergelijke toets in hun ogen democratische inspraak kan vergroten. Het derde concept genoot onder de respondenten de voorkeur, al dan niet in combinatie met concept 2. Hieruit blijkt dat structurele betrokkenheid, een helder beleidsproces, gelijkwaardigheid, het financieel in staat stellen en gedegen terugkoppeling over ondernomen stappen de hoofdpunten vormen om de democratische inspraak te vergroten. Deze onderdelen worden in onderstaande alinea's kort toegelicht.

De huidige democratische inspraak door jongeren kan door de invoering van de generatietoets vergroot worden. De jongerenorganisaties steunen om deze reden allemaal de invoering van de generatietoets. Inhoudelijk dient deze toets aan bepaalde voorwaarden te voldoen om in de ogen van de respondenten versterkend te kunnen werken. Ten eerste dient de generatietoets een middel te zijn waarbij sprake is van structurele betrokkenheid van jongerenorganisaties, gedurende de gehele beleidscyclus. Hierdoor wordt het beleidsproces helder en wordt substantiële invloed van de jongerenorganisaties gewaarborgd. Op het wel of niet direct betrekken van jongeren in de vorm van een jongerenpanel of groepen samengestelde jongeren is geen eenduidig antwoord gegeven/ te geven.

In het verlengde van deze structurele betrokkenheid ligt het tweede punt: jongerenorganisaties in staat stellen om een waardevolle bijdrage aan het proces te vormen. In de huidige vorm is er meer vraag naar de input van jongerenorganisaties dan in hoeverre zij hier op een gedegen manier aan kunnen voldoen. Bij de invoering van de generatietoets is het dan ook belangrijk dat er rekening wordt gehouden met de extra taken die bij de organisaties belegd worden. Het juist adviseren en goed ophalen van kennis bij de achterban kost tijd en dus ook geld. Het tweede onderdeel dat cruciaal is voor het vergroten van de democratische inspraak is dan ook een gedegen subsidiëring voor het vergroten van de draagkracht van jongerenorganisaties.

Ten derde moet er met een generatietoets op zowel financieel als sociaal vlak rekening gehouden worden met de effecten van nieuw beleid. Idealiter wordt dit doel behaald door enerzijds een financiële doorrekening van beleid en anderzijds de kwalitatieve input van jongerenorganisaties over hoe zij de effecten op sociaal vlak voor hun achterban verwachten. Deze vorm van dubbele toetsing waarborgt dat er niet alleen naar harde cijfers wordt gekeken, maar jongeren ook op mentaal vlak worden behoed voor negatieve stapelingseffecten van beleid.

Ten slotte wordt er veel waarde gehecht aan een terugkoppeling van de ondernomen stappen naar aanleiding van de input van jongerenorganisaties. Dit dient verschillende doelen. Ten eerste maakt dit het beleidsproces minder ondoorzichtig, waardoor jongerenorganisaties een gelijkwaardiger positie behouden. Jongeren binnen jongerenorganisaties leren op deze manier wat er precies met hun bijdrage gebeurd is. Ten tweede werkt dit motiverend voor de jongerenorganisaties en hun achterban. Zij zien dat de geïnvesteerde tijd en moeite effect heeft, ook als niet alle standpunten zijn overgenomen. Ten derde kunnen jongeren zo leren over het beleidsproces en zorgt de vergrootte betrokkenheid mogelijk voor een grotere interesse onder jongeren voor het openbaar bestuur. Dit laatste draagt bij aan de fundamenten van burgerschap, zoals benoemd door Steketee (2005).



## 7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

---

In het voorgaande hoofdstuk zijn de deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Ten eerste is er inzicht gegeven in wat er bekend is over de generatietoets. Daarna is beschreven hoe de generatietoets volgens jongerenorganisaties kan bijdragen aan de positie van jongeren in Nederland. Ten slotte is er antwoord gegeven op de vraag hoe de generatietoets de democratische inspraak van jongeren kan vergroten. Dit tezamen wordt in dit hoofdstuk gebundeld om antwoord te geven op de hoofdvraag: “In welke vorm kan een generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de democratische inspraak van jongeren in Nederland?”

Jongerenorganisaties vormen een belangrijk onderdeel van het Nederlandse democratische bestel. Ons poldermodel is gericht op consensus, compromis en consultatie (Andeweg, 2004). Hierbij worden belanghebbenden – zoals de jongerenorganisaties – nauw betrokken bij besluitvorming. Jongerenparticipatie is onderdeel van de democratie en vormt een fundamenteel onderdeel van burgerschap (Steketee et al., 2005). In de realiteit blijken de meeste jongerenorganisaties deze plek aan de beleidstafel veroverd te hebben, waar zij op kunnen komen voor hun belangen. Dit wordt ook als zeer belangrijk ervaren. Bij deze vorm van betrokkenheid spreken we van interactieve beleidsvorming (Edelenbos et al., 2001). Dit omvat vier pijlers: openheid, gelijkwaardigheid, debat en onderhandeling, en invloed. Indien deze zaken op hun optimum geregeld zijn tussen de overheid en de andere actoren, worden een viertal doelen bereikt. Het dicht ten eerste de kloof tussen burger en overheid, ten tweede verbetert het de legitimiteit van het openbaar bestuur, ten derde vergroot het de kennis en ten vierde wordt er gekomen tot betere oplossingen (Edelenbos et al., 2001). In de praktijk worden niet al deze doelen behaald. Dit onderzoek toont de knelpunten die door middel van een generatietoets kunnen worden weggenomen, zodat de doelen zoals gesteld door Edelenbos et al. (2001) bereikt kunnen worden.

De huidige manier van democratische inspraak van jongerenorganisaties wordt gekenmerkt door ongelijkwaardigheid. Binnen het proces van interactieve beleidsvorming zou de waarde van iedere actor gelijk moeten zijn. Edelenbos et al. (2001) stelde al dat ongelijkheid binnen een beleidsproces onvermijdelijk is, dit wordt ook zo ervaren onder de jongerenorganisaties. De auteur stelde hier wel tegenover dat actoren elkaars kennis en kunde nodig hebben, wat de ongelijkheid vermindert. Dit verband is in de praktijk verstoord door het gebrek aan middelen, de ondoorzichtigheid van het beleidsproces en de aanwezigheid van een politiek spel. Jongerenorganisaties zijn niet altijd opgewassen tegen de omvangrijke en vermogende overheidsorganen waarmee zij om tafel zitten. Gebrek aan voldoende financiële

middelen stellen de jongerenorganisaties significant achter in de werklast die zij kunnen dragen. Er wordt meer van hen gevraagd en verwacht dan wat zij kunnen leveren. Dit toont de moeilijkheden aan rondom het streven naar gelijkheid zoals benoemd door Edelenbos et al. (2001), in de bestaande literatuur zijn deze aspecten onvoldoende belicht gebleken.

De vaagheid van het beleidsproces en politieke belangen bemoeilijken gelijkwaardigheid nog eens extra. Desondanks zit er veel kennis en kunde bij de jongerenorganisaties, waar overheden een groot beroep op doen. Naast het beschikken over specifieke kennis en expertise geeft de omvang van de achterban van jongerenorganisaties hen macht. Dit bevestigt dat jongerenorganisaties een rol van politieke participatie vervullen, zoals benoemd door McBride et al. (2006). Een generatietoets maakt het speelveld gelijkjer, door jongeren structureel te betrekken. Hierdoor zijn zij niet meer van lobby en externe (politieke) factoren afhankelijk om inspraak te krijgen. Daarnaast dient er een dusdanige financiële vergoeding tegenover te staan die jongerenorganisaties in staat stelt om gedegen op te komen voor de belangen van hun achterban. Hierdoor kunnen zij onder andere meer onderzoek doen en krijgen meer jongeren de financiële ademruimte om zich een jaar in te zetten voor de jongerenorganisatie. De vergoeding draagt zowel bij aan het verbeteren van kennis over zaken die jongeren aangaan als het vinden van betere oplossingen (Edelenbos et al., 2001). De resultaten van dit onderzoek ondersteunen dit. Er komt een beeld naar voren van jongeren die heel graag op alles willen inspelen en goed beslagen ten ijs willen komen, maar dat dit nu eenmaal niet altijd mogelijk is. De mankracht en middelen waar zij over kunnen beschikken, voldoet niet. De plek die hen aan tafel wordt geboden, kan hierdoor niet optimaal worden benut. Dit heeft zijn weerslag op de democratisering van beleid. Jongeren worden in de huidige vorm niet ten volste in staat gesteld om een volledige bijdrage te leveren aan de totstandkoming van beleid. Terwijl jongeren juist in staat zijn om beleid effectiever en democratischer te maken (Hart, 1992), indien hen die kans wordt geboden.

De uitkomsten van het onderzoek tonen aan dat er zeer weinig tot niet vooruit wordt gekeken bij de totstandkoming van beleid. Het bewustzijn hierover, onder de respondenten en in de samenwerking met de ambtenaren en politici is klein. Hierdoor is het beleid niet bewezen toekomstbestendig. Het SER-rapport toont de desastreuze gevolgen die dit heeft: jongeren die stelselmatig op afstand worden gezet. Carmody (2012) stelt dat een hogere bewustwording onder beleidsmakers, dat het beleid dat zij vormen de kansen voor toekomstige generaties kan vergroten of juist teniet kan doen, cruciaal is voor toekomstbestendig beleid. Dit bewustzijn is in de huidige vorm afwezig. Beleid toekomstbestendiger maken blijkt lastig, zeker door de onkenbare toekomst (Carmody, 2012). Maar dat de huidige vorm (toekomstige) jongeren op

achterstand stelt, toont aan dat deze werkwijze niet houdbaar is. Een generatietoets ondervangt dit door onder beleidsmakers het eerdergenoemde bewustzijn te laten doordringen en op papier te krijgen wat de effecten van beleid kunnen gaan zijn.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de generatietoets in de ideale vorm bestaat uit enerzijds een doorrekening van beleid door een planbureau en anderzijds een kwalitatieve meting van het beleid. Dit komt de openheid en democratisering van het beleidsproces ten goede. In de huidige situatie wordt beleid voornamelijk gebaseerd op informatie aangeleverd door experts; Edelenbos et al. (2001) stelde al dat dit resulteert in een gesloten beleidsproces. Dit blijkt ook uit het onderzoek. Jongerenorganisaties worden betrokken, maar kunnen niet in iedere fase van het beleidsproces in gelijke mate invloed uitoefenen. De wens tot het verankeren van een structurele betrokkenheid van jongerenorganisaties binnen de generatietoets is betekenisvol voor de ontwikkeling van beleid (Edelenbos et al., 2001). Door daarnaast een terugkoppeling over de inbreng van de jongerenorganisaties te verplichten, wordt tevens de sociale, persoonlijke, emotionele en morele ontwikkeling van jongeren bevorderd. Dat de fundamenten van het burgerschap door jongerenparticipatie worden versterkt, zoals gesteld door Steketee et al. (2005), is hiermee bevestigd.

Niet alle groepen jongeren worden betrokken, er is weinig oog voor minder zichtbare of welvarende groepen jongeren binnen de huidige inrichting. Hierdoor wordt er beleid gemaakt wat mogelijk niet bij de behoeften van deze groepen aansluit (Checkoway, 2010). Hierbij speelt openheid een rol, het beleidsproces is voor deze kwetsbare groepen moeilijk toegankelijk. Een generatietoets kan dit ondervangen door een structurele ingang te bieden voor alle jongeren. Het actief werven onder deze specifieke groepen jongeren en hen ondersteuning bieden tijdens het proces is hierbij cruciaal. Alleen door alle groepen jongeren te betrekken en hen in staat te stellen een waardevolle bijdrage te leveren, wordt ervoor gezorgd dat beleid effectiever en democratischer wordt (Hart, 1992). Door het betrekken van alle belanghebbenden verbetert de legitimiteit van het openbaar bestuur en worden er betere oplossingen gevonden (Edelenbos et al., 2001).

Concluderend uit de onderzoeksresultaten in combinatie met de theorie kan gesteld worden dat het optimum van interactieve beleidsvorming niet bereikt is. De vier onderdelen van dit concept kunnen in een dergelijk optimum leiden tot het behalen van de vier doelen. Zoals besproken zijn deze doelen niet volledig behaald in de huidige vorm van democratische invloed door jongerenorganisaties. Het stemt hoopvol dat deze achterstanden met de generatietoets kunnen worden ingehaald. De afwezigheid van een vaststaande, inhoudelijke duiding van de generatietoets biedt een uitgelezen kans dit middel tot een optimale toets te



vormen waarmee inclusie van alle jongeren behaald wordt, een gelijk speelveld ontstaat en er een structureel besef ontstaat dat er vooruitgekeken dient te worden. De uitkomsten van dit onderzoek dragen zo bij aan de bestaande literatuur over interactieve beleidsvorming door het betrekken van jongeren. de voornaamste uitkomst is dat het theoretische optimum zoals gesteld door Edelenbos et al. (2001) niet zo eenvoudig behaald wordt in de praktijk. Hier zijn zoals in dit hoofdstuk benoemd, meerdere redenen voor. Onduidelijkheid en vaagheid worden ervaren als inherent aan het beleidsproces en financiële middelen beperken de slagkracht van de toch al geringe groep van gemotiveerde jongeren die zich een full-time functie binnen een jongerenorganisatie kunnen permitteren. Ook is het zeer lastig om alle typen jongeren te vertegenwoordigen, de vraag rijst of jongeren wel op een dusdanige manier ingedeeld kunnen en dienen te worden. Hier speelt het culturele aspect ook mee: binnen de Nederlandse cultuur is het niet zo vanzelfsprekend dat jongeren zich verenigen in een (politieke) jongerenorganisatie. Hier is weinig tot geen aandacht voor binnen het maatschappelijke leven, de onderwijsbanken en vanuit de overheid. Dit bevestigt de bevindingen van Aalberts (2006), dat er duidelijke grenzen zitten aan de geaccepteerde politieke betrokkenheid van jongeren. Het wordt niet als ‘cool’ gezien om je in te zetten voor een dergelijke organisatie, wat in de praktijk een incomplete jongerenrepresentatie oplevert. Deze bevindingen vormen een verdieping op de bestaande literatuur en bieden allerhande startpunten voor de verdere ontwikkeling van de generatietoets, om op de naar boven gekomen problemen en kansen in te spelen.

Het beleid van nu dient niet alleen de huidige jongeren ten goede te komen. De generatietoets biedt een uitgelezen kans om structureel de kansen en belangen op zowel sociaal als financieel vlak van jongeren die nu nog geen stem hebben, te waarborgen. Als kers op de taart wakkert dit naar verwachting de politieke én maatschappelijke betrokkenheid van jongeren aan, wat zorgt voor een jeugd die zich des te meer bewust zal zijn van de invloed die zij op hun eigen toekomst en op die van de jongeren na hen hebben.

### **AANBEVELINGEN VERVOLGONDERZOEK**

Dit onderzoek geeft een verkenning van de huidige staat van inspraak door jongerenorganisaties in Nederland en maakt hierin ook de koppeling naar de kansen die er op dit vlak voor de generatietoets bestaan. Zowel de opbrengsten uit dit onderzoek als de actuele ontwikkelingen rondom dit onderwerp bieden aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Ten eerste schetsen de bevindingen een beeld van structurele tekortkomingen op het gebied van

mankracht en financiële middelen binnen jongerenorganisaties. Het juist en gedegen functioneren van organisaties die invloed hebben op beleid, vormt het fundament van de waarde van jongerenorganisaties. Als er met de generatietoets een structureel beroep gedaan wordt op deze organisaties, is het meer dan ooit belangrijk dat deze juist functioneren. Alleen zo kunnen beleidsmakers en politici een beroep (blijven) doen op hun kennis en expertise en kunnen de jongerenorganisaties input leveren die het beleid effectiever en democratischer maakt. Mijn aanbeveling is dan ook om vervolgonderzoek uit te voeren naar de financiële situaties van jongerenorganisaties en mogelijkheden om die te verbeteren.

Ten tweede beslaat dit onderzoek een actueel en zeer dynamisch onderwerp. De generatietoets staat hoog op de politieke agenda, het *window of opportunity* ontsluit zich steeds meer, mede door de inzet van verenigde jongerenorganisaties als Coalitie-Y en de NJR en de politieke ontvankelijkheid vanuit minister-president Rutte. De tweede aanbeveling tot vervolgonderzoek richt zich dan ook op het in kaart brengen van het proces rondom de totstandkoming van de generatietoets en de politieke dynamiek die hiermee samenhangt. Deze reconstructie biedt niet alleen aanknopingspunten tot beleidsleren maar kan ook zeker dienen als munitie voor de toekomstige jongeren die aan de beleidstafel zitten en opkomen voor de jongeren na hen.

Ten slotte is de derde aanbeveling gericht op het verbreden van de scope. Binnen dit onderzoek is meermaals benoemd dat het onderzoeksveld zich breder strekt dan alleen de ervaringen en wensen van jongerenorganisaties. Middels vervolgonderzoek kan dit veld worden uitgebreid naar de standpunten en ervaringen onder beleidsmakers, politici en ambtenaren van de verschillende betrokken overheidsinstanties.

## 8. REFLECTIE

---

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op dit onderzoek. De reflectie vindt ten eerste plaats op het literatuuronderzoek, vervolgens op de methodologie en ten slotte op de onderzoeksuitkomsten.

Het literatuuronderzoek vormt de fundering van een scriptie-onderzoek. Het is dan ook niet gek dat het leeuwendeel van de tijd is besteed aan het schrijven van dit onderdeel. Het was een hele opgave om een juiste invalshoek te vinden, aangezien ik te maken heb met een zeer actueel en nieuw beleidsonderwerp: de generatietoets. Specifieke literatuur over dit onderwerp is slechts mondjesmaat te vinden, en is niet toegepast op de Nederlandse situatie. Uiteindelijk is het theoretisch kader in mijn optiek een sterke en brede basis geworden. Hierdoor bleef er genoeg ruimte voor bevindingen die ik tijdens het proces nog zou vinden. Inzichten over interactieve beleidsvorming en de participatieladder waren het meest bruikbaar. De andere zaken die ik in het theoretisch kader heb beschreven zijn ter fundering van deze concepten zeer belangrijk gebleven, deze boden de broodnodige achtergrondinformatie en diepgang om het kernbegrip ‘generatietoets’ verder in te kunnen kaderen. Wel zie ik in dat dit niet volledig gelukt is, mede door de dynamiek van de actualiteiten. Ontwikkelingen op het gebied van de generatietoets gedurende mijn onderzoek kon ik niet altijd meer ondervangen in mijn theoretisch kader. Gedurende het onderzoek heb ik de deelvragen wel nog iets aangescherpt, op basis van de theorie. Wat betreft de rijkheid van mijn theoretisch kader denk ik dat een dergelijk hoofdstuk vrijwel nooit af kan zijn. Het is verleidelijk om meer en meer te verdiepen en te verbreden. Toch ben ik tevreden over de huidige vorm, waar bewust grenzen zijn gesteld om het onderzoek binnen de perken te houden.

Bij de methodologie van dit onderzoek kreeg ik te maken met een onverwachte uitdaging. Door de plotseling uitgebroken coronacrisis kon ik mijn initiële idee – het houden van focusgroepen – niet uitvoeren. Dit is toegelicht in het hoofdstuk over de beperkingen van mijn onderzoek. In mijn ogen is het afnemen van interviews een goede vervanging geweest voor de focusgroepen. Ik heb de data die ik nodig had om mijn hoofd- en deelvragen te beantwoorden zeker gevonden. Enerzijds mist nu mogelijk enige diepgang die verkregen had kunnen worden als de respondenten met elkaar in discussie konden gaan over de wenselijkheid van bepaalde aspecten aan de generatietoets. Anderzijds denk ik dat de respondenten door hun anonimiteit en de ‘intimiteit’ van een een-op-een-gesprek zich meer hebben durven uitspreken over de manier waarop zij nu inspraak hebben op beleid. Wat betreft het benaderen van de doelgroep, heb ik vrijwel geen problemen ondervonden. Enkele respondenten hebben het

interview een keer verzet, doordat zij te druk waren omtrent het coronavirus. Maar over het algemeen waren de respondenten goed bereikbaar en ook zeer bereid om deel te nemen. Ik heb alle aangesloten lidorganisaties van NJR die in enige mate inspraak op landelijk beleid hebben, gesproken. Omdat het een dynamisch en actueel onderwerp betreft, is de betrouwbaarheid van mijn onderzoek minder groot, ondanks dat mijn steekproef van 10 respondenten van de 38 lidorganisaties representatief is. Een dergelijk onderzoek nogmaals uitvoeren kan andere resultaten voortbrengen. Zeker omdat de persoonlijke ervaring en voorkeur van de respondent een grote rol speelt bij het beantwoorden van mijn vragen. Om dit te ondervangen ben ik neutraal en kritisch gebleven, toch speelt mijn interpretatie als onderzoeker een grote rol. Ik had eventueel een tweede onderzoeker bij mijn onderzoek kunnen betrekken om deze objectiviteit meer te waarborgen.

Ten slotte reflecteer ik op de onderzoeksresultaten. De bevindingen hebben een goed beeld geschetst van enerzijds de huidige situatie van jongereninspraak door jongerenorganisaties. Anderzijds tonen de resultaten al een eerste visie van hoe jongerenorganisaties een generatietoets voor zich zien. Ik ben er trots op hoe ik dit samen heb kunnen bundelen tot zowel een wetenschappelijk als maatschappelijk relevante uitkomst. De moeilijkheid zat vooral in het bevragen van de niet-bestaande generatietoets. Het is lastig voor respondenten om hier een beeld van te schetsen. Wat het op mijn beurt lastig maakt om een gefundeerde conclusie te formuleren. De verkennende gesprekken en het opstellen van de concepten hebben deze moeilijkheden zo veel mogelijk kunnen ondervangen, binnen de beschikbare tijd. Wat betreft de andere resultaten, deze komen in grote mate overeen met de verwachtingen die ik na het afronden van het theoretisch kader had. Namelijk dat de inspraak van jongerenorganisaties redelijk tot goed is, maar het beleidsproces vaag. Een belangrijke uitkomst die ik niet verwacht had, is het gebrek aan financiële middelen. Hierdoor kunnen jongerenorganisaties niet alles nastreven wat zij willen en wat van hen verwacht wordt. Ik vind het een zeer interessant gegeven om door middel van dit onderzoek te tonen dat wat er van de jongerenorganisaties verwacht wordt, vrijwel onhaalbaar is. Zeker in vergelijking tot de mankracht die de organen waarmee zij te maken hebben, bezitten. Theoretisch gezien kon ik niet alle bevindingen goed duiden. Enkele concepten – zoals debat – bleek niet vaak direct waarneembaar onder de respondenten. Mogelijkerwijs had ik dit concept op een andere manier kunnen definiëren.

Graag gebruik ik dit hoofdstuk ook om te reflecteren op het veld waarbinnen ik dit onderzoek heb uitgevoerd. Tijdens het gehele onderzoeksproces is het schipperen geweest tussen de belangen en doelen van de NJR als opdrachtgever en de wensen en eisen van de

Erasmus Universiteit op het vlak van een afstudeerwaardig onderzoek. Ik vond het zeer interessant en soms ook moeilijk om ‘schuurplekken’ tussen deze twee werelden te ervaren. Persoonlijk identificeer ik mij zeer met de NJR als organisatie die zich inzet om de jeugd het beste uit zichzelf te laten halen. Anderzijds ben ik erop gebrand om een gedegen bijdrage aan de literatuur te leveren, op een hoog academisch niveau. In de praktijk zorgde dit voor tweestrijd, zeker op momenten dat mijn twee begeleiders – vanuit de NJR en vanuit de universiteit – mij tegenstrijdige adviezen gaven. Ik heb hierbij vertrouwd op mijn Nederlandse nationaliteit en het poldermodel toegepast. Hierdoor heb ik voor beide partijen water bij de wijn gedaan, vertrouwend op mijn eigen intellect en onderbuikgevoel. Ik heb trots op het feit dat ik mijn eigen identiteit binnen dit onderzoek niet verloren ben.

Afsluitend ga ik graag nog in op de stakeholders buiten de jongerenorganisaties. De onderzoeksgroep bestaat uit voorzitters van jongerenorganisaties. Er wordt binnen dit onderzoek uitgebreid en diep ingegaan op de ervaringen en wensen van deze groep. Er mag echter niet vergeten worden dat er meer stakeholders een rol spelen in de dynamische omgeving van interactieve beleidsvorming door jongerenparticipatie en de implementatie van een generatietoets. Zo doet het ministerie van BZK simultaan aan dit onderzoek, een onderzoek naar de mogelijkheden van de toets, maar dan onder de planbureaus en andere uitvoeringsinstanties. Hier ben ik slechts aan de zijlijn bij betrokken geweest. Uit een online brainstorm die in bijwoonde, bleek dat onder deze onderzoeksgroep veel verschillende duidingen van het doel en de inhoud van de generatietoets bestaan. Daarnaast werd de toets veel minder dan bij de jongerenorganisaties, gezien als een kwalitatieve toets. De nadruk ligt op het kwantificeren van (mogelijke) effecten en het controleren van beleid (persoonlijke communicatie, brainstorm Generatietoets, 9 juli 2020). Door de vertrouwelijkheid van dit onderzoek, heb ik deze bevindingen niet kunnen voorleggen aan mijn onderzoeksgroep. Reflecterend zie ik dat het vrijgeven van de onderzoeksbevindingen vanuit de kant van BZK, mijn opbrengsten voor zowel BZK als voor de NJR waardevoller had kunnen maken. Ik heb mij wel als integer onderzoeker bewezen door de vertrouwelijkheid niet te schaden.

## 9. LITERATUURLIJST

---

- Aalberts, C. (2006). *Aantrekkelijke politiek?: een onderzoek naar jongeren en popularisering van politiek*. Apeldoorn: Het Spinhuis.
- Anand, S., & Sen, A. (2000). Human Development and Economic Sustainability. *World Development*(28), 2029-2049.
- Anderljung, M. (2018, augustus 8). *Representation for Future Generations in Sweden – a summary of our work so far*. Opgehaald van Effective Altruism Forum: <https://forum.effectivealtruism.org/posts/6ojaD4vmxsSrZyBBF/representation-for-future-generations-in-sweden-a-summary-of>
- Andeweg, R. (2004). Parliamentary Democracy in the Netherlands. *Parliamentary Affairs*, 568-580.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Bestuurskunde .
- Bouverne-De Bie, M. (1982). Het jeugdrechtproject ‘Vlonder’: situering van een experiment. *Panopticon*, 3(3), 204-212.
- Burstein, P. (2019). Testing Theories about Advocacy and Public Policy. *Perspectives on Policy*, 1059–1078.
- The Treasury Economic Roundup*(3), 65-93.
- Checkoway, B. (2010). What is youth participation? *Children and Youth Review*, 33, 340-345.
- Coalitie-Y. (z.d.). *Coalitie-Y publiceert manifest met oplossingen voor generatie-Y*. Opgehaald van Coalitie-Y: <https://coalitie-y.nl>
- Cornelissen, M. (2000). *‘De’ jongere bestaat niet. Negatieve gevolgen van beeldvorming over jongeren*. Utrecht: Landelijk Bureau Leeftijdscriminatie.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2013). *Qualitative inquiry & research design (3th ed.)*. London: Sage.
- Dekker, P. (2019). From Pillarized Active Membership to Populist Active Citizenship: The Dutch Do Democracy. *Voluntas*, 74-85.
- De Vos, K. (2015). Voorstructureren in de zorg: een sociaal-pedagogisch perspectief op de evolutie in de omgang tussen opvoeders en jongeren in de bijzondere jeugdzorg. Universiteit Gent.
- De Winter, M. (1995). *Kinderen als medeburgers. Kinder- en jeugdparticipatie als maatschappelijk opvoedingsperspectief*. Utrecht: De Tijdstroom.
- Edelenbos, J., Teisman, G. R., & Reuding, M. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*. Den Haag: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Hara, K., Yoshioka, R., Kuroda, M., Kurimoto, S., & Saijo, T. (2019). Reconciling intergenerational conflicts with imaginary future generations: evidence from a participatory deliberation practice in a municipality in Japan. *Sustainability Science*, 1605-1619.
- Hart, R. (1992). *Children's participation : from tokenism to citizenship*. Florence, Italië: UNICEF International Child Development Centre. Opgehaald van Unicef: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens\\_participation.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf)
- Head, B. (2010). Why not ask them? Mapping and promoting youth participation. *Children and Youth Services Review*, 33, 541-547.
- Hendriks, F., & Toonen, T. (2001). *Polder Politics*. Aldershot: Ashgate.
- Huff, P. (2019, september 10). *Ouderen hebben te veel inspraak in een wereld die ze nog kort bewonen*. Opgehaald van nrc: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/10/ouderen-hebben-te-veel-inspraak-in-een-wereld-die-ze-nog-kort-bewonen-a3972849>
- Kochi University of Technology*. (z.d.). Opgehaald van Toward Designing Sustainable Societies: <https://www.kochi-tech.ac.jp/english/research/organization/center03.html>

- Kok, M. (2020, juni 9). *Coalitie-Y pleit bij premier Rutte voor structurele jongereninspraak*. Opgehaald van Metro: <https://www.metronieuws.nl/in-het-nieuws/binnenland/2020/06/coalitie-y-pleit-bij-premier-rutte-voor-structurele-jongereninspraak/>
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland: University of Maryland Press.
- Mak, J., Gilsing, R., & Wróblewska, A. (2016). *De staat van jeugdparticipatie in Nederland 2016*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Mcbride, A., Sherraden, M., & Pritzker, S. (2006). Civic engagement among low-income and low-wealth families: In their words. *Family Relations*, 55, 152-162.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013, juli 9). *Kabinetsnota Doe-democratie*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/07/09/kabinetsnota-doe-democratie>
- Ministry of Environment and Food of Denmark. (2014, oktober). *Danish Strategy for Sustainable Development*. Opgehaald van Ministry of Environment and Food of Denmark: <https://eng.mst.dk/sustainability/sustainable-development-in-denmark/>
- Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). *Jeugdparticipatie bevorderen*. Opgehaald van Nederlands Jeugdinstituut: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Sterke-basis-voor-de-jeugd/De-rol-van-de-gemeente/Jeugdparticipatie-bevorderen>
- Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). *Jeugdwet*. Opgehaald van Nederlands Jeugdinstituut: <https://www.nji.nl/Jeugdwet>
- Office of the Future Generations Commissioner for Wales. (z.d.). *About Us*. Opgehaald van Future Generations Commissioner for Wales: <https://futuregenerations.wales/about-us/>
- Oliver, C., & Dalrymple, J. (2008). *Developing advocacy for children and young people : current issues in research, policy and practice*. London Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Parlement.com. (z.d.). *Politieke jongerenorganisaties*. Opgehaald van Parlement.com: [https://www.parlement.com/id/vjbm2hqjfm5/politieke\\_jongerenorganisaties](https://www.parlement.com/id/vjbm2hqjfm5/politieke_jongerenorganisaties)
- ProDemos. (z.d.). *Het kiesrecht*. Opgehaald van ProDemos: <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/verkiezingen/het-kiesrecht/>
- Raad voor het openbaar bestuur. (2019, juni 24). *Schrap kiesgerechtigde leeftijd uit de Grondwet*. Opgehaald van Raad voor het openbaar bestuur: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2019/06/24/schrap-kiesgerechtigde-leeftijd-uit-de-grondwet>
- Rijksoverheid. (2020, mei 19). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge na afloop van crisisberaad kabinet (19-5-2020)*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/05/19/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. (1989, november 20). *Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989*. Opgehaald van Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18>
- Segers, G., & Jetten, R. (2019, september 19). *Motie van de leden Segers en Jetten over een generatietoets bij de totstandkoming van beleid*. Opgehaald van Tweede Kamer der Staten-Generaal:

- <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z17557&did=2019D3654>  
1
- SER Jongerenplatform. (2019). *Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER. (z.d.). *SER Jongerenplatform*. Opgehaald van SER: <https://www.ser.nl/nl/ser/over-ser/SERjongerenplatform>
- Sinclair, R. (2004). Participation in practice: making it meaningful, effective and sustainable. *Children and Youth Services Review*, 106-118.
- Speaking Minds. (z.d.). *Wat wij doen*. Opgehaald van Speaking Minds: <https://speakingminds.nl/over-speaking-minds/>
- Steketeer, M., Mak, J., Graaf van der, P., & Huygen, A. (2005). *Jeugdparticipatiebeleid: wat levert het op? Onderzoek naar het ontwikkelen van indicatoren voor effectmeting van jeugdparticipatiebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Tiggeler, E. (2017). *Check je beleidstekst*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Tisdall, E. K., & Davis, J. (2004). Making a difference? Bringing children's and young people's views into policy-making. *Children & Society*, 31-142.
- UNICEF. (2010, augustus 19). *Toolkit on Diversion and Alternatives to Detention*. Opgehaald van UNICEF: <https://www.unicef.org/tdad/cpmanual4stage2.pdf>
- Vandenbroucke, M. B. (2010). *De staat van jeugdparticipatie in Nederland vanuit het perspectief van gemeenten*. Utrecht: Programmaministerie voor Jeugd en Gezin.
- Van de Wijdeven, T. M. (2012). *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- Van Kesteren, D. (2020, januari 1). *Even bellen met de gemeente Almelo over de generatietoets*. Opgehaald van SER: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/almelo-generatietoets>
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Verenigde Naties. (z.d.). *About the Sustainable Development Goals*. Opgehaald van Verenigde Naties: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- Verhelen, E. (1991). Mensenrechten, jeugdbescherming en jeugdcriminologie: de UNO-Conventie voor de Rechten van het Kind van kracht. *Panopticon*, 12(1), 771.
- Vinkenvleugel, S. (2019, november 14). *Provincie wil plannen beter op jongeren afstemmen*. Opgehaald van RTV Drenthe: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/154177/Provincie-wil-plannen-beter-op-jongeren-afstemmen>
- Weitzman, M. (1998). Why the far-distant future should be discounted at its lowest possible rate. *Journal of Environmental Economics and Management*, 36, 201-208.
- Well-being of Future Generations*. (2019, september 24). Opgehaald van Cyngor Abertawe Swansea Council: <https://www.swansea.gov.uk/wellbeingfuturegenerations>



## 10. BIJLAGEN

---

### BIJLAGE 1: VERKENNING

---

Voorafgaand aan dit onderzoek is een verkenning uitgevoerd. Hiervoor is gekozen omdat het onderwerp – de generatietoets – onontgonnen gebied is. De verkenning is er op gericht om huidige initiatieven tot een generatietoets in kaart te brengen. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met enkele aangesloten jongerenorganisaties met als doel om hun initiële visie op een generatietoets in kaart te brengen. Door het inwinnen van deze informatie is het onderzoek meer specifiek geworden.

De geïnterviewde organisaties zijn de Jonge Klimaatbeweging, DWARS, JOB, de LSVb, FNV jong, provincie Drenthe, het Kinderrechten Collectief, UNICEF en Save the Children. De gespreksverslagen zijn opgenomen in de bijlagen. Per organisatie zijn in dit hoofdstuk beknopt de hoofdzaken van de gesprekken opgenomen.

---

### DE JONGE KLIMAATBEWEGING

---

Er is gesproken met Werner Schouten, voorzitter van de Jonge Klimaatbeweging. Hij is al eens eerder met NJR in gesprek geweest over de generatietoets. Hij zet vraagtekens bij de huidige vorm van de democratie. Deze vorm is niet gericht op lange termijn successen – zoals het EU-model – maar op successen binnen je ambtstermijn. Ook zijn er groepen die zich niet vertegenwoordigd voelen in dit kabinet.

De openheid van de Nederlandse democratie is uniek. Het is voor de Jonge Klimaatbeweging makkelijk om in contact te komen met ministeries en Kamerleden. Wel mag dit structureler worden. Jongeren worden wel gehoord maar de manier waarop met hun input omgegaan wordt verschilt per beleidsmaker. Idealiter worden relevante jongerenorganisaties continu betrokken, zodat zij zichzelf niet constant hoeven aan te dragen.

De Jonge Klimaatbeweging beoogd een structurele en geformaliseerde vorm van jongerenparticipatie. In ieder geval niet kortdurend. Huidige beleidsmakers zijn capabel genoeg om rekening te houden met toekomstige generaties maar de generatietoets verbetert die mogelijkheid wel. Overschat jongeren niet, maar spreek hen wel en wend hen op de juiste manier aan. Laat beleidsmakers daarbij hun eigen expertise gebruiken. Let op representatie, niet alleen de *usual suspects* (randstad, hoogopgeleid).

De vorm kan gebaseerd zijn op een milieueffectrapportage: verschillende effecten worden beschreven op basis van het voorgenomen nieuwe beleid. Er komt relatief weinig vruchtbaar resultaat uit consultaties onder jongeren over zaken waar zij zich weinig mee bezig houden. Betrek zeker de jongerenorganisaties, zij weten goed wat jongeren van bepaalde zaken vinden en hebben goed contact met hen.

---

### DWARS

---

Wouter Ubbink is voorzitter van DWARS. Hij ziet verbeterpunten voor de huidige inrichting van de democratie. Zij zijn voor het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd naar 16. Jongeren worden nu niet vertegenwoordigd in de politiek, hebben minder ervaring en komen dus minder snel op invloedrijke posities. Toch wil de politiek spreken met jongeren over zaken die heb aan

gaan, daar zijn o.a. NJR en lobbyclubs voor. DWARS staat kritisch tegenover een jongerenparlement: hoe maak je dit democratisch en invloedrijk?

DWARS heeft veel contact met GroenLinks en wordt binnen de politiek goed gehoord. GL is een jonge partij die veel denken aan de belangen van jongeren. Maar dat er naar je geluisterd wordt wil niet zeggen dat er beleid wordt gemaakt die jongeren ten goede komt. Men hoeft niet alles te doen wat jongeren zeggen, maar je wordt ook niet altijd goed genoeg gehoord. Volwassenen zitten binnen de organen, daar zijn jongeren van afhankelijk.

De generatietoets is legitiem, concreet en kan een verschil maken. Het moet wel voorkomen worden dat het een wassen neus wordt. Enkele aanbevelingen:

- Lever maatwerk, niet alleen het regeerakkoord toetsen. Beleidsplannen die in brede zin van invloed zijn op jongeren.
- De mening van jongeren ophalen is een goed idee maar onhaalbaar voor alle plannen. Dat is heel veel werk, dan wordt het snel een afvinkhokje. Alleen een financiële doorrekening is ook niet wenselijk. Denk ook aan mentale gezondheid, sociale zekerheid en woningen. Zaken die niet met alleen geld op te lossen zijn.
- De uitkomsten van de toets moeten binden zijn.
- Of de toets aan het begin of eind van het beleidsproces wordt uitgevoerd is minder belangrijk, het meest belangrijk is dat het een substantieel onderdeel wordt.
- De toets moet zowel nationaal, regionaal en lokaal uitgevoerd worden. Voor jongeren is nationaal en lokaal het belangrijkste.
- De uitvoering van de generatietoets moet bij de ambtenaren (medewerkers van Kamerleden) liggen. Planbureaus kunnen wel bijdragen door modellen aan te leveren waaraan getoetst kan worden. Planbureaus zijn er op gericht om wettelijke besluiten uit te voeren en missen daardoor de ruimte om beleid aan te passen, wat ambtenaren wel hebben.
- Wees breed: kijk naar het gehele pakket van beleid. Voorkom die giftige cocktail.

Het gevaar van de toets is dat politici het aanwenden als legitimatie: “dan zullen jongeren het wel goed vinden”. Het moet andersom zijn: als je er niet aan voldoet, vinden jongeren het sowieso niet goed. Als het een wassen neus blijkt te zijn is het jammer. Maar als het de standaarden zou verlagen is het echt schadelijk. Eventueel voor verschillende beleidsterreinen verschillende toetsen maken.

De toets kan goed werken zonder dat jongeren hier een actieve rol in vervullen, wel moeten de jongerenorganisaties betrokken worden bij de totstandkoming. Eventueel jongerenorganisaties bij de uitvoering betrekken als zij op een specifiek beleidsterrein zitten. Of dat de toets is dat je beleid voor goedkeuring naar de jongerenorganisaties stuurt, maar Wouter vraagt zich af of dit goed zou werken. Ten slotte is DWARS voor de generatietoets. In het net verschenen politieke programma is dit in hoofdstuk 7.3 opgenomen. Met als verdiepende slag dat er bij een dergelijke toets ook gedifferentieerd moet worden op de invloed op bepaalde groepen, zoals op gender, etniciteit en seksuele oriëntatie.

---

## PROVINCIE DRENTHE

---

Yolanda van Doeveren werkt voor de Provincie Drenthe de motie uit tot een generatietoets. Deze motie is in november 2019 aangenomen. Er is nu een testfase waarin vier onderwerpen worden onderworpen aan een eigen bedachte generatietoets in de vorm van een vragenlijst.

Deze vragenlijst wordt naast een beleidsstuk gelegd en uitgevoerd door een medewerker van een ander beleidsterrein. De vier onderwerpen zijn: de energietransitie, de sociale agenda, de nieuwe economische koers en de woonagenda. Deze onderwerpen zijn gekozen om hun directe invloed op inwoners van Drenthe.

Yolanda zocht eerst naar een landelijk of lokaal voorbeeld. Al snel kwam zij er achter dat er nergens nog een concrete invulling was. Wat er nu ligt is gemaakt op basis van slim nadenken. Ze is er achter gekomen dat de toets moet worden aangepast op beleid specifiek voor Drenthe, hier spelen andere problemen (ontgroening/vergroening) dan in andere provincies en bestuurslagen. De toets kost anderhalf tot twee uur en is volgens Yolanda en haar collega's gemakkelijk uit te voeren. Je hoeft niet over inhoudelijke kennis van het onderwerp te beschikken. Er zijn ja/nee vragen en verdiepende vragen. De uitkomst is een alinea met aanbevelingen. De beleidsmaker hoeft hier niet naar te handelen maar de aanbevelingen gaan sowieso mee naar de provinciale- en gedeputeerde staten.

De testfase is er op gericht om te kijken of beleid daadwerkelijk aangepast wordt na de toets en of het zinvol is. Ook is het een doel om bredere bewustwording te creëren bij beleidsmakers: je hebt te maken met meerdere generaties en jouw beslissingen kunnen onbedoelde negatieve effecten veroorzaken. Twee beleidsterreinen zijn nu afgerond: de economische koers en de energietransitie. Vooral de laatste was niet heel zinvol, er zijn alleen accenten gelegd op het vlak van communicatie. Dus hoe je jongeren beter kan bereiken: sociale media. Dat is niet veel nieuws. De sociale agenda en woonagenda zijn veel meer gericht op jongeren, daar ziet Yolanda meer nut. De vragen die doorlopen worden, staan in de bijlagen.

Yolanda reflecteert op de bevindingen tot nu toe, zij en haar drie collega's hebben er niet veel fiducia in. Ze ziet dat de toets op provinciaal niveau waarschijnlijk niet veel bijdraagt. Beter is het om een laag dieper te gaan, waar beleid minder generiek is. Of juist op rijksoverheid-niveau, zoals inkomenseffecten. Het beleid van de provincie is veel minder gericht op de inwoners zelf. In september of oktober komt de evaluatie naar de provinciale staten. Als laatste suggestie geeft Yolanda aan dat het veel kan opleveren om gewoon de straat op te gaan en jongeren aan te spreken uit groepen die normaal niet snel hun stem laten horen. Een open gesprek over hoe zij bijvoorbeeld naar de toekomst kijken, en daar beleid op gaan maken.

---

### JOB MBO

---

Jurgen van der Hel is voorzitter van JOB. Zij hebben eerder al bij OCW aangegeven dat de stem van jongeren te weinig wordt meegenomen, het is ondermaats. Jongereninspraak is lastig en jong, moet nog ontwikkelen. De stemgerechtigde leeftijd is een probleem en ook de opkomst onder jongeren. Politiek moet weer concreet worden. Bouw het langzaam op, iedereen heeft een mening over de kantine maar weinig jongeren zullen direct in de medezeggenschapsraad willen.

JOB heeft goede contacten binnen de politiek. Wel blijven veel zaken bij wensen, de uitvoering blijft achter. Soms gaat het snel, soms duurt verandering lang. Zij worden structureel betrokken. Wel moeten ze soms wat meer kabaal maken om betrokken te worden. Er zijn politiek genoeg ingangen om de stem van JOB te laten horen.

De generatietoets moet er echt komen. Wel moeten we nog zien of het de problemen op lost en of het ook voor lange termijn inzetbaar is. Idealiter past de toets zich aan per

onderwerp, hoe hij er uit zien is dus niet te definiëren. Bijvoorbeeld het Nibud die kijkt naar de portemonnee van de student en het CPB/CBS over het verzekeringsstelsel. Een samenwerking van verschillende organisaties, niet alleen een financiële doorrekening. Hou het breed: wat doet het met de jongere.

Jongeren is een juiste benaming, maar besef dat hier verschillende groepen onder vallen (middelbare school tot werkzoekenden). Jongereninspraak en -participatie is inherent aan de generatietoets. Je praat anders alleen over jongeren, niet mét. Zorg wel dat dit niet vertragend gaat werken. Je kan jongeren naar beleidsstukken laten kijken. Mbo'ers hebben hierbij misschien wel meer begeleiding bij nodig. Milde begeleiding en scholing is dan vereist. Hbo'ers en WO'ers kunnen het stuk lezen en hun mening geven. Beleidsmakers denken aan veel zaken niet, omdat ze zich niet in jongeren kunnen verplaatsen. Betrek jongeren dus in de toets. Hoe, weet hij niet. Wees wel divers in de jongeren die betrokken worden, in brede zin.

Jongerenorganisaties moeten zich blijven focussen op hun doelgroep. JOB fungeert nu al als soort generatietoets voor het mbo. Zeker voor jongerenorganisaties zonder structurele ingang is deze toets van belang. De toets moet een zwaarwegend advies zijn. De toets(niet) bindend maken, heeft voor- en nadelen. Het helpt de hele wet om zeep of het advies wordt terzijde geschoven. Zorg dat de toets niet in de plaats van jongerenorganisaties komt, die moeten blijven bestaan. Gebruik wel hun expertise.

---

#### LSVB

---

Alex Tess Rutten is voorzitter van de LSVb. Zij hebben geen standpunt over de stemgerechtigde leeftijd. Binnen de politieke structuren hebben zij een serieuze positie. Zij hanteren vier manieren om van zich te laten horen:

- Ministeries; hier is de LSVb kind aan huis. Betrokken bij alle belangrijke beleidstrajecten, van begin tot eind. Het is uitzonderlijk dat het ministerie iets aan de Kamer stuurt waar zij uitgesproken tegen zijn. Vaak overleg met de minister en de ambtenaren zijn goed bereikbaar.
- Kamerleden onderwijs; dagelijks contact. Zaken die LSVb belangrijk vindt komt via hen in de politiek terecht.
- Pers, media & acties; in combinatie met bovenstaand is dit gemakkelijk een groot bereik.

Behapbare dossiers zijn makkelijk om voet tussen de deur te krijgen, grotere dossiers (bijv. leenstelsel) zijn moeilijker. De reden is omdat er zo veel belangen spelen en het 'onderwijs' overstijgt. Ze zitten aan tafel, men luistert maar beleidsmakers doen er niks mee. Hierbij speelt ook mee dat de minister een slechte positie heeft.

De generatietoets zou kunnen helpen, een fijn instrument voor jongerenorganisaties. Het zal geen nieuwe info opleveren, maar het bemoeilijkt politici om zaken te ontkennen. Het scheelt om de discussie over of er wel een probleem is, voorbij te zijn. Maar het is geen magisch middel, het blijft gaan om politieke wil, regerende partijen en de publieke opinie tot het oplossen van problemen. Wel kan het dienen als middel om die publieke opinie en partijen te beïnvloeden.

Idealiter is de toets enerzijds de stem van jongeren: niet wat ze vinden maar wat hun problemen zijn. Zo krijg je gericht beleid en een betere uitwerking. Niet al het beleid is te checken op deze manier, zeker niet als je ook gemeentelijk gaat kijken. Laat je leiden door verhalen van jongeren en kijk naar zaken die écht veel invloed hebben (bijv. onderwijs en

PGB). Het hoeft niet het enige startpunt te zijn, maar moet wel vanaf het begin gebeuren. Voeg ook ‘vergeten’ jongeren mee, zoals dakloze jongeren en jongeren in de jeugdzorg. Absoluut niet in de vorm van een jongerenparlement: dat is nooit een afspiegeling van de maatschappij.

Verwacht niet te veel van een generatietoets: slechts een document dat politieke uitwerking moet krijgen. Valkuil is dat de toets bij het CBS komt te liggen en zij statistieken zo combineren dat er uit komt dat iets wel oké is. Hoe wel, dat weet Alex niet. Mogelijk een stuurgroep waarbinnen jongeren ook vertegenwoordigd zijn. Het advies van de toets kan niet bindend zijn. Er moet ruimte zijn voor een politiek-ideologisch debat.

Alex is tegen de generatietoets als het primair een middel zal worden om jongerenparticipatie te vergroten. Jongeren betrekken betekent absoluut niet dat er ook naar hen geluisterd is. Het legitimeert dus niet het beleid. Hopelijk gaat de generatietoets meewerken in de bestaande lobby’s: als steun in de rug, niet als koploper in de verandering.

LSVb is aangesloten bij het SER jongerenplatform en Coalitie-Y. Verder is er geen specifiek standpunt, omdat dit niet per se over onderwijs gaat.

---

### FNV JONG

---

Bas van Weegberg is voorzitter. FNV jong is betrokken geweest bij het rapport van de SER. Bas houdt zich al enkele jaren bezig met jongerenparticipatie. Je kan veel invloed hebben, maar er lijkt een barrière te zijn. Er is een zoektocht naar hoe dit structureel te doen en het voorkomen van schijnparticipatie. Je kan aan tafel zitten, maar beleidsmakers doen uiteindelijk wat ze zelf willen. FNV jong maakt vaak de afweging: willen we koste wat het kost aan tafel blijven zitten of maatschappelijke druk creëren (staken)?

FNV jong zoekt vaak zelf contact met beleidsmakers. Zeker wat betreft kleinere zaken. Dit lukt goed, en je wordt ook serieus genomen. Het zou mooi zijn als dit ook voor meer willekeurige jongeren gemakkelijker wordt. De stemgerechtigde leeftijd verlagen kan hierbij helpen. Of het geboortjaar van verkiesbare politici op het stembiljet zetten (initiatief DWARS).

De toets is geen oplossing, de oplossing is goed en sociaal beleid. Wel maakt het de effecten inzichtelijk. Maar dan kan je nog steeds foute keuzes maken. Vraag je af hoe je een nulmeting kan maken en hoe je alle sociaaleconomische effecten meetbaar kan maken. Hoe vang je verschillen tussen generaties op? Op sommige onderwerpen is een generieke toets mogelijk, maar vaak is het complex. De toets is in de ogen van Bas meer een doorrekening maar een kwalitatief aspect kan interessant zijn: interviews of de straat op gaan. Toets belangrijke beleidsstukken en besef dat het geen wondermiddel is.

Jongerenorganisaties moeten betrokken worden in de totstandkoming. Zoals via de NJR, meer hoeft niet. Er zijn organisaties die er meer voeling mee hebben. FNV jong is zelf verder niet bezig met de generatietoets. Ze steunen maar nemen die actief deel. Deelname in de uitvoering is afhankelijk van het onderwerp.

---

### KINDERRECHTENCOLLECTIEF

---

Brigitte Boswinkel is coördinator bij het Kinderrechtencollectief. In haar ogen is de kinderrechtentoets (zoals als vereiste opgenomen in het kinderrechtenverdrag van de VN) een generatietoets. In het buitenland zie je hier al goede voorbeelden van: Noorwegen, België en Wales. Bij het kinderrechtenverdrag moet je eens in de vijf jaar rapporteren in Genève. Keer

op keer krijgt Nederland te horen dat er een kinderrechtentoets ingevoerd moet worden. Zo wordt inzichtelijk wat het effect van beleid op kinderen is. Dit heet het CRIA (Child Right Impact Assessment).

Enkele gemeenten zijn bezig met het toepassen van kinderrechten: gemeente Amsterdam en gemeente Utrecht. Dit is omdat er dan mensen zitten die zich dit persoonlijk aantrekken.

Brigitte noemt belangrijke actoren en brengt mij met enkele in contact: de kinderombudsman, Caroline Vink van het Nederlands Jeugdinstituut, ENOC (koepelorganisatie kinderombudsmannen), Building Change Campagne (Woord en Daad & Partos), Jantina Boogerd (VWS, IDO kinderrechten), Wendela Kuper (VWS), Esther Polhuijs (UNICEF) en Marjolein Weidema (Save the children). VWS wil van start gaan met het CRIA, maar heeft hiervoor de toezegging van alle andere ministeries nodig. Gezien deze dan ook onder de loep genomen worden. Hier is nog geen toezegging op.

---

### SAVE THE CHILDREN

---

Marjolein Weidema is senior projectmedewerker jongerenparticipatie. Marjolein heeft mij twee onderzoeken gestuurd waarover we gesproken hebben. Deze onderzoeken gaan jongeren- en kinderparticipatie in samenspel met gemeenten/overheden. Hier zijn veel relevante aanknopingspunten voor verder literatuuronderzoek te vinden. De onderzoeken tonen de knelpunten aan die gemeenten/overheden ervaren bij het betrekken van kinderen/jongeren bij beleid. Marjolein werkt zelf voor Speaking Minds, een project voor mbo's en middelbare scholen die adviestrajecten tussen jongeren en overheden faciliteert.

---

### UNICEF

---

Ik sprak met Esther Polhuijs, werkzaam voor UNICEF. Zij houdt zich onder andere bezig met de kinderrechtentoets. We hebben het gehad over de historie van het VN Kinderrechtenverdrag. Daarnaast over het committeren van Nederland aan dit verdrag en welke stappen wij als land hebben gemaakt. Maar ook waar we steken hebben laten vallen, onder andere door het niet invoeren van een kinderrechtentoets. Esther heeft de Table Leg Test aan mij toegestuurd en deze uitvoering met mij doorlopen. Dit is een vorm van een kinderrechtentoets, gevormd vanuit UNICEF. Dit kan een vorm zijn die Nederland overneemt. De toets is opgesteld aan de hand van verschillende paragrafen uit het VN Kinderrechtenverdrag en maakt het toetsen van die punten mogelijk. Er is geen directe betrokkenheid van kinderen/jongeren tijdens de uitvoering van de toets. Wel is er een onderdeel waarin wordt getoetst of het nieuwe beleid een mogelijkheid tot inspraak van jongeren/kinderen ingebouwd heeft.

---

## BIJLAGE 2: CONCEPTEN GENERATIETOETS

---

## De generatietoets: 3 concepten

Bedankt voor je deelname, dit onderzoek draait om de vraag: "In welke vorm kan een generatietoets volgens jongerenorganisaties bijdragen aan de democratische inspraak van jongeren in Nederland?"

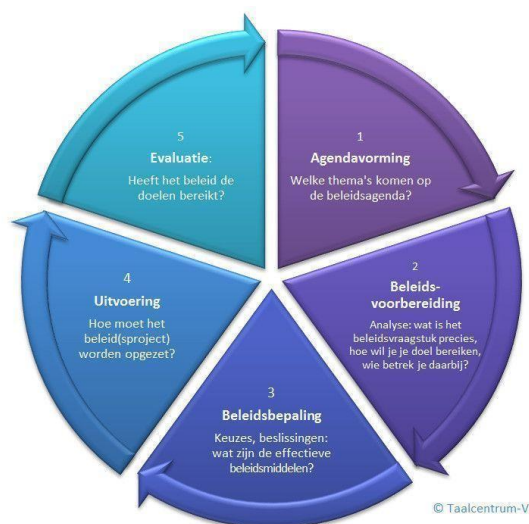
Het zwaartepunt ligt dus op democratische inspraak van jongeren. Zoals hiernaast te zien, kan dit laveren tussen verschillende niveaus en kan het gevraagd en ongevraagd plaatsvinden. Het is nu nog niet duidelijk welke vorm van inspraak er gecreëerd wordt voor jongeren door de invoering van de generatietoets. Is het bijvoorbeeld alleen een doorrekening? Of behelst de toets directe inspraak van jongeren? Of een versie er tussen in?

### DE CONCEPTEN

Hieronder zijn drie concepten te lezen. Deze zijn gebaseerd op vooronderzoek in de vorm van interviews, rapporten en literatuuronderzoek. Nu de concepten op tafel liggen, is het tijd om kritischer te gaan kijken. Wat vind je écht belangrijk? Zo worden de concepten bijgeschaafd tot een generatietoets die daadwerkelijk ingevoerd kan worden.

Houd bij het lezen in gedachte dat dit ideaaltypen zijn.

In de tabellen over de concepten komt terug waar in de beleidscyclus de toets wordt uitgevoerd. Dit is gebaseerd op **onderstaande beleidscyclus** en kent dus vijf momenten. Al het beleid dat gemaakt wordt, doorloopt deze vijf fasen.



CONCEPT 1  
OVERZICHT

Uitvoerder	Beleidsmakers van andere afdeling.
Toezichthouder	Geen.
Totstandkoming toets	Gebaseerd op wetten en verdragen, zoals de Jeugdwet en het VN Kinderrechtenverdrag. In samenspraak met Ngo's die zich richten op kinderen en jongeren.
Vorm	Vragenlijst die doorlopen wordt, resulterend in een bondig advies.
Uitvoeringsduur	Max. 2 uur.
Waar in het beleidsproces	Na de beleidsbepaling (fase 3), voor de uitvoering (fase 4).
Betrokken actoren	Beleidsmakers en diens leidinggevenden.
Mate van binding uitkomsten	Adviserend, geen dwang tot aanpassing van het beleid. Het advies is wel een vereiste bij het indienen van het beleid.
Invloed jongeren	Geen.
Participatiegraad	Informereren.

De kinderrechtentoets komt voort uit een vereiste uit het VN Kinderrechtenverdrag. Landen die zich hier aan committeren dienen eens in de vijf jaar verslag te doen over de gang van zaken in Geneve. Dit gebeurt door middel van een rapport van VWS en de reactie van het Kinderrechtencollectief op dit rapport. Ook de NJR schrijft hier aan mee. Nederland heeft zich sinds 1995 gecommitteerd. Iedere keer krijgen zij als feedback van de VN dat er een kinderrechtentoets dient te komen, maar dit is tot op heden niet gebeurt. UNICEF ontwikkelde de *Leg Table Test*. Dit is een tafel waarop een kind staat, ieder onderdeel van de tafel representeert een deel van het verdrag. Als een van de zaken niet wordt nageleefd, valt het kind er – figuurlijk – van af

Dit concept gaat uit van een generatietoets gebaseerd op wetten en verdragen. De wet wordt direct getoetst door de beleidsmakers zelf. De toets is op alle beleidsterreinen toepasbaar en de criteria zijn overzichtelijk en voor iedereen begrijpelijk. De toets wordt uitgevoerd door



collega's van een ander beleidsterrein. Zo wordt er met een frisse blik naar het beleidsvoorstel gekeken, maar er is wel kennis en kunde omtrent beleid in zijn algemeen aanwezig.

Dit concept is gebaseerd op de generatietoets die nu in de testfase wordt uitgevoerd in Provincie Drenthe en de Kinderrechtentoets zoals ontwikkeld door UNICEF. Deze toetsen lijken in opzet en uitvoering op elkaar. Beide bestaan uit een vragenlijst die naast nieuw beleid wordt gelegd en zo wordt doorlopen.

De generatietoets van provincie Drenthe is ontwikkeld door Yolanda van Doeveren en twee van haar collega's. In november 2019 is de motie tot een generatietoets aangenomen. Bij gebrek aan voorbeelden is de huidige toets voortgekomen uit slim nadenken en een lokaal voorbeeld uit gemeente Almelo. De testfase richt zich op vier onderwerpen: de energietransitie, de sociale agenda, de nieuwe economische koers en de woonagenda. Er zijn nu twee toetsen uitgevoerd, deze zijn gemakkelijk te doen en kosten maximaal 2 uur. Maar het is ook al duidelijk dat een dergelijke toets op provinciaal niveau weinig toevoegt, aangezien het beleid meestal geen directe binding heeft met de inwoners.

---

## CONCEPT 2 OVERZICHT

---

Uitvoerder	Jongeren, begeleiders en beleidsmakers.
Toezichthouder	Jongeren.
Totstandkoming toets	Samenspel tussen jongeren en beleidsmakers.
Vorm	Adviestrajecten met beleidsvraag van beleidsmakers en advies van jongeren.
Uitvoeringsduur	Weken. Eenmalig advies.
Waar in de beleidscyclus	Beleidsvoorbereiding (fase 2) en beleidsbepaling (fase 3).
Betrokken actoren	Jongeren en beleidsmakers.
Mate van binding uitkomsten	Verplichte terugkoppeling over gemaakte stappen met advies van de jongeren.
Invloed jongeren	Directe invloed binnen afgebakende beleidsvraag en tijdsduur.
Participatiegraad	Raadplegen

Dit concept is gebaseerd op initiatieven zoals Speaking Minds en de LIO's die voorstander zijn van directe inspraak door jongeren. Speaking Minds koppelt jongeren aan (gemeentelijke)

beleidsmakers die jongerenbeleid ontwikkelen. In tien weken tijd leveren de jongeren een advies aan bij de beleidsmakers. De jongeren worden gedurende het gehele proces begeleid en er is oog voor hun persoonlijke interessegebieden. De beleidsmakers gaan de verplichting aan tot een gedegen terugkoppeling over wat zij met het advies hebben gedaan.

Uit de verkennende gesprekken bleek dat een deel van de ondervraagde LIO's een vorm van directe inspraak door jongeren zag zitten. Manieren die hierbij genoemd werden varieerden van op straat jongeren aanspreken tot een vast orgaan instellen met jongeren die advies uitbrengen over nieuwe beleidsvoorstellen die hun weerslag hebben op jongeren. Hierbij werd wel genoemd dat er aandacht moet zijn voor het vormen van een representatieve groep en dat er voor sommige groepen jongeren scholing en/of begeleiding nodig kan zijn.

---

**CONCEPT 3**  
**OVERZICHT**

---

Uitvoerder	Jongerenorganisaties en beleidsmakers
Toezichthouder	Beleidsmakers en Tweede Kamer
Totstandkoming toets	Op basis van rekenmodellen van een planbureau
Vorm	Betrekken van jongerenorganisaties en hun expertise, doorrekenen effecten o.b.v. rekenmodellen
Uitvoeringsduur	Structureel
Waar in beleidscyclus	Na beleidsbepaling (fase 3), voor de uitvoering (fase 4).
Betrokken actoren	Jongerenorganisaties en beleidsmakers.
Mate van binding uitkomsten	Adviserend
Invloed jongeren	Directe en structurele invloed van jongerenorganisaties. Niet alle jongeren worden door een organisatie vertegenwoordigd.
Participatiegraad	Dialogoog

Dit concept is gebaseerd op de aanbeveling van de SER en de verkenning onder de LIO's. De SER heeft gestuurd op een generatietoets in de vorm van een doorrekening van beleid. Ook onder de geïnterviewde LIO's gingen hier stemmen voor op. Hierbij wordt gekeken naar de

(financiële) gevolgen op jongeren van nieuw beleid. De uitkomsten dienen bindend te zijn, als het beleid een negatief effect heeft op jongeren mag het geen doorgang vinden. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met hoe beleidsmaatregelen gezamenlijk negatieve effecten kunnen veroorzaken, terwijl zij dit los van elkaar niet zouden doen. De scope moet dus breed zijn.

Jongerenorganisaties worden betrokken en aan tafel gevraagd tijdens het gehele beleidsproces. Hierbij wordt per onderwerp gekeken bij welke jongerenorganisaties er expertise zit. Klimaatbeleid wordt bijvoorbeeld in samenspraak met de Jonge Klimaatbeweging gemaakt en beleid over middelbaar beroepsonderwijs in samenspraak met JOB mbo. Bij de jongerenorganisaties zit expertise en zij beschikken over een goede binding met hun achterban. Beleidsmakers hebben in dit proces hun eigen expertise, iedereen doet waar de eigen organisatie kennis en kunde in heeft. Mogelijk wordt de financiële doorrekening uitgebreid met een doorrekening van de effecten op mentale gezondheid en andere sociale effecten. LIO's merken op dat hierbij de tijdsinvestering in de gaten gehouden moet worden. De angst bestaat dat het anders het beleidsproces te erg zal vertragen.

Deze manier van toetsen past zich aan per beleidsonderwerp. Hierdoor zijn de uitkomsten zo specifiek mogelijk. Er is geen directe inspraak van jongeren, maar er wordt wel gewaarborgd dat jongerenorganisaties structureel worden betrokken.

### BIJLAGE 3: INTERVIEWVRAGEN

Interviewvragen
Wat is je naam? Voor welke jongerenorganisatie werk je en in welke functie?
In hoeverre ervaar jij dat beleidsmakers volledig open zijn over het (te vormen) beleid?  Ervaar jij dat beleidsmakers open staan voor nieuwe ideeën, plannen of handelingen?  Ervaar je dat beleidsmakers nieuwe perspectieven, belangen en ideeën in overweging nemen of worden deze al snel afgekeurd?  Zijn de te doorlopen stappen van het beleidsproces meteen duidelijk: weet je waar je aan toe bent en wanneer er iets van jou verwacht wordt of jij iets van de ander kan verwachten?  Heb je zicht op wat er met jouw input gebeurt?  Word jij wel eens vanuit jouw functie betrokken in het beleidsproces als dit beleid raakvlakken heeft met jouw organisatie? <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Zo ja, welke invloed heeft jouw betrokkenheid op het beleidsonderwerp?</li><li>▪ Zo nee, onderneem je zelf wel eens dit initiatief? Hoe? Of waarom niet?</li></ul> In welke fase van het beleidsproces word je meestal betrokken?
Is de stem van jongerenorganisaties van gelijke waarde in vergelijking met andere betrokkenen in het beleidsproces? <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Hoe merk je dit?</li></ul>
Heb je altijd toegang tot de middelen die je nodig hebt om volledig mee te doen in het beleidsproces? <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Zo niet, wat is hier de oorzaak van? Hoe kan dit opgelost worden?</li></ul>
Worden er meerdere beleidsscenario's onderzocht?  Heb jij de mogelijkheid om zelf problemen aan te dragen?  Heb jij de mogelijkheid om zelf een beleidsoplossing te formuleren?
Is er ruimte voor debat als jouw jongerenorganisatie wordt betrokken in het beleidsvormingsproces?  Is er ruimte voor onderhandeling als jouw jongerenorganisatie wordt betrokken in het beleidsvormingsproces? <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Pak je deze ruimte of wordt deze ruimte je geboden? Hoe?</li></ul>

Kan iedereen deelnemen aan het proces tot het maken van beleid? Of worden 'lastige' deelnemers geweerd?

Hoe oefen jij beïnvloeding uit tijdens het beleidsproces?

Waar in het beleidsproces is er ruimte om kritiek te leveren?

- Op basis waarvan baseer je de kritiek die je geeft?

Waar in het beleidsproces is er ruimte om kennis te delen?

- Hoe vergaar je de kennis?

Ervaar jij ruimte om af te wijken van de bestaande opvattingen, voornemens en handelingskaders van degene die het beleid moet maken?

Hoe worden de voor- en/of nadelen van beleid voor jongeren in kaart gebracht in het beleidsproces?

- Wat gaat er goed en wat kan beter?

Wordt er rekening gehouden met de belangen van toekomstige jongeren bij het maken van beleid?

- Zo ja, op welke termijn?
- Zo nee, waardoor komt dit denk jij?

Wat is in jouw ogen een generatietoets?

Welke onderdelen van de toegestuurde concept-generatietoetsen spreken jou aan?

- Om welke reden spreekt dit jou aan?

Welke onderdelen van de toegestuurde concept-generatietoetsen spreekt jou niet aan?

- Om welke reden spreekt jou dit niet aan?
- Hoe kan op dit punt verbetering komen?