TOELICHTING
Voorstellen ‘Geef Utrechters méér invloed’

Waarom

Te vaak zijn Utrechters ontevreden met hoe zij mee kunnen praten of meedoen in een project van de gemeente. Je praat mee, maar wordt niet gehoord. Je wil met buren een idee of plan uitwerken en indienen, maar die ruimte geeft de gemeente niet. Dat wordt treffend duidelijk in bijvoorbeeld het participatietraject voor de nieuwe wijk Merwede, waar bewoners, omwonenden, watersporters en buurtondernemers ofwel lokale belanghebbende Utrechters: [1]

- ✓ ***te laat werden betrokken***, namelijk pas nadat de gemeente met de andere grondeigenaren en vastgoedontwikkelaars al een ontwerp hadden gemaakt inclusief o.a. diverse bruggen die de kwaliteit van de leefomgeving in negatieve zin flink gaat raken;
- ✓ ***heel veel relevante (project)informatie niet (vaak ook weggelakt) of (veel) te laat aan hen werd gegeven***, bijvoorbeeld over verklarende berekeningen van de verkeersstromen en de noodzaak van de bruggen, als ook over al eerder gemaakt afspraken tussen de gemeente en de betrokken grondeigenaren en vastgoedontwikkelaars;
- ✓ ***zij geen ruimte kregen voor het (laten) uitvoeren van een eigen onafhankelijke evaluatie of het uitwerken van een eigen alternatief ontwerp of plan***, zoals het negeren van de vraag om een onafhankelijk onderzoek naar de noodzaak van het aantal bruggen bij Merwede;
- ✓ ***en zij als lokale belanghebbende Utrechters wel welkom waren op informatieavonden en konden adviseren, maar op geen enkel onderdeel mochten meebeslissen***, ook niet bij zaken waar zij zelf ingrijpend in werden geraakt, zoals het kunnen (mede) bepalen van belangrijke voorwaarden voor de inpassing van verkeersstromen in de eigen buurt of voor het (mede) vastleggen van randvoorwaarden waaraan een brug dient te voldoen opdat de watersport ongehinderd kan blijven voortbestaan.

Het voorbeeld van de nieuwe wijk Merwede is geen incident, eerder een voorbeeld van hoe het vaak gaat. Te vaak negeert de gemeente onterecht wensen, initiatieven en voorstellen van Utrechters bij de aanpak van gemeentelijke projecten. Bij Merwede heeft de bewonersgroep ‘Houd Rivierenwijk Leefbaar’ nog een petitie ingediend bij de gemeente tegen de komst van nieuwe bruggen over het Merwedekanaal met meer dan 1.700 handtekeningen (oktober 2019); zonder enig (zichtbaar) effect. Ook dat komt te vaak voor. In het afgelopen jaar (2020-2021) zijn er minimaal 25 petities (via petitie.nl) door Utrechters bij de gemeente ingediend, waar de gemeente écht te weinig mee heeft gedaan. [2]
De gemeente beslist nu over alles en Utrechters adviseren (soms) en dat doet ***geen*** recht aan het eigenaarschap en de deskundigheid in de buurt. Bovendien, zo verliezen Utrechters het vertrouwen in overheid én politiek. Dat moet anders.

[1] Publicatie (EenUtrecht): ‘Invloed van burgers? De nieuwe wijk Merwede heeft (zeer) grote gevolgen voor de huidige bewoners, ondernemers en sporters in en nabij Merwede. Hebben zij daar als belanghebbenden (enige) invloed op én, daar waar het hen zelf raakt, ook een (beslissende) stem in?’ Datum: 28 mei 2021.
[2] EenUtrecht inventariseert dit met vragen als: (i) worden jullie serieus genomen en (ii) heeft jullie petitie effect bij de gemeente?

Waarover gaat het?
De petitie 'Geef Utrechters méér invloed' gaat ***alleen over burgerparticipatie***, namelijk het proces waarin burgers meedenken, meedoen of meebeslissen in het domein van de overheid, in dit geval de gemeente Utrecht. Dan is het de burger die participeert. Maar het kan ook andersom, namelijk als de overheid participeert in het domein van de gemeenschap, dat van de buurt en de burgers, bewoners en buurtondernemers. Dat vereist mogelijk een aparte petitie over overheidsparticipatie en over het erkennen van het (sociaal) eigenaarschap bij de gemeenschap en dus over (meer) zeggenschap bij burgers. Een dergelijk voorstel 'Maak de Utrechtse gemeenschap sterker' is in voorbereiding.

Bij het burgervoorstel 'Geef Utrechters méér invloed' gaat het vooral over de burgerparticipatie bij ***ruimtelijke gemeentelijke projecten*** (bij sociale en economische projecten kan het regelmatig ook van toepassing zijn). Met een gemeentelijk project wordt bedoeld een (ruimtelijk) plan of voorstel ofwel initiatief waarbij de gemeente een belangrijke invloedrijke partij is. De gemeente is namelijk soms betrokken als (gedeeltelijke) grondeigenaar, soms ook als (mede)financier en bijna altijd ook nog als kaders stellende publieke partij (via een omgevingsplan of -visie en uiteindelijk ook met het verlenen van vergunningen). In de nieuwe omgevingswet kan daarentegen iedereen initiatiefnemer zijn (bijv. een marktpartij, de overheid zelf of een burger/buurtorganisatie) en de initiatiefnemer krijgt dan van de overheid te horen waar de participatie van burgers bij het initiatief c.q. het ruimtelijke plan of voorstel aan moet voldoen. Verder schrijft de nieuwe omgevingswet voor dat onder participatie moet worden verstaan "het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit". [3] De verdere invulling daarvan ligt vervolgens vooral bij de lokale gemeente. Hoe zit dat in Utrecht?

Huidige aanpak gemeente Utrecht
De vier voorstellen in de petitie 'Geef Utrechters méér invloed' zijn op dit moment geen staande praktijk in Utrecht en worden niet of zeer beperkt op onderdelen toegepast. Dat is logisch, want de vier voorstellen gaan aanmerkelijk verder dan wat tot nu toe door de gemeente is vastgelegd in afspraken en besluiten van de Utrechtse gemeenteraad; zoals beschreven in het 'Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier' en uitgewerkt in de 'Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht' (beide juli 2019). [4] Dit gemeentelijke kader gaat vooral over 'burgerparticipatie' (gemeente als 'initiatiefnemer'). Over 'overheidsparticipatie' (samenleving als initiatiefnemer) is een afzonderlijke aanpak in de maak: 'Actieprogramma Samen stad maken: Initiatief' (concept juni 2021).

Wat willen de Utrechters?
Veel actieve Utrechters willen ook méér invloed én zijn niet tevreden met de huidige aanpak van de gemeente Utrecht; sommigen zijn zelfs zwaar teleurgesteld en vinden de huidige aanpak 'een stap terug in de tijd'. Een grote groep actieve Utrechters, waaronder vele initiatiefnemers van diverse 'Bewoners-, Buurtondernemers- en Buurt-Organisaties' organisaties, heeft samen met enkele gemeenteraadsleden de 'Utrechtse Principes voor samen stad maken' opgesteld (2019). [5]

[3] Participatie en de Omgevingswet. BZK Aan de slag met de Omgevingswet d.d. maart 2020.
[4] Het 'Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier' (2019) beschrijft vier strategieën op participatie, namelijk (1) maatwerk leveren, (2) participatie toegankelijke maken, (3) kracht, kennis en kunde van de stad benutten, (4) kwaliteit verhogen en (5) ontwikkelen.
[5] De zes 'Utrechtse Principes voor samen stad maken' (27 maart 2019) zijn: (1) we vullen het samen in en hebben er samen regie op, (2) bewoners en gemeente maken samen de participatie representatiever en inclusiever, (3) wat bewoners zelf kunnen doen mogen bewoners

Deze zijn door de gemeente Utrecht tot op heden (nog) niet geadopteerd als de basis voor de participatie en zeggenschap in onze stad. In deze 'Utrechtse principes' wordt, als het gaat over burgerparticipatie, o.a. gepleit voor een gelijkwaardig speelveld, met bijv. de oproep aan de gemeente om 'transparant te zijn over bijv. grondpolitiek en vastgoedbeleid', dat 'bij strategische afspraken met marktpartijen en grote instituties als norm bewoners als volwaardige partij aan tafel zitten' én om in te zetten op 'buurtrechten'. Met die laatste wordt verwezen naar de buurtrechten zoals door het LSA beschreven en gepromoot, waaronder – relevant bij burgerparticipatie – het 'recht op buurtplanning' (de buurt heeft het recht zelf het voortouw te nemen bij de inrichting van de eigen wijk, buurt, straat of plein), het 'recht op een open overheid' (buurtbewoners zijn altijd tijdig op de hoogte en snappen wat er gezegd wordt) en het 'recht op zelfgekozen ondersteuning' (met geld van de overheid). [6]

Vandaar de inzet om met het burgervoorstel 'Geef Utrechters méér invloed' in de vorm van een petitie de gemeenteraad te verleiden alsnog in te stemmen met de volgende vier voorstellen.

TOELICHTING PER VOORSTEL

(1) Bij gemeentelijke projecten altijd eerst met lokale belanghebbende bewoners, gebruikers en buurtondernemers als gelijkwaardige gesprekspartners om de tafel te gaan, daarna pas met marktpartijen.

Te vaak horen bewoners of buurtondernemers pas van een plan of voorstel als de initiatiefnemer (de gemeente zelf en/of één of meerdere marktpartijen) dat al op hoofdlijnen heeft uitgewerkt met de gemeente. In het geval van Merwede was er – zonder samenspraak met bewoners – in 2018 toch ineens een ontwerp waar al meerdere bruggen waren ingetekend, met alle nadelige gevolgen van dien voor de omliggende buurten en watersporters op het Merwedekanaal. Zelfs de bewoners van een woonboot werden moesten plotsklaps vernemen dat hun woonplaats zou verdwijnen! Dat is geen incident. In de meeste gevallen komen bij een (ruimtelijk) initiatief altijd eerst de gemeente en enkele marktpartijen aan tafel (een ieder die grond of geld wil inbrengen), die bespreken dan alvast het eerste plan van de initiatiefnemer en werken dat vaak al (iets) verder uit en pas dan worden de lokale belanghebbende Utrechters uitgenodigd, namelijk de bewoners, omwonenden, gebruikers en/of buurtondernemers. Dat kan en moet 'andersom'. De initiatiefnemer doet er goed aan eerst met die lokale belanghebbenden om de tafel te gaan zitten. Doel is dan om na te gaan wat voor hen belangrijke voorwaarden zijn, ideeën, obstakels, kansen of wat ook. Waarom is dit nodig en nuttig?

Het is nodig omdat lokale belanghebbenden door het initiatief geraakt kunnen worden in hun leefomgeving én het dus urgent is hen zo vroeg mogelijk daarop te bevragen en na te gaan hoe ook zij baat kunnen hebben bij het initiatief. En het is ook nuttig omdat juist lokale belanghebbenden vaak goed weten wat er lokaal speelt, wat kan en niet kan en hoe het initiatief de buurt kan versterken. De bestaande kaders van de gemeente Utrecht (vastgelegd in 'Samen stad maken' en de 'Participatie- en inspraakverordening') laten dit te veel open, want de voorgeschreven 'in een vroeg stadium (…)

zelf doen, (4) bewoners krijgen naast verantwoordelijkheid ook zeggenschap middelen voor participatie, (5) versterk de relatie tussen representatieve en directe democratie en (6) bouw gezamenlijk aan een gelijkwaardiger speelveld.

[6] Naast deze drie rechten hanteert het LSA (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners) nog een drietal rechten, namelijk het 'recht op gebouwen en openbare ruimtes', het 'recht om uit te dagen' en het 'recht van toegang tot geld' (bron: https://www.lsabewoners.nl/buurtrechten/).

betrekken van belanghebbenden' wordt door marktpartijen en gemeente nu vaak nog gelezen als 'zo snel mogelijk nadat we zelf als markt en overheid alvast (enkele) eerste afspraken en belangrijke uitgangspunten voor het idee, plan of voorstel hebben gemaakt'. De gemeenteraad moet strikter en duidelijker vastleggen wat hier de goede volgorde is, zeker in het geval de gemeente zelf initiatiefnemer of invloedrijke partij is én iedereen wel aanvoelt dat de buurt wordt 'geraakt'.

(2) Met hen alle informatie transparant te delen, net als met marktpartijen.
Te vaak komt het nu nog voor dat de initiatiefnemer en/of de gemeente niet alle relevante (en niet bedrijfsvertrouwelijke) informatie deelt met alle lokale belanghebbenden. Het voorbeeld bij Houd Rivierenwijk Leefbaar in het project van de nieuwbouwwijk Merwede is wel heel schrijnend. Soms werd vrijgegeven projectinformatie grotendeels zwart gelakt en vaak kwam de informatie (veel) te laat, zodat tijdig reageren door de lokale belanghebbenden niet (meer) goed mogelijk was. Dat moet écht anders. Iedereen heeft recht op dezelfde informatie, gelijktijdig. Ook dat wordt nu nog niet in de gemeentelijke kaders van de gemeente expliciet geborgd. Daar worden alleen procesmatige zaken beschreven, zonder duidelijke algemene kaders vast te leggen, zoals over het transparant en tijdig delen van alle relevante informatie met alle belanghebbenden. Ook dit vraagt een veel striktere omschrijving van zaken door de gemeenteraad van Utrecht, zodat klip en klaar is dat alle enigszins relevante (en niet bedrijfsvertrouwelijke) informatie met alle partijen direct wordt gedeeld.

(3) Hen het recht te geven voorstellen in te dienen die in het project gelijkwaardig worden onderzocht.
In het voorbeeld van Merwede werden dergelijke verzoeken vanuit de buurt niet gehonoreerd of zelfs genegeerd; zoals het verzoek om de verkeersberekening (van belang voor de onderbouwing van de extra bruggen) nog een keer door een gezamenlijk te betrekken onafhankelijke derde te laten narekenen. Feitelijk gaat het dan om een evaluatie of onderzoek, (mede) in opdracht van lokale belanghebbenden zelf. De eerder genoemde 'buurtrechten' (LSA) komen deels in dit voorstel c.q. 'recht' terug, namelijk het recht op buurtplanning en het recht op zelfgekozen ondersteuning.

(4) Aan te geven waar in het project de Utrechters wél een beslissende stem hebben.
Bij Merwede hadden bewonersgroepen zoals Houd Rivierenwijk Leefbaar en gebruikers zoals de watersporters op het Merwedekanaal geen enkele beslissende stem. Dat had heel goed wél gekund, bijv. over vervangend of extra groen in de wijk, waar wel of niet stedelijke routes door de wijk mogen komen en/of welke compenserende maatregelen daar voor nodig zijn én aan welke voorwaarden een brug moet voldoen wil deze de watersport niet frustreren. Ook hierin is Merwede niet uniek. Zo goed als bij alle (ruimtelijke) projecten is er een effect op de leefomgeving van de lokale Utrechters, regelmatig zelfs een groot effect of soms zelfs ingrijpend. Als een project raakt aan de leefomgeving van lokale belanghebbende Utrechters is het van groot belang dat zij zelf daar iets over te zeggen hebben én op onderdelen, daar waar relevant, (mede) met een beslissende stem. Vanzelfsprekend is het zo dat als het gaat over bijv. het aantal woningen in Merwede of hoeveel bruggen extra nodig zijn de gemeenteraad het laatste woord heeft, maar tegelijkertijd is het ook niet vanzelfsprekend dat lokale belanghebbenden alleen maar mogen adviseren en nergens directe invloed op hebben. In de huidige gemeentelijke kaders is sprake van raadplegen, adviseren of co-creëren (het samen met de gemeente ontwikkelen van een plan), maar nergens wordt nog beschreven wanneer en hoe de Utrechters een beslissende stem hebben. Dat moet toegevoegd. Waar en hoe is iets om samen als Utrechters en gemeente verder uit te werken en in de gemeenteraad als kader vast te stellen.