Bundel - Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 18 april 2023

1 Opening

2 Vaststellen van de agenda van 18 april 2023

Agendapunt 5 en 6 zullen in samenhang met elkaar worden besproken voor 180 minuten.

3 Vaststellen van ingekomen agenderingen (Procedure)

Deze punten worden alleen procedureel behandeld. De leden van de commissie bespreken of, op welke wijze en voor hoe lang zij deze raadsvoorstellen en onderwerpen willen bespreken. Na vaststelling van dit behandeladvies, wordt het stuk voor een volgende vergadering geagendeerd.

Agenderingen commissie VBF 18042023PROCEDUREEL.doc

Behandelvoorraad 18042023 Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën .docx

3.1 Raadsvoorstel Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU)

Raadsvoorstel Toestemming wijziging Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU).docx

Bijlage bij Raadsvoorstel GR VRU Overzicht overige bevoegdheden bestuur VR.docx

Brief definitief voorstel wijz GR-VRU.pdf

Bijlage A Concept-wijzigingsbesluit GR-VRU 2023.pdf

Bijlage B Zienswijzennota ontwerp-Wijzigingsbesluit GR-VRU 2022.pdf

3.2 Raadsvoorstel Startdocument Burgerberaad

Raadsvoorstel Startdocument Burgerberaad.docx

Startdocument Utrechts Burgerberaad.docx

Participatieverslag startdocument burgerberaad.docx

Presentatie burgerberaad van Transitiemotor030.pptx

3.3 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven

Overzicht raadsbrieven 29 maart tot en met 11 april 2023 .docx

4 Ingekomen stukken

Openbare lijst van ingekomen stukken voor commissie VBF 18 april 2023
Nr. 1. Brief handhaving VTH dossier Binnenstad.
Het ingekomen stuk met het afdoeningsvoorstel staat conform de AVG, in iBabs achter een slotje

LIS VBF 18042023.docx

5 Rekenkamerrapport Horen, zien en samen door

Wethouder: Oosters, Beleidsterrein: Participatie
Indicatieve behandeltijd: 120 minuten
De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht. Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht'

Dossier 3257 voorblad

20221220 Aanbiedingsbrief gemeenteraad rekenkamerrapport Horen, zien en samen door.pdf

20221220 Raadsvoorstel Horen, zien en samen door.pdf

20221220 Persbericht Horen zien en samen door.pdf

20221220 Rekenkamerrapport Horen zien en samen door.pdf

20221212 Jaarplan 2023 Rekenkamer Utrecht.pdf

6 Raadsbrief Focus en koers herijking Samen stad maken

Wethouder: Oosters, Beleidsterrein: Participatie
Indicatieve behandeltijd: 60 minuten
Geagendeerd door: Gert Dijkstra (EenUtrecht), Ruud Maas (VOLT), Rick van der Zweth (PvdA), Bina Chirino (ChristenUnie), Berdien van der Wilt (D66), Fred Dekkers (GroenLinks)
In de raadsbrief 'Focus en koers Samen stad maken' d.d. 21 maart jl. geeft de wethouder aan zowel voor 'participatie' als voor 'initiatief' gezamenlijk het beleid te willen herijken langs een vijftal sporen, inclusief Het daartoe aanpassen van de 'Participatie- en inspraakverordening'. Tevens wordt een voorstel gedaan om de herijking te doen samen met de stad; vooral middels het organiseren van een reflectiegroep.
Agenderende fracties willen graag met elkaar en met de wethouder in gesprek over vooral de volgende vragen:
(1) Zijn de genoemde vijf sporen inderdaad een goede basis voor de herijking van 'Samen stad maken' of zijn er belangrijke wijzigingen op nodig en/of ontbreken er nog sporen?
(2) Wat zijn belangrijke onderdelen waarop de 'Participatie- en inspraakverordening' aanpassing behoeft en om welke aanpassing gaat het dan, mede als gevolg van de Omgevingswet?
(3) Is het voorstel voor een reflectiegroep passend of vraagt het meedenken van raadsleden en burgers een andere en/of aanvullende aanpak?

Dossier 3343 voorblad

Raadsbrief Focus en koers herijking Samen stad maken.pdf

Evaluatie participatie Maliebaan (Motie 2022M53).pdf

Resultaten en aanbevelingen dialoogsessies Samen stad maken.pdf

Agenderingen Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën
(Vast te stellen op 18 april 2023)

Stukken afkomstig vanuit de het college		
Datum: 11 april 2023 Soort stuk: Raadsvoorstel Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU) Burgemeester Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid Commissiegriffier: Jochim Schueler	Per brief van 17 februari 2023 heeft het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Utrecht het concept-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU) 2023 aan het college van B&W aangeboden. Daarbij is het college in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 19 juni 2023 een besluit te nemen over de voorgestelde wijziging van de gemeenschappelijke regeling. De aanleiding voor wijziging van de GR VRU is tweeledig: - Systematiek dagelijks bestuur: het bestuur van de VRU heeft de wens om de samenstelling en zittingstermijnen van het dagelijks bestuur aan te passen, in verband met de doorstroming en portefeuilleverdeling, alsmede de continuïteit van het lidmaatschap van de mplaatsvervangend voorzitter. - Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen: per 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden en die noopt tot het wijzigen van de GR VRU.	Besluit: 1. Agenderen voor de commissie VBF. Het voorstel kent een fatale termijn. 2. Tijd: 60 min
Datum: 13 april 2023 Soort stuk: Raadsvoorstel startdocument Burgerberaad Beleidsterrein: Participatie Wethouders: Eva Oosters Commissiegriffier: Jochim Schueler	Op 10 maart 2022 is de motie ‘’Utrechts burgerberaad’’ aangenomen om een startvoorstel uit te werken om in Utrecht volgens de in deze motie geschetste randvoorwaarden te starten en ervaring op te gaan doen met enkele burgerberaden. Het startdocument burgerberaad is een uitwerking van deze motie en de opgave uit het coalitieakkoord.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF 2. Tijd: 120 minuten

#RAAD030#

Behandelvoorraad Vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën (PROCEDUREEL)

Openbare orde en Veiligheid (incl. mensenhandel en drugscriminaliteit), Handhaving en Vergunningen, Representatie, Bestuurlijke zaken, Internationale zaken, Participatie, Burgerzaken incl. verkiezingen, Personeel en Organisatie, Financiën en inkoop, Ombudszaken en Klachtafhandeling

Burgemeester Dijksma		
	Openbare Orde en Veiligheid Raadsvoorstel Reactie op voorstel Veiligheidsregio Utrecht (VRU) tot oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's	Cie 30 min (30/3)
	Handhaving Raadsvoorstel Vaststelling Verordening adressen gemeente Utrecht en besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010	Cie 15 minuten (30/3)
	Openbare Orde en Veiligheid Woon/Straatoverlast EenUtrecht, Student en Starter, D66, PvdA), Volt, GroenLinks, CDA, ChristenUnie, VVD, PvdD	Cie 90 minuten (30/3)
	Openbare Orde en Veiligheid Demonstratierecht BIJ1, GroenLinks, D66, Volt, VVD, DENK, CDA, ChristenUnie, PvdA, Stadsbelang Utrecht, EenUtrecht, Student en Starter, PvdD	Cie 90 minuten (30/3)
	Openbare Orde en Veiligheid Raadsvoorstel Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU)	Cie 60 minuten (fatale termijn)

Wethouder Oosters		
	Participatie Startdocument Burgerberaad	Cie 120 minuten

Wethouder Streefland		
	Personeel en Organisatie Digitale stad D66, PvdA, CDA, GroenLinks, Volt, Partij voor de Dieren, ChristenUnie, VVD, Student en Starter	Cie 120 minuten (30/3)

Wethouder Voortman

Wethouder Schilderman		
	Financiën Raadsbrief tegemoetkoming energiekosten maatschappelijke organisaties VVD, Ruud Maas Volt, UtrechtSolidair, DENK, Stadsbelang Utrecht, PVV, CDA, EenUtrecht, D66	Cie 75 minuten (30/3)

Te verwachten Raadsvoorstellen/Raadsbrieven

	Financiën Raadsvoorstel Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa	Verwacht Q4 2022
	Financiën Zienswijze meerjarenbegroting BghU	Verwacht Q2 2023
	Financiën Raadsvoorstel Sturen en Verantwoorden	Verwacht Q2 2023
	Financiën Actualisatie financiële verordening	Verwacht Q3 2023
	Handhaving en vergunningen *Verordening ingevolge de Wet Basisregistratie adressen en Gebouwen*	*Verwacht Q3 2022*
	Openbare Orde en Veiligheid Integrale gebiedsgerichte aanpakken (1) Amsterdamsestraatweg en (2) Kanaal-Damstraat	*Verwacht Q4 2022*
	Openbare Orde en Veiligheid (Herijking) programmaplan Utrecht Zijn We Samen: aanpak polarisatie en radicalisering.	*Verwacht Q2 2023*
	Openbare Orde en Veiligheid Zienswijze voorlopige jaarstukken 2022 en ontwerpbegroting 2024 VRU	*Verwacht Q2 2023*
	Openbare Orde en Veiligheid Partiele herziening APV 2023	*Verwacht Q3 2023*
	Openbare Orde en Veiligheid Actieplan etnisch profileren	*Verwacht Q2 2023*
	Burgerzaken Raadsbrief Onderzoek mogelijk rechtsherstel Sinti en Romagemeenschappen	*Verwacht Q4 2023*
	Burgerzaken Aanpassing Referendumverordening	*Verwacht Q2 2023*
	Participatie Herijking Programma Samen stad maken (participatie en initiatief)	*Verwacht Q1 2023*

	Personeel en Organisatie Uitvoeringsplan digitale weerbaarheid	*Verwacht Q4 2023*
	Bestuurlijke zaken Instelling lokale ombudsman	*Verwacht Q2 2023*

Komende commissievergaderingen commissie VBF
11 mei 2023(alleen middag)
8 juni 2023 (alleen middag)
15 juni (gezamenlijke commissies)
14 september 2023
12 oktober 2023
30 november 2023

	Houdt rekening met deze Raadsvoorstellen. Er zijn nog maar 3 dagdelen beschikbaar op 11 mei , 8 en 15 juni 2023.

Komende RIB-avonden commissie VBF
18 april 2023
30 mei 2023
4 juli 2023 (reserveavond)
5 september 2023
3 oktober 2023
21 november 2023
29 december 2023

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU)

Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Organisatieonderdeel	Openbare Orde en Veiligheid
Opsteller	Karen Ramakers
Kenmerk	11045755
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (artikel 3 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Het college toestemming te verlenen voor het wijzigen van de Gemeenschappelijke regeling VRU (GR VRU) conform bijgevoegd concept-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling VRU 2023.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Met de wijziging van de GR VRU waarvoor nu instemming wordt gevraagd wordt voldaan aan de per 1 juli 2022 gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen, en de wens van het bestuur van de VRU om de samenstelling en zittingstermijnen van het dagelijks bestuur aan te passen.
Na inventarisatie en verwerking van ingekomen zienswijzen van de deelnemende gemeenten aan de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU) op het ontwerp-Wijzigingsbesluit GR VRU, heeft het algemeen bestuur van de VRU op 6 februari 2023 een concept-Wijzigingsbesluit van de GR VRU vastgesteld. Conform artikel 5.3 GR VRU heeft het dagelijks bestuur van de VRU aan alle colleges voorgesteld om de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU) te wijzigen. Het college heeft een principebesluit tot wijziging genomen. Het college heeft toestemming nodig van de gemeenteraad voor deze wijziging.

Context

Aanleiding
Per brief van 17 februari 2023 heeft het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Utrecht het concept-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht (GR VRU) 2023 (bijlage A) aan het college van B&W aangeboden. Daarbij is het college in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 19 juni 2023 een besluit te nemen over de voorgestelde wijziging van de gemeenschappelijke regeling.

De aanleiding voor wijziging van de GR VRU is tweeledig:

- Systematiek dagelijks bestuur: het bestuur van de VRU heeft de wens om de samenstelling en zittingstermijnen van het dagelijks bestuur aan te passen, in verband met de doorstroming en portefeuilleverdeling, alsmede de continuïteit van het lidmaatschap van de plaatsvervangend voorzitter.
- Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen: per 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden en die noopt tot het wijzigen van de GR VRU.

Voorgeschiedenis/proces
Op 4 juli 2022 heeft het algemeen bestuur van de VRU het ontwerp-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling VRU 2022 vastgesteld. Het dagelijks bestuur heeft dit ontwerpbesluit op 22 augustus 2022 aan de colleges van de deelnemende gemeenten gezonden. Conform het nieuwe vereiste in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) hebben de colleges hun gemeenteraden om zienswijzen op dit ontwerp gevraagd.

In bijgevoegde Zienswijzennota (bijlage B) zijn de zienswijzen en de beoordeling daarvan door het bestuur van de VRU opgenomen. Uit de zienswijzen blijkt dat er brede steun is voor de voorgestelde wijzigingen, met uitzondering van de voorgestelde wijziging ten aanzien van de zienswijzenprocedure op de kadernota.

Zienswijzen ten aanzien van de procedure kadernota/kaderbrief
Het oorspronkelijke voorstel was om de in de GR verplicht gestelde zienswijzeprocedure op de kadernota (de ‘financiële en beleidsmatige kaders’, bedoeld in artikel 34b Wgr) te laten vervallen om de administratieve lasten voor zowel de gemeenten als de VRU te beperken. Door 11 van de 26 gemeenteraden is als zienswijze gegeven dat zij de zienswijzeprocedure op de kadernota willen behouden.

Om tegemoet te komen aan de ingediende zienswijzen heeft het algemeen bestuur op 6 februari 2023 een aangepast voorstel vastgesteld. Het voorstel is om de verplichte zienswijzeprocedure te handhaven, tenzij uitsluitend de omvang van het totaal van de gemeentelijke bijdragen voor het gezamenlijk basistakenpakket wijzigt als gevolg van de reguliere loon- en prijsaanpassing. Daarnaast wordt voorgesteld om de zienswijzen niet meer apart te behandelen in het algemeen bestuur (februari), maar deze mee te nemen bij de behandeling van de ontwerp-begroting (maart). Het voorstel hoe met de zienswijzen wordt omgegaan, wordt dan verwerkt in de ontwerpbegroting.

Tijdens de behandeling van het ontwerp wijzigingsbesluit in de commissie VBF op 24 november 2022 zijn vragen gesteld over het vervallen van de zienswijzemogelijkheid bij de kadernota door VVD (Meerding) en CDA (Van der Steeg) met betrekking tot de betekenis daarvan voor de rol van de raad.

Deze vragen hebben niet geleid tot de zienswijze om de zienswijzeprocedure bij de kadernota in stand te laten, maar zijn wel in lijn met de zienswijzen van de 11 andere gemeenten.

Overige zienswijzen en verzoeken
Naast de zienswijzen met betrekking tot de zienswijzeprocedure van de kadernota zijn ook enkele zienswijzen op andere onderwerpen ingediend. Deze zienswijzen zijn dermate beperkt in aantal en zwaarte, dat wordt voorgesteld het wijzigingsbesluit daar niet op aan te passen.

Enkele gemeenten vragen in hun zienswijze geen aanpassing van het wijzigingsbesluit, maar doen wel verzoeken. Deze verzoeken kunnen los van de wijzigingsprocedure van de GR-VRU worden uitgewerkt. Vanuit Utrecht is verzocht om:

1. bij het aanbieden van de uiteindelijke concept-wijzigingsvoorstellen een inventarisatie op te nemen van de besluiten die niet nopen tot zienswijzen. Om daarmee zicht te hebben op de besluiten die niet op grond van de Wvr tot stand komen en die evenmin de bedrijfsvoering of interne organisatie betreffen. Deze inventarisatie is als bijlage bijgevoegd;
2. aandacht te hebben voor de procedure van het aanwijzen van een plaatsvervangend DB-lid (ambtelijk ingebracht). Het geniet bij nader inzien de voorkeur om het plaatsvervangend lid van het dagelijks bestuur (in het nieuwe vijfde lid in artikel 2.7) slechts uit het algemeen bestuur te kunnen kiezen. Dit is aangepast in het concept-Wijzigingsbesluit GR-VRU 2023.

Juridische context
Conform artikel 5.3 GR VRU stelt het dagelijks bestuur voor om de GR VRU te wijzigen. Voor wijziging van een gemeenschappelijke regeling heeft het college op grond van artikel 1, vierde en vijfde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) toestemming nodig van de raad. Volgens de Wgr kan de raad deze toestemming weigeren op grond van strijd met het recht of strijd met het algemeen belang.

Beslistermijn
De VRU heeft verzocht om uiterlijk 19 juni 2023 het besluitvormingstraject af te ronden. Gezien de doorlooptijden van het besluitvormingstraject lukt het helaas niet om binnen de gevraagde termijn een collegebesluit af te geven. De VRU is geïnformeerd over het principebesluit dat het college op 11 april heeft genomen. Behandeling in de raadscommissie VBF is voorzien op 08 juni en in de raad op 22 juni 2023. De VRU zal geïnformeerd worden over de uitkomsten van de commissie- en raadsbehandeling. Op 27 juni kan het college definitief besluiten. Dit proces is met de VRU afgestemd. Voor de VRU is het acceptabel dat er op de deadline van 19 juni nog geen definitief collegebesluit ligt, omdat er geen wettelijke termijn aan gebonden is.

Beoogd effect
Na doorvoering van de voorgestelde wijzigingen uit het concept-Wijzigingsbesluit voldoet de GR VRU aan de eisen uit de Wgr, en zijn de wijzigingen in de systematiek van het dagelijks bestuur verankerd in de GR VRU.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De raad heeft een instemmende zienswijze gegeven op het Ontwerp Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling VRU (Gemeenteraad 1 december 2022, agendapunt 17), omdat geconstateerd is dat de werkwijze van de VRU en het voorgestelde ontwerp voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming zijn met de eisen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Beslispunt	
1	Het college toestemming te verlenen voor het wijzigen van de Gemeenschappelijke regeling VRU (GR VRU) conform bijgevoegd concept-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling VRU 2023.
Argumenten	
1.1	Er is geen strijd met het recht of met het algemeen belang.

	Voor wijziging van een gemeenschappelijke regeling heeft het college op grond van artikel 1, vierde en vijfde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) toestemming nodig van de raad. Volgens de Wgr kan de raad deze toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De raad heeft op 1 december 2022 een instemmende zienswijze gegeven op het Ontwerp Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling VRU, omdat geconstateerd is dat de werkwijze van de VRU en het ontwerp-wijzigingsbesluit in overeenstemming zijn met de eisen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. Met de aanpassingen die na de zienswijzeperiode op de het ontwerp-wijzigingsbesluit zijn opgenomen in het voorliggende concept-wijzigingsbesluit wordt tegemoet gekomen aan de ingediende zienswijzen door 11 gemeenten met betrekking tot het behoud van de zienswijzemogelijkheid bij de kadernota, en aan het verzoek een plaatsvervangend lid van het dagelijks bestuur te kiezen uit het algemeen bestuur.

Financiën
Dit voorstel heeft geen financiële consequenties voor de gemeente.

Vervolg
Na toestemming van de raad kan het college een definitief besluit nemen om in te stemmen met de wijziging van de GR VRU. De wijziging van de GR VRU komt tot stand indien de colleges, die ten minste de meerderheid van de inwoners van de Veiligheidsregio Utrecht vertegenwoordigen, hebben ingestemd met de het concept wijzigingsbesluit. Zodra alle colleges definitief hebben besloten, zal het dagelijks bestuur van de VRU bepalen of de wijziging tot stand is gekomen en voor bekendmaking van de wijziging (door gemeente Utrecht) zorgdragen.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel.

Communicatie
Nadat alle colleges hebben besloten en geconstateerd is of de wijziging tot stand gekomen is, zal de gemeente Utrecht op grond van artikel 26 Wet gemeenschappelijke regelingen de wijziging bekendmaken in het Gemeenteblad van Utrecht.

(Niet)Referendabel
Op dit raadsbesluit is de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht niet van toepassing omdat het een raadsbesluit betreft over stukken van een gemeenschappelijke regeling (artikel 3 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Concept-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling VRU 2023 (bijlage A)

Bijlagen informatief
- Aanbiedingsbrief VRU
- Zienswijzennota (bijlage B)
- Overzicht besluiten die niet nopen tot zienswijzen

Overzicht bevoegdheden VRU, anders dan op grond van de Wet veiligheidsregio's

Bevoegdheid	**Wettelijke grondslag**
Wet publieke gezondheid	
Besluit tot overeenstemmen met het algemeen bestuur van de gemeentelijke gezondheidsdienst over het benoemen van een directeur publieke gezondheid.	Artikel 14, derde lid
Wet ambulancezorgvoorzieningen	
Het adviseren van de minister van VWS omtrent het intrekken van een aanwijzing, bedoeld in artikel 4, tweede lid, Wet ambulancezorgvoorzieningen, alsmede het adviseren van de minister van VWS omtrent het - na intrekking van een aanwijzing - aanwijzen van een andere rechtspersoon als Regionale Ambulancevoorziening..	Artikel 25, derde en vijfde lid
Luchtvaartwet	
Het geven van zienswijze over een ontwerp van een plan met het oog op de afstemming van het crisisplan, bedoeld in artikel 16 van de Wet veiligheidsregio's.	Artikel 37e, derde lid
Havenbeveiligingswet	
Het geven van een zienswijze over een ontwerp van het havenveiligheidsplan of een wijziging van dat plan, voor zover dat van belang is in verband met het crisisplan, bedoeld in artikel 16 van de Wet veiligheidsregio's.	Artikel 11b, vijfde lid
Besluit omgevingsrecht	
Adviseren met betrekking tot een aanvraag ten aanzien activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e van de wet, in gevallen waarin burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn, indien de aanvraag betrekking heeft op een inrichting die behoort tot een categorie die is genoemd in bijlage I, onderdeel C, onder 3.1 of 17.	Artikel 6.3, eerste lid, onderdeel a
Adviseren met betrekking tot een aanvraag ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet, in gevallen waarin gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn, indien de aanvraag betrekking heeft op een inrichting die behoort tot een categorie die is genoemd in bijlage 1, onderdeel C, onder 3.5.	Artikel 6.3, derde lid

Retour: Postbus 3154, 3502 GD Utrecht

De colleges van burgemeesters en wethouders van
de VRU-gemeenten

In afschrift aan:
De leden van het algemeen bestuur
De gemeentesecretarissen van de VRU-gemeenten

Onderwerp
Voorstel wijziging Gemeenschappelijke regeling VRU

Geacht college,

Hierbij stellen wij u voor om de Gemeenschappelijke regeling VRU te wijzigen conform het bijgevoegde aangepast concept-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling VRU 2023 (bijlage A).

Voorgeschiedenis/proces
Op 4 juli 2022 heeft het algemeen bestuur van de VRU het ontwerp-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling VRU 2022 vastgesteld. Het dagelijks bestuur heeft dit ontwerpbesluit op 22 augustus 2022 aan de colleges van de deelnemende gemeenten gezonden. Conform het nieuwe vereiste in de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: Wgr) hebben de colleges hun gemeenteraden om zienswijzen op dit ontwerp gevraagd.

In bijgevoegde Zienswijzennota zijn de zienswijzen integraal opgenomen (bijlage B). Daarin is ook opgenomen de beoordeling daarvan door het bestuur van de VRU. Uit de zienswijzen blijkt dat er brede steun is voor de voorgestelde wijzigingen. Alleen op het punt van de zienswijzenprocedure op de kadernota heeft heroverweging plaatsgevonden. Daarop gaan wij hieronder verder in. Het concept-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling VRU 2023 is op dat punt aangepast en op 6 februari 2022 in het algemeen bestuur vastgesteld.

Zienswijzen ten aanzien van de procedure kadernota/kaderbrief
Het oorspronkelijke voorstel was om de verplichte zienswijzeprocedure op de kadernota (de ‘financiële en beleidsmatige kaders’, bedoeld in artikel 34b Wgr) te laten vervallen om de administratieve lasten voor zowel de gemeenten als de VRU te beperken. Door 11 van de 26 raden is als zienswijze gegeven dat zij de zienswijzeprocedure op de kadernota willen behouden.

Datum
17 februari 2023

Contactpersoon
Mr W.J. Bijleveld
Stafafdeling B&C

088 878 1000
accountmanagement@vr

Ons kenmerk
23.0000605

Uw kenmerk
-

Bijlagen
5

Veiligheidsregio Utrecht
Archimedeslaan 6
3584 BA Utrecht
Postbus 3154
3502 GD Utrecht
088 878 1000
info@vru.nl
www.vru.nl
veiligheidsregioutrecht
@vrutrecht
@Veiligheidsregio_Utrecht

IBAN
NL18 BNGH 0285 1331 79

KvK
51817330

Om tegemoet te komen aan de ingediende zienswijzen, wordt voorgesteld om de verplichte zienswijzeprocedure te handhaven, tenzij uitsluitend de omvang van het totaal van de gemeentelijke bijdragen voor het gezamenlijk basistakenpakket wijzigt als gevolg van de reguliere loon- en prijsaanpassing. Eveneens wordt voorgesteld om de zienswijzen niet meer apart te behandelen in het algemeen bestuur (februari), maar deze mee te nemen bij de behandeling van de ontwerp-begroting (maart). Het voorstel hoe met de zienswijzen wordt omgegaan, wordt dan verwerkt in de ontwerp-begroting.

Overige zienswijzen
Naast de zienswijzen met betrekking tot de zienswijzenprocedure van de kadernota zijn ook enkele zienswijzen op andere onderwerpen ingediend. Deze zienswijzen zijn dermate beperkt in aantal en zwaarte, dat wordt voorgesteld het wijzigingsbesluit daar niet op aan te passen.

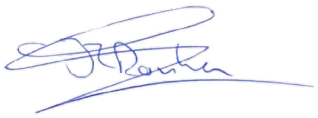
Verzoeken
Enkele gemeenten vragen in hun zienswijze geen aanpassing van het wijzigingsbesluit, maar doen wel verzoeken. Deze verzoeken lijken echter niet breed te leven en kunnen desgewenst los van de wijzigingsprocedure van de GR-VRU worden uitgewerkt. Ambtelijk is aandacht gevraagd voor de procedure van het plaatsvervangend DB-lid. Het geniet bij nader inzien de voorkeur om het plaatsvervangend lid van het dagelijks bestuur (in het nieuwe vijfde lid in artikel 2.7) slechts uit het algemeen bestuur te kunnen kiezen. Dit is aangepast in het concept-Wijzigingsbesluit GR-VRU 2023 (bijlage A).

Benodigde besluitvorming
Voor deze wijziging heeft u op grond van artikel 1, vierde en vijfde lid, Wgr toestemming nodig van uw raad. Indien u instemt met bijgevoegd wijzigingsvoorstel, neemt u als college een principebesluit dat u de regeling wijzigt conform het bijgevoegde concept-Wijzigingsbesluit GR-VRU 2023. Daarna vraagt u uw raad toestemming voor deze wijziging. Na de toestemming besluit u definitief om in te stemmen met de wijziging van de GR-VRU.

Vervolg
Wij verzoeken u uiterlijk 19 juni 2023 het besluitvormingstraject af te ronden en ons in kennis te stellen van uw definitieve besluit. Ter ondersteuning van de ambtelijke voorbereiding hebben wij model college- en raadsvoorstellen bijgevoegd, die desgewenst kunnen worden gebruikt (bijlage C, D en E). Zodra alle colleges definitief hebben besloten, zullen wij bepalen of de wijziging tot stand is gekomen en voor bekendmaking van de wijziging (door gemeente Utrecht) zorgdragen.

Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u via accountmanagement (accountmanagement@vru.nl) contact opnemen.

Hoogachtend,
voor het dagelijks bestuur,



J.R. Donker
secretaris

Ons kenmerk
23.0000605

Uw kenmerk
-

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten:

Amersfoort, Baarn, Bunnik, Bunschoten, De Bilt, De Ronde Venen, Eemnes, Houten, Leusden, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Soest, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vijfheerenlanden, Woerden, Woudenberg, Wijk bij Duurstede, IJsselstein en Zeist;

ieder voor zover voor de eigen gemeente bevoegd;

overwegende:

- dat de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht laatstelijk per 1 januari 2019 is aangepast in verband met het toetreden van de gemeente Vijfheerenlanden;
- dat het bestuur van de VRU de wens heeft de samenstelling en zittingstermijnen van het dagelijks bestuur aan te passen, in verband met de doorstroming en portefeuilleverdeling, alsmede de continuïteit van het lidmaatschap van de plaatsvervangend voorzitter;
- dat een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen op 1 juli 2022 in werking is getreden, welke noopt tot het wijzigen van de Gemeenschappelijke regeling VRU;

gelet op:

- de Wet veiligheidsregio's;
- de Wet publieke gezondheid;
- de Wet gemeenschappelijke regelingen,
- de Gemeentewet;
- de toestemming van de gemeenteraden van Amersfoort, Baarn, Bunnik, Bunschoten, De Bilt, De Ronde Venen, Eemnes, Houten, Leusden, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Soest, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vijfheerenlanden, Woerden, Woudenberg, Wijk bij Duurstede, IJsselstein en Zeist, overeenkomstig artikel 1, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen;

besluiten:

de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht als volgt te wijzigen:

Artikel I

De Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 2.5 wordt een artikel ingevoegd dat luidt:

2.5a Zienswijzen

Er zijn geen besluiten van het algemeen bestuur, waarvoor aan de raden vooraf zienswijze dient te worden gevraagd, zoals bedoeld in artikel 10, vijfde en zesde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen.

Concept

Artikel 2.7 wordt als volgt gewijzigd:

In het eerste lid wordt na ‘voorzitter’ ingevoegd: , de plaatsvervangend voorzitter.

Het derde lid wordt gewijzigd en komt als volgt te luiden:

3. Een lid van het algemeen bestuur kan maximaal twee opeenvolgende periodes worden aangewezen als lid van het dagelijks bestuur.

Na het vierde lid wordt een vijfde lid ingevoegd dat luidt:

5. Bij langdurige ontstentenis van een lid van het dagelijks bestuur, kan het dagelijks bestuur een lid van het algemeen bestuur als plaatsvervanger aanwijzen voor de duur van de ontstentenis. Het algemeen bestuur besluit over bekrachtiging van deze aanwijzing in zijn eerstvolgende vergadering. Indien het algemeen bestuur besluit de aanwijzing niet te bekrachtigen, dan eindigt de plaatsvervanging de dag volgende op dat besluit.

Na artikel 2.8 wordt een artikel ingevoegd dat luidt:

2.8a Zienswijzen

Er zijn geen besluiten van het dagelijks bestuur, waarvoor aan de raden vooraf zienswijze dient te worden gevraagd, zoals bedoeld in artikel 10, vijfde en zesde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 2.10 wordt als volgt gewijzigd:

Na ‘vast’ wordt ingevoegd: , waarin in ieder geval leden van het dagelijks bestuur worden opgenomen als verdere plaatsvervangers.

Na artikel 2.10 wordt een artikel ingevoegd dat luidt:

2.10a Zienswijzen

Er zijn geen besluiten van de voorzitter, waarvoor aan de raden vooraf zienswijze dient te worden gevraagd, bedoeld in artikel 10, vijfde en zesde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen.

Na artikel 3.9 wordt een artikel ingevoegd dat luidt:

Artikel 3.9a Burgerparticipatie

Ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van deze regeling slechts betrokken, voor zover dat bij of krachtens wet is vereist, of voor zover door het bestuur bepaald.

Artikel 4.3 wordt als volgt gewijzigd:

Het opschrift van het artikel komt als volgt te luiden:

Artikel 4.3 Algemene financiële en beleidsmatige kaders

Het tweede en derde lid worden gewijzigd en komen als volgt te luiden:

2. De raden kunnen bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de algemene financiële en beleidsmatige kaders, als bedoeld in het eerste lid, naar voren brengen, tenzij de omvang van het totaal van de gemeentelijke bijdragen slechts wijzigt als gevolg van de reguliere loon- en prijsaanpassing.

Concept

3. Het dagelijks bestuur voegt de zienswijzen, bedoeld in het tweede lid, en zijn oordeel daarover, bij de ontwerpbegroting wanneer deze aan de raden wordt gezonden, zoals bedoeld in artikel 4.4 eerste lid.

Artikel 4.4 wordt als volgt gewijzigd.

In het eerste lid wordt ‘acht’ vervangen door: twaalf.

Na het derde lid wordt, onder vernummering van het vierde tot zevende lid tot vijfde tot achtste lid, een lid ingevoegd dat luidt:

4. Het dagelijks bestuur stelt de raden van de deelnemende gemeenten voorafgaande aan het vaststellen van de begroting schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze, bedoeld in het derde lid, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

In het aldus tot zevende lid vernummerde lid wordt ‘1 augustus’ vervangen door: 15 september.

In het aldus tot achtste lid vernummerde lid wordt ‘1 augustus’ vervangen door: 15 september.

Artikel 5.2 wordt als volgt gewijzigd:

Onder vernummering van het vierde tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. De berekenbare kosten die rechtstreeks het gevolg zijn van de uittreding, komen voor rekening van de uittredende gemeente. Indien er als gevolg van de uittreding personele consequenties zijn, dient daarvoor een sociaal statuut te worden vastgesteld.

Artikel 5.3 wordt als volgt gewijzigd:

In het tweede lid wordt ‘tweede en derde lid’ vervangen door: tweede tot en met vijfde lid.

Na artikel 6.1 wordt een artikel ingevoegd dat luidt:

Artikel 6.1a Evaluatie

Het algemeen bestuur draagt ervoor zorgt dat de regeling periodiek, doch tenminste één maal per zes jaar wordt geëvalueerd.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking de dag na bekendmaking daarvan, onverminderd het bepaalde in artikel 26, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Aldus vastgesteld te Utrecht d.d. [datum].

Concept

VEILIGHEIDSREGIO UTRECHT

Zienswijzennota concept-Wijzigingsbesluit GR-VRU 2023

Versie dagelijks bestuur 17 februari 2023



1 Inleiding

1.1 Inhoud en opbouw notitie

Deze notitie hoort bij het voorstel aan het algemeen bestuur van 6 februari 2023. In deze notitie zijn de zienswijzen van de raden van de deelnemende gemeenten op het ontwerp Wijzigingsbesluit GR-VRU 2022, vastgesteld door het algemeen bestuur op 4 juli 2022, opgenomen. Daarnaast worden deze zienswijzen hierin beoordeeld ten behoeve van de vaststelling van een definitief wijzigingsvoorstel aan de deelnemende colleges, waarvoor zij toestemming aan hun raden moeten vragen.

1.2 Leeswijzer

In paragraaf 2 is een schematisch overzicht opgenomen van de van de zienswijzen.
In paragraaf 3 zijn de integrale zienswijzen van de raden opgenomen.
In paragraaf 4 is de beoordeling van de inhoudelijke zienswijzen opgenomen.

2 Overzicht van de zienswijzen per gemeente

Gemeente	In raad behandeld	Geheel akkoord	Zienswijze kadernota behouden	Overige zienswijzen
Amersfoort	1	1		
Baarn	1		1	Wil de evaluatie naar 4 jaar. Verzoekt de Baarnse raadsrapporteurs mee te nemen in informatievoorziening.
Bunnik	1	1		
Bunschoten	1	1		
De Bilt	1	1		
De Ronde Venen	1		1	
Eemnes	1		1	
Houten	1	1		
IJsselstein	1	1		
Leusden	1	1		
Lopik	1	1		
Montfoort	1	1		
Nieuwegein	1		1	
Oudewater	1		1	Verzoekt de VRU een Participatiekader op te stellen.
Renswoude	1		1	
Rhenen	1		1	Wil een bindende afspraak maken over behoud zienswijzen kadernota.
Soest	1	1		
Stichtse Vecht	1		1	Wil een kadernota en geen kaderbrief.
Utrecht	1	1		
Utrechtse Heuvelrug	1		1	
Veenendaal	1		1	Wil een bindende afspraak maken over behoud zienswijzen kadernota.
Vijfheerenlanden	1		1	
Wijk bij Duurstede	1	1		Akkoord, maar met opmerking: Zienswijzen en burgerparticipatie op bestuursbesluiten raadscommissies en enquête niet uit te willen sluiten.
Woerden	1	1		
Woudenberg	1	1		Verzoekt VRU een voorstel voor de instelling van een raadsadviescommissie op te stellen. Vindt de evaluatietermijn lang en niet helder
Zeist	1	1		Latere motie: zienswijzen kadernota toch te behouden.
Totaal	**26**	**15**	**11**	

3 Zienswijzen ontwerp-Wijzigingsbesluit GR-VRU

3.1 Amersfoort:

Geen zienswijze.

3.2 Baarn:

Ten aanzien van Voorstel ontwerp-wijzigingsbesluit GR-VRU en de systematiek van het dagelijks bestuur willen wij volgende zienswijze indienen:

1. De gemeenteraad van Baarn stemt in met de systematiek dagelijks bestuur zoals deze is uitgewerkt in het ontwerp-wijzigingsbesluit.
2. Met betrekking tot het wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen geven wij volgende wensen mee:
   a. een zienswijzeprocedure voor de kadernota te continueren. Dit geeft de gemeenteraad in een vroeg stadium van de begrotingscyclus de mogelijkheid om mede de koers te bepalen.
   b. de evaluatietermijn te stellen op vier jaar in plaats van de voorgestelde zes jaar. Het argument dat door het werken met termijnen van zes jaar evaluatie plaats vindt met ingewerkte raadsleden geldt ook bij een termijn van vier jaar bij evaluatie in het derde of vierde jaar van een raadsperiode. Er is daardoor vanzelfsprekender aansluiting bij de raadsperioden. In de Nota Verbonden Partijen van de gemeente Baarn is opgenomen dat evaluatie één keer in de vier jaar plaatsvindt. Het is zinvol om eenzelfde evaluatieperioden aan te houden.
   c. dat de raadrapporteurs van de gemeente Baarn uitdrukkelijk meegenomen worden in de informatievoorziening.

Het college van Baarn onderschrijft deze wensen.
Daarnaast willen wij onze waardering en dank uitspreken voor de informatie avond op 6 september jl. in de brandweerkazerne Baarn. Het was een heldere presentatie van de ontwikkelingen in de maatschappij die doorwerken op de organisatie en de ontwikkelingen en ambities van de VRU.

3.3 Bunnik

Graag informeren wij u dat na overleg met de raadsrapporteurs we een positieve zienswijze kunnen geven op het ontwerp-wijzigingsbesluit GR-VRU. Ons inziens dragen de wijzigingen in de GR-VRU bij aan een effectievere en efficiëntere sturing op de VRU. Graag monitoren wij in samenspraak met de raadsrapporteurs of de aangekondigde kaderbrief voldoet aan de informatie- en sturingsbehoefte van de gemeenteraad.

3.4 Bunschoten

Geen zienswijze

3.5 De Bilt

Door de voorgestelde wijzing van de systematiek van het dagelijks bestuur wordt het functioneren van het dagelijks bestuur in relatie tot het algemeen bestuur verbetert. Daarnaast voldoet de VRU aan de doelstelling van de wetswijziging gemeenschappelijke regelingen. Om deze redenen hebben wij geen verdere opmerkingen.

3.6 De Ronde Venen

In de vergadering van ons college van 11 oktober 2022 hebben wij het principebesluit genomen om in te stemmen met wijziging van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht en de raad voorgesteld geen zienswijze in te dienen op grond van artikel 1 lid 3 Wgr. En daarnaast de raad gevraagd toestemming te verlenen om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen.

De raad heeft in zijn vergadering van 24 november 2022 besloten de volgende zienswijze in te dienen tegen het ontwerp-wijzigingsbesluit gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht.

De wijziging in de Wet gemeenschappelijke regelingen beoogt een versterking van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot de invloedsmogelijkheden van de raden. Doelstelling is dat gemeenteraden hiermee meer mogelijkheden krijgen om hun kaderstellende en controlerende rol binnen deze samenwerkingsverbanden te versterken.

Met de beoogde wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht komt het vragen van een zienswijze aan de gemeenteraden op de kadernota te vervallen. Hierdoor komt de gemeenteraad minder in positie. Naast het vierjaarlijkse beleidsplan, dekkingsplan, regionaal risicoprofiel en crisisplan zullen de raden in dat geval alleen de jaarlijkse begroting van de VRU nog voor zienswijze ontvangen. Dit is wat de raad betreft ongewenst. De raad van gemeente Vijfheerenlanden heeft een eensluidend amendement aangenomen. De raad roept overige raden binnen de VRU op dat ook te doen en deze zienswijze te steunen door de burgemeesters dit te laten aangeven in de vergadering van het algemeen bestuur van de VRU.

Voorts heeft de raad toestemming verleend op grond van artikel 1, lid 4 Wgr voor het ontwerp-wijzigingsbesluit

3.7 Eemnes
Gemeente Eemnes dient als zienswijze in de zienswijze door de gemeenteraden op de kadernota te handhaven.

3.8 Houten
De raad van Houten heeft ingestemd met het ontwerp-wijzigingsbesluit gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht en besloten geen zienswijze in te dienen bij het ontwerp-wijzigingsbesluit gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht.

3.9 IJsselstein
Wij delen u mee dat IJsselstein het voorstel ontwerp- wijzigingsbesluit GR-VRU beoordeelt als degelijk en afdoende. Op dit moment zien wij geen wensen ten aanzien van de nieuwe Gemeenschappelijke regeling VRU.

3.10 Leusden
Gemeente Leusden zal geen gebruik maken van een zienswijze. Het ontwerp-wijzigingsbesluit is in de raadsvergadering van 10 november 2022 besproken en de raad heeft geen op- of aanmerkingen ten aanzien van het ontwerp-wijzigingsbesluit GR-VRU.

3.11 Lopik
Gemeente Lopik stemt in met het ontwerp-wijzigingsbesluit GR-VRU en dient geen zienswijze in.

3.12 Montfoort
Wij delen uw bestuur mee dat wij instemmen met de door uw bestuur voorgestelde wijzigingen.

3.13 Nieuwegein
De gemeente Nieuwegein wenst een zienswijze in te dienen bij het algemeen bestuur van de VRU met de strekking in te stemmen met het ontwerp-wijzigingsbesluit GR-VRU, met uitzondering van het laten vallen van de zienswijze door de gemeenteraden bij de kadernota.

3.14 Oudewater
Het college wil, namens de gemeenteraad, twee zaken onder uw aandacht brengen.

Het eerste punt betreft de zienswijze op de kadernota. De nieuwe Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen (GR'en) heeft de intentie om gemeenteraden beter in positie te brengen. Het laten vervallen van de verplichting om een zienswijze te vragen brengt juist de gemeenteraad minder in positie. Andere GR'en houden wel een zienswijze op de kadernota in stand. Een voorbeeld is de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU). Een kadernota geeft de gemeente(raad) de mogelijkheid om een weging te maken tussen bestaand beleid en gewenst nieuw beleid binnen de beschikbare

middelen en daarmee kaders te stellen. Wij verzoeken u daarom de zienswijze door gemeenten op de kadernota te handhaven.

Het tweede punt betreft (burger)participatie. U geeft aan de mogelijkheden voor (burger)participatie tot een wettelijk minimum te beperken. Wij zijn daarmee van mening dat u burgerparticipatie meer uit de weg gaat dan nodig of wenselijk is. Participatie wordt steeds belangrijker, en kan er bovendien voor zorgen dat inwoners zich meer betrokken voelen bij de veiligheidsregio. Wij begrijpen dat burgerparticipatie in crisissituaties geen wenselijke optie is, maar bijvoorbeeld bij het opstellen van een beleidsplan kan participatie weldegelijk een goede invloed hebben. Wij verzoeken u daarom een participatiekader op te stellen waarin wordt uitgewerkt waar burgerparticipatie wel en niet mogelijk is.

3.15 Renswoude

Wij constateren met u dat veel van de voorgestelde wijzigingen al overeenkomen met het huidige beleid en dat onze betrokkenheid en invloed bij de VRU ruimer geborgd is dan op grond van de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen vereist is. Wij hebben wel een inhoudelijke opmerking over het (formeel) laten vervallen van de zienswijzeprocedure op de kadernota van de VRU. Namens de gemeenteraad willen wij u hiervan in kennis stellen.

Vervallen zienswijzeprocedure op kadernota
In de huidige GR-VRU is een verplichte zienswijzeprocedure kadernota VRU opgenomen voor gemeenteraden. Op deze wijze worden gemeenten tweemaal in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven op de begrotingskaders, ten eerste bij de behandeling van de kadernota VRU en ten tweede bij de behandeling van de programmabegroting VRU.

In het voorliggende wijzigingsvoorstel wordt voorgesteld de zienswijzeprocedure voor de kadernota te laten vervallen en als alternatief hiervoor een informatieve kaderbrief aan te bieden. Gemeenten worden met deze brief geïnformeerd over de verwachte meerjarige ontwikkeling van het financiële kader en eventuele beleidsmatige ontwikkelingen met een mogelijk financieel effect. In de toelichting wordt echter ook vermeld dat het bestuur van de VRU normaliter zal besluiten om de raden formeel zienswijzen te vragen op de kadernota.

In een kadernota worden de belangrijkste inhoudelijke onderwerpen inclusief de financiële consequenties, vastgelegd en deze kadernota vormt de basis voor de begroting. De zienswijzeprocedure is bedoeld om de raden meer sturing en grip op gemeenschappelijke regelingen te geven, voorafgaand aan de begroting. Deze procedure is ook geheel in lijn met het doel van dit wijzigingsvoorstel, een versterking van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de invloedsmogelijkheden van de raden. Temeer om die reden wil de gemeenteraad de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze op de kadernota VRU behouden en ziet dit graag terug in het definitieve wijzigingsbesluit GR-VRU.

3.16 Rhenen

Wij constateren met u dat veel van de voorgestelde wijzigingen al overeenkomen met het huidige beleid en dat onze betrokkenheid en invloed bij de VRU ruimer geborgd is dan op grond van de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen vereist is en kunnen ons vinden in het Ontwerp Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht.

In een kadernota worden de belangrijkste inhoudelijke onderwerpen inclusief de financiële consequenties, vastgelegd en deze kadernota vormt de basis voor de begroting. De zienswijzeprocedure is bedoeld om de raden meer sturing en grip op gemeenschappelijke regelingen te geven voorafgaand aan de begroting. Deze procedure is ook geheel in lijn met het doel van dit wijzigingsvoorstel, een versterking van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de invloedsmogelijkheden van de raden. Temeer om die reden willen wij de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze op de kadernota VRU behouden en hierover een bindende afspraak maken met de VRU.

3.17 Soest

Soest stemt in met het voorgestelde ontwerp. De gemeenteraad heeft te kennen gegeven geen zienswijze in te dienen op het ontwerp-wijzigingsbesluit. Zij zijn blij te lezen dat de veiligheidsregio de gemeenteraden al uitgebreid van informatie voorziet waardoor de wijzigingen op dit moment geen grote impact hebben.

3.18 Stichtse Vecht

Dient een zienswijze in met als strekking dat de raad:

a) De bovenwettelijke mogelijkheid tot zienswijze op de Kadernota wil behouden;
b) De volledige Kadernota wil blijven ontvangen in plaats van de voorgestelde kaderbrief.

3.19 Utrecht

Wij gaan in op de twee afzonderlijke aanleidingen voor wijziging van de GR, te weten de wijziging in systematiek van het dagelijks bestuur, en de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022.

Wij constateren dat uw werkwijze en het voorgestelde ontwerp voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming zijn met de eisen uit de (gewijzigde) Wet gemeenschappelijke regelingen. Inhoudelijk vinden wij het een solide voorstel dat weloverwogen tot stand is gekomen. Wij kunnen daarom instemmen met het ontwerp-wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling VRU.

<u>Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen</u>
Het voorstel om -afgezien van de besluiten met betrekking tot de begrotingscyclus- geen andere besluiten aan te wijzen waarvoor zienswijzen verplicht zijn wordt goed onderbouwd. Aangegeven wordt dat de Wet veiligheidsregio's (Wvr) voor de belangrijkste besluiten al betrokkenheid van de raad organiseert, dat het bestuur van de VRU de raad de mogelijkheid biedt te reageren op ontwerpbesluiten zoals het Regionaal Risicoprofiel, en dat het grootste deel van de overige besluiten de bedrijfsvoering en interne organisatie betreffen.

Als gevolg van deze keuze komt de huidige zienswijzemogelijkheid ten aanzien van de Kadernota te vervallen. Dit wordt echter goed ondervangen door het toezenden van een informatieve (kader)brief als vervanging van de Kadernota, en de zienswijzeprocedure ten aanzien van de ontwerpbegroting.

<u>Systematiek dagelijks bestuur</u>
Wij kunnen ons vinden in de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de samenstelling en zittingstermijnen van het dagelijks bestuur, zodat het goed functioneren van het dagelijks bestuur kan worden bevorderd door verbetering van de roulatie, het beter borgen van de continuïteit van het voorzitterschap, en het beter spreiden van portefeuilles.

Wij waarderen het dat u de wijzigingen naar aanleiding van de wetswijziging van de Wgr en de aanpassing in de systematiek van het dagelijks bestuur in een gecombineerd ontwerp-wijzigingsbesluit heeft verwerkt, zodat met een eenmalige wijziging van de GR VRU volstaan kan worden. Wij zien de conceptvoorstellen voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling graag tegemoet.

3.20 Utrechtse Heuvelrug

U heeft ons op 22 augustus 2022 namens de Veiligheidsregio Utrecht het ontwerp-wijzigingsbesluit GR-VRU toegestuurd. Allereerst onze dank voor het delen van de relevante ontwikkelingen binnen onze veiligheidsregio. U ontvangt hierbij onze zienswijze, dit ter betrekking bij het voorbereiden van een definitief voorstel.

Wij constateren dat veel van de voorgestelde wijzigingen al overeenkomen met het huidige beleid, en dat onze betrokkenheid en invloed bij de VRU ruimer geborgd is dan op grond van de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen vereist is. Wij hebben desondanks wel een inhoudelijke

opmerking over het (formeel) laten vervallen van de zienswijzeprocedure op de kadernota van de VRU.
In het voorliggende wijzigingsvoorstel wordt voorgesteld deze zienswijzeprocedure te laten vervallen en als alternatief hiervoor een informatieve kaderbrief aan te bieden. Gemeenten worden met deze brief geïnformeerd over de verwachte meerjarige ontwikkeling van het financiële kader en eventuele beleidsmatige ontwikkelingen met een mogelijk financieel effect. In dezelfde toelichting wordt echter ook vermeld dat het bestuur van de VRU normaliter zal besluiten om de raden formeel zienswijzen te vragen op de kadernota.

In een kadernota worden de belangrijkste inhoudelijke onderwerpen inclusief de financiële consequenties, vastgelegd en deze kadernota vormt de basis voor de begroting. De zienswijzeprocedure is bedoeld om de raden meer sturing en grip op gemeenschappelijke regelingen te geven voorafgaand aan de begroting. Deze procedure is ook geheel in lijn met het doel van dit wijzigingsvoorstel, een versterking van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de invloedsmogelijkheden van de raden.Temeer om die reden willen wij de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze op de kadernota VRU behouden en hierover een bindende afspraak maken met de VRU.

3.21 Veenendaal

Wij constateren met u dat veel van de voorgestelde wijzigingen al overeenkomen met het huidige beleid en dat onze betrokkenheid en invloed bij de VRU ruimer geborgd is dan op grond van de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen vereist is. Wij hebben wel een inhoudelijke opmerking over het (formeel) laten vervallen van de zienswijzeprocedure op de kadernota van de VRU.

Vervallen zienswijzeprocedure op kadernota
In de huidige GR-VRU is een verplichte zienswijzeprocedure kadernota VRU opgenomen voor gemeenteraden. Op deze wijze worden gemeenten tweemaal in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven op de begrotingskaders, ten eerste bij de behandeling van de kadernota VRU en ten tweede bij de behandeling van de programmabegroting VRU.

In het voorliggende wijzigingsvoorstel wordt voorgesteld deze zienswijzeprocedure te laten vervallen en als alternatief hiervoor een informatieve kaderbrief aan te bieden. Gemeenten worden met deze brief geïnformeerd over de verwachte meerjarige ontwikkeling van het financiële kader en eventuele beleidsmatige ontwikkelingen met een mogelijk financieel effect. In dezelfde toelichting wordt echter ook vermeld dat het bestuur van de VRU normaliter zal besluiten om de raden formeel zienswijzen te vragen op de kadernota.

In een kadernota worden de belangrijkste inhoudelijke onderwerpen inclusief de financiële consequenties, vastgelegd en deze kadernota vormt de basis voor de begroting. De zienswijzeprocedure is bedoeld om de raden meer sturing en grip op gemeenschappelijke regelingen te geven voorafgaand aan de begroting. Deze procedure is ook geheel in lijn met het doel van dit wijzigingsvoorstel, een versterking van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de invloedsmogelijkheden van de raden. Temeer om die reden willen wij de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze op de kadernota VRU behouden en hierover een bindende afspraak maken met de VRU.

Wij hechten aan onze goede relatie met de VRU en zetten deze samenwerking in de huidige vorm, zowel formeel als informeel, graag voort.

3.22 Vijfheerenlanden

De gemeenteraad van de gemeente Vijfheerenlanden heeft met belangstelling kennis genomen van de GR-VRU. Er is alom waardering voor de geleverde inspanningen. De gemeenteraad spreekt door middel van deze brief haar steun uit voor het door uw bestuur aangeboden GR-VRU.

Wij willen desondanks van de mogelijkheid gebruik maken uw bestuur een wens mee te geven wat betreft de GR-VRU:

- De nieuwe wet op de gemeenschappelijke regelingen (GR'en) hebben de intentie om de gemeenteraden beter in positie te brengen. Het laten vervallen van de verplichting om een zienswijze aan de gemeenteraden te vragen brengt de gemeenteraden echter minder in positie. Andere GR'en waar onze gemeente deel aan neemt hebben wel een zienswijze op de kadernota in stand gehouden. Een voorbeeld hiervan is de GR Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)
- We vragen uw organisatie om de zienswijze procedure door gemeenteraden op de kader nota in stand te houden. Dit biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om een weging te maken tussen gewenst nieuw en oud beleid binnen de beschikbare middelen. Het stelt de gemeenteraad in staat om heldere kaders te stellen.

Als gemeenteraad hebben wij een controlerende en kader stellende functie. Deze functies zien we onvoldoende geborgen in het voorgelegde document.

3.23 Wijk bij Duurstede

Wij constateren met u dat veel van de voorgestelde wijzigingen al overeenkomen met het huidige beleid en dat de betrokkenheid van de raad en invloed bij de VRU in principe geborgd is. Toch vindt de gemeenteraad van Wijk bij Duurstede het belangrijk dat de bestuurlijke afstand tussen VRU en gemeenten niet te groot wordt. Derhalve sluiten we niet bij voorbaat uit gebruik te maken van de door de wetswijziging geboden mogelijkheden tot het verbeteren van de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij het bestuur van onderhavig samenwerkingsverband. Voorbeelden zijn het recht een zienswijze in te dienen (onder meer bij het treffen van een regeling en bij besluiten), het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie voor raadsleden, afspraken hoe om te gaan met burgerparticipatie en de mogelijkheid om een gezamenlijke enquête uit te voeren naar het functioneren van de gemeenschappelijke regeling als geheel.

De gemeenteraad van de gemeente Wijk bij Duurstede gaat er echter vooralsnog met u van uit dat onze betrokkenheid met het huidige beleid kan borgen en stemt in met het besluit.

3.24 Woerden

Het college kan instemmen met de voorgestelde wijzigingen. De gemeenteraad heeft geen aanvullende zienswijze ingediend.

3.25 Woudenberg

De gemeenteraad van Woudenberg heeft besloten om een zienswijze in te dienen op het ontwerp.

De wetswijziging gemeenschappelijk regeling biedt de mogelijkheid om een gemeenschappelijke adviescommissie vanuit de deelnemende gemeenteraden in te stellen. De gemeenteraad van Woudenberg merkt op dat het algemeen bestuur van de VRU conform artikel 24a van de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen een gemeenschappelijke adviescommissie kan instellen op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk, maar eerst nadat het de deelnemende gemeenteraden in staat heeft gesteld om hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Thans ligt er echter nog geen voorstel dat de bevoegdheden, de taken en werkwijze van een in te stellen gemeenschappelijke adviescommissie regelt. De gemeenteraad van Woudenberg verzoekt u daarom om een dergelijk voorstel in samenspraak met de accounthouders namens de raden van de deelnemende gemeenten te ontwikkelen, zodat de deelnemende gemeenteraden van de GR VRU hun wensen en bedenkingen ten aanzien van het voorstel kenbaar kunnen maken aan het algemeen bestuur. Daarna kunnen de deelnemende gemeenteraden op grond van een definitief voorstel besluiten of zij deelnemen aan de gemeenschappelijke adviescommissie.

In het voorstel staat dat het algemeen bestuur periodiek, doch ten minste eens in de zes jaar zorg te laten dragen voor een evaluatie van deze regeling. Wat wordt er precies verstaan onder periodiek? Eén maal per zes jaar evalueren is zeer beperkt.

3.26 Zeist

De gemeente Zeist kan instemmen met het voorgestelde ontwerp-wijzigingsbesluit GR-VRU dat u heeft besproken in de vergadering van uw algemeen bestuur op 4 juli jl. en dat u voor reactie aan ons heeft toegestuurd.

15 december 2022 aanvullende motie in de raad van Zeist.
Aan de VRU per brief kenbaar te maken dat de gemeenteraad van Zeist, in afwijking van haar eerdere zienswijze, hecht aan het behouden van de zienswijzemogelijkheid op de kadernota VRU; dit standpunt ook bij de behandeling van het wijzigingsbesluit tijdens de vergadering van het Algemeen Bestuur VRU op 6 februari 2023 naar voren te brengen, samen met andere gemeenten die dit standpunt van Zeist delen.

4 Weging en reactie

In deze paragraaf worden de inhoudelijke zienswijzen beoordeeld ten behoeve van het opstellen van het concept-Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling VRU 2023.

4.1 Behoud zienswijzenprocedure op de kadernota/kaderbrief

Het voorstel was om de verplichte zienswijzeprocedure op de kadernota te laten vervallen om de administratieve lasten voor zowel de gemeenten als de VRU te beperken. Door 10 van de 24 reagerende raden is als zienswijze gegeven dat de zienswijzeprocedure op de kadernota moet blijven. Daarnaast kwam de raad van Zeist onlangs terug op zijn zienswijze middels een motie, waarin voor behoud wordt gepleit.

De huidige werkwijze is dat de zienswijzen op de kadernota in februari in het algemeen bestuur worden besproken, voordat de ontwerp-begroting wordt opgesteld. De behandeling van de ontwerp-begroting vindt plaats in maart, waarna de gemeenten in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze op de ontwerp-begroting geven.

Op basis van de zienswijzen wordt een wijziging van het Wijzigingsbesluit voorgesteld: de verplichte zienswijzeprocedure op de kadernota blijft gehandhaafd, tenzij het totaal van de gemeentelijke bijdragen slechts wijzigt als gevolg van de reguliere loon- en prijsaanpassing. Ook hier geldt dat gemeenten wel worden geïnformeerd over de financiële en beleidsmatige kaders die verplicht naar de gemeenten wordt gestuurd. (Of er een ‘kaderbrief’ of ‘kadernota’ wordt gestuurd, maakt overigens inhoudelijk geen verschil. Artikel 34b Wgr spreekt namelijk over ‘financiële en beleidsmatige kaders’ en deze worden in de praktijk kaderbrief of kadernota genoemd.) De separate behandeling van de zienswijzen in het algemeen bestuur van februari vervalt. De beoordeling van de zienswijzen wordt voortaan inhoudelijk ingevoegd in of bij de ontwerpbegroting die aan de raden wordt toegezonden.

4.2 Overige zienswijzen

Naast de zienswijzen met betrekking tot de zienswijzenprocedure van de kadernota zijn ook enkele zienswijzen op andere onderwerpen ingediend. Deze wensen zijn dermate beperkt in aantal en zwaarte, dat het voor de hand ligt het wijzigingsbesluit daarop niet aan te passen.

a) Baarn geeft aan dat ze de evaluatietermijn op 4 jaar willen hebben. Woudenberg geeft aan dat de evaluatietermijn lang is. De (maximale) termijn is gekozen om de (administratieve) lasten van evaluatie niet al te groot te maken en met een ingewerkte raad te kunnen evalueren.
b) Wijk bij Duurstede wil zienswijzen en burgerparticipatie op bestuursbesluiten, raadscommissies, alsmede een enquête niet uitsluiten. Dit blijft binnen het voorstel en de wet mogelijk.
c) Stichtse Vecht verzoekt om een kadernota in plaats van een kaderbrief. In de wet wordt het dagelijks bestuur verplicht om de ‘financiële en beleidsmatige kaders’ aan de raden te zenden. In de praktijk wordt dat vaak door middel van een ‘kadernota’ of ‘kaderbrief’ gedaan. De benaming is dus divers, maar de inhoudelijke betekenis is hetzelfde.

4.3 Verzoeken

Enkele gemeenten vragen in hun zienswijze geen wijziging van het wijzigingsbesluit maar doen verzoeken. Deze wensen lijken niet breed te leven en kunnen (te zijner tijd) desgewenst los van de wijzigingsprocedure van de GR-VRU worden uitgewerkt.

a) Baarn verzoekt de raadsrapporteurs mee te nemen in de informatievoorziening. Dit is reeds mogelijk binnen de GR-VRU. Hiervoor is geen aanpassing van het Wijzigingsbesluit GR-VRU nodig.
b) Oudewater verzoekt de VRU een participatiekader op te stellen. Dit is reeds mogelijk binnen de GR-VRU, door middel van een besluit van het bestuur. Hiervoor is geen aanpassing van het Wijzigingsbesluit GR-VRU nodig.

c) Woudenberg verzoekt de VRU om een voorstel tot het instellen van een raadsadviescommissie in samenspraak met de accounthouders namens de raden van de deelnemende gemeenten te ontwikkelen Dit is op grond van de wet een initiatiefrecht van alle raden gezamenlijk.

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Startdocument burgerberaad

Beleidsveld	Participatie
Organisatieonderdeel	Wijken
Opsteller	Karin Visser
Kenmerk	1055034
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Het startdocument burgerberaad vast te stellen met als belangrijkste randvoorwaarden:
   a. Een heldere opdracht aan de gelote burgers
   b. Het onderwerp en de vraagstelling voldoen aan de volgende criteria: maatschappelijk relevant, politiek relevant, geeft zichtbaar resultaat en is geschikt voor het instrument burgerberaad
   c. Procesbegeleiding is onafhankelijk
   d. Deelnemers zijn representatief voor Utrechtse bewoners
   e. Deelname is toegankelijk en laagdrempelig
   f. Er is voldoende tijd en budget
   g. De eerste burgerberaden worden gezien als een leertraject

2. Zodra er middelen beschikbaar zijn voor organisatie en opvolging van een burgerberaad, het eerste burgerberaad over ‘oud & nieuw’ te laten gaan, waarbij de vraag gesteld wordt hoe oud & nieuw in Utrecht een feest kan zijn voor iedereen en of een lokaal vuurwerkverbod daarbij wenselijk is.

3. Utrechters te laten meedenken over de formulering van de vraagstelling van het onderwerp van het eerste burgerberaad en het onderwerp en de vraagstelling voor een tweede burgerberaad.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Uit het nu ter vaststelling voorliggende startdocument wordt duidelijk hoe we een burgerberaad willen organiseren in Utrecht, onder welke voorwaarden en hoe we tot een representatieve deelname willen komen. In het startdocument wordt aandacht besteed aan:
- Waarom een burgerberaad
- Voorwaarden voor een burgerberaad
- Politiek opdracht en rol van de raad
- Criteria voor het onderwerp en de vraagstelling
- Rol van ambtenaren
- Onafhankelijke procesbegeleiding
- Representatieve deelname/ loting
- Drempels wegnemen voor deelname
- Communicatie en campagne
- Onderzoek en leren
- Kosten

Op dit moment kunnen wij nog niet starten met een burgerberaad. Zodra de raad geld beschikbaar stelt, beginnen wij met het eerste burgerberaad over hoe oud & nieuw in Utrecht een feest kan zijn voor iedereen, waarbij ook de vraag wordt gesteld of een lokaal vuurwerkverbod wenselijk is. Voorwaardelijk is ook dat er middelen zijn voor de opvolging van de adviezen (de uitvoering).

Context

Aanleiding

Op 10 maart 2022 is de motie ‘’Utrechts burgerberaad’’ aangenomen om een startvoorstel uit te werken om in Utrecht volgens de in deze motie geschetste randvoorwaarden te starten en ervaring op te gaan doen met enkele burgerberaden. In het coalitieakkoord “Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat” stond vervolgens dat we in deze coalitieperiode ervaring op gaan doen met burgerberaden (met een diverse vertegenwoordiging van Utrechters, geselecteerd door loting). Het startdocument burgerberaad is een uitwerking van deze motie en de opgave uit het coalitieakkoord.

Juridische context

Het burgerberaad is een nieuw democratisch instrument. Binnen ons bestaande participatiebeleid, de inspraak- en participatieverordening en de referendumverordening zijn hier (nog) geen regels voor. Het vaststellen van nieuw beleid of een verordening is een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Daarom is dit voorstel een raadsvoorstel.

De raad geeft een groep gelote bewoners de opdracht om met een advies te komen, dat zwaarwegend is voor verdere besluitvorming en waar alleen beargumenteerd vanaf geweken kan worden, met inachtneming van het stemrecht van het individuele raadslid en de eigen verantwoordelijkheden van college en burgemeester als bestuursorganen. Dit vergt een andere rol van college, burgermeester en raad. Er kan geen bezwaar gemaakt worden tegen dit besluit. Er is geen sprake van een inspraakprocedure.

Beslistermijn

Besluitvorming over dit startdocument is nodig voor het zomerreces 2023 om vervolgens tijdig een voorstel voor te kunnen leggen voor daadwerkelijke start van het eerste burgerberaad over oud & nieuw met daarin de formulering van de opdracht aan de ingelote bewoners en vraagstelling. Tevens moet voor het zomerreces 2023 besloten zijn over het beschikbaar stellen van middelen. Besluitvorming over de start van een eerste burgerberaad is nodig in september 2023 om in oktober 2023 te kunnen starten met het burgerberaad en eventuele maatregelen voor oud & nieuw van 2024/2025 tijdig te kunnen voorbereiden.

Beoogd effect

Er is helderheid over hoe en onder welke randvoorwaarden een burgerberaad georganiseerd kan worden, waarbij de ingelote deelnemers goed begeleid worden, zich gezien en gehoord voelen, op een rustig tempo kunnen overleggen (delibereren) en invloed hebben op de vraag die voorligt.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- Amendement 101: burgerberaad starten in 2023
- Motie 95/2022: Utrechts burgerberaad

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het startdocument burgerberaad vast te stellen met als belangrijkste randvoorwaarden: a. Een heldere opdracht aan de gelote burgers b. Het onderwerp en de vraagstelling voldoen aan de volgende criteria: maatschappelijk relevant, politiek relevant, geeft zichtbaar resultaat en is geschikt voor het instrument burgerberaad c. Procesbegeleiding is onafhankelijk d. Deelnemers zijn representatief voor Utrechtse bewoners e. Deelname is toegankelijk en laagdrempelig f. Er is voldoende tijd en budget g. De eerste burgerberaden worden gezien als een leertraject
Argumenten	
1.1	Een burgerberaad geeft mogelijkheden om een bredere groep Utrechters te betrekken en zeggenschap te geven.
	In het coalitieakkoord is aangegeven dat we de grote uitdagingen waar we als stad voor staan samen met de Utrechters willen aanpakken en dat Utrechters zeggenschap hebben over ontwikkelingen in hun stad, wijk, buurt en straat. Een van de doelen bij de herijking van Samen Stad Maken is om een grotere en meer diverse groep Utrechters te betrekken bij de lokale democratie. Een burgerberaad kan hieraan bijdragen als we vasthouden aan de genoemde randvoorwaarden
1.2	De randvoorwaarden in het startdocument sluiten aan bij motie 95/2022 'Utrechts burgerberaad''
	In motie 95/2022 heeft de raad zelf al randvoorwaarden genoemd waar een burgerberaad aan zou moeten voldoen. Deze randvoorwaarden zijn in bijgevoegd startdocument uitgewerkt.
1.3	De randvoorwaarden zijn gebaseerd op ervaringen in Nederland en buitenland.
	In andere plaatsen is al ervaring opgedaan met een burgerberaad. Zo is er ervaring opgedaan om te zorgen voor representativiteit, onafhankelijke procesbegeleiding, juiste formulering van een onderwerp en vraagstelling en een helder opdracht. Wij hebben deze ervaringen verwerkt in het startdocument.
1.4	Het startdocument is tot stand gekomen met inbreng van bewoners.
	De Transitiemotor030 (TM030) is initiatiefnemer van het burgerberaad in Utrecht waar wij als gemeente op zijn aangesloten (co-creatie). Om deze groep te verbreden is in overleg met de TM030 ook contact gezocht met andere Utrechters die actief zijn in de wijken, bewoners die zich hebben aangesloten bij het netwerk Sleutelpersonen en jongeren die zijn aangesloten bij de Young Minds. Zij hebben allen meegedacht over de randvoorwaarden voor een burgerberaad. Deze groep van vaste betrokkenen die bekend zijn (geworden) met het instrument burgerberaad, geeft de mogelijkheid om dit onderwerp goed uit te diepen, dilemma's te bespreken en met elkaar een doordacht startdocument op te leveren. Hun aanbevelingen om bijvoorbeeld het burgerberaad zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk te maken zijn verwerkt in het startdocument.
1.5	Door een opdracht voor de ingelote bewoners te formuleren blijft de beslissingsbevoegdheid bij de raad

	De adviezen worden als zwaarwegend beschouwd en in principe overgenomen als het aan de randvoorwaarden voldoet, met inachtneming van het stemrecht van het individuele raadslid en de eigen verantwoordelijkheden van college en burgemeester als bestuursorganen. Het uitgangspunt is dat een raadslid zonder last (en ruggespraak) stemt over het betreffende onderwerp.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Er is nog geen budget beschikbaar voor de organisatie van een burgerberaad.
	Een burgerberaad is een relatief dure participatievorm. Binnen de huidige begroting is er slechts beperkt budget beschikbaar: via amendement 101/2022 is 50.000 euro beschikbaar gesteld om te starten met een burgerberaad. Dit geld is nodig voor een stadsbrede campagne voorafgaande aan de start. De kosten voor de organisatie van een burgerberaad zijn € 400.000 per burgerberaad (dit is exclusief uitvoeringskosten). Dit betrekken we bij de integrale afweging in de voorjaarsnota 2023.
1.2	Het woord 'mandaat' uit motie 95/2022 is niet overgenomen
	In motie 95/2022 noemt de raad zelf 'mandaat' als een van de randvoorwaarden voor een burgerberaad. Dit zou echter betekenen dat de ingelote bewoners uit naam van een bestuursorgaan besluiten mogen nemen (artikel 10:1 Awb). Dat is bij een burgerberaad niet de bedoeling; de beslissingsbevoegdheid blijft bij de raad. De ingelote bewoners krijgen geen juridisch mandaat, maar hun adviezen worden in principe wel een op een overgenomen (als zij voldoen aan financiële, juridische en praktische randvoorwaarden). Daarom is gekozen voor het woord 'opdracht' en voor 'zwaarwegend advies dat in principe wordt overgenomen als het aan de randvoorwaarden voldoet'. Op die manier voldoet het wel aan de toelichting uit de motie: 'heldere afspraken vooraf wat met de uitkomsten gebeurt'. Deze formulering van zwaarwegend advies maakt het instrument burgerberaad wel duidelijk anders dan andere, bestaande participatievormen met minder vergaande zeggenschap.
1.3	Een onafhankelijke partij kan niet alle vormen van (individuele) beïnvloeding wegnemen.
	Met deze randvoorwaarden willen we het burgerberaad zo onafhankelijk mogelijk maken. Maar deelnemers zijn uiteraard vrij om op eigen initiatief buiten de bijeenkomsten te praten over het onderwerp van het burgerberaad. Dit maakt dat beïnvloeding niet compleet uitgesloten kan worden. Aan het einde van een burgerberaad blijft het de verantwoordelijkheid van het college om met een voorstel naar de raad te gaan voor opvolging van de adviezen van het burgerberaad. Daarbij is het uitgangspunt dat de adviezen zwaarwegend zijn en in principe worden overgenomen als ze aan de randvoorwaarden voldoen.
1.4	Niet iedereen kan deelnemen.
	We zien dat steeds meer mensen in de overlevingstand komen als gevolg van de huidige economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Ook jongeren hebben het zwaar na corona. Niet iedereen zal zin, tijd en de mogelijkheid hebben om deel te nemen, terwijl we op zoek zijn naar een zo representatief mogelijke groep van deelnemers. We doen er alles aan om deelname ook voor deze doelgroepen zo makkelijk mogelijk te maken (zie paragraaf 9 van het startdocument).
Beslispunt	
2	Zodra er middelen beschikbaar zijn voor organisatie en opvolging van een burgerberaad, het eerste burgerberaad over 'oud & nieuw' te laten gaan, waarbij de vraag gesteld wordt hoe oud & nieuw in Utrecht een feest kan zijn voor iedereen en of een lokaal vuurwerkverbod daarbij wenselijk is.
Argumenten	

2.1	Het onderwerp voldoet aan alle vier de criteria en kaders voor vraagstelling.
	- Het is een onderwerp waar nog politieke verdeeldheid over bestaat en waar op korte termijn geen overeenstemming in verwacht wordt. - Het is maatschappelijk relevant. Het in 2021 uitgevoerde belevingsonderzoek jaarwisseling laat zien dat het onderwerp erg leeft in de stad. - De uitvoerbare adviezen kunnen direct worden overgenomen met zichtbaar resultaat tijdens de jaarwisseling van 2024/2025 en een burgerberaad is hierbij een geschikte vorm. - Bovendien is de vraagstelling niet te ruim of te smal en geeft daarmee voldoende ruimte voor bewoners om met voorstellen te komen. Het onderwerp is bij uitstek geschikt om aan bewoners over te laten. Daarmee is een burgerberaad een geschikt instrument voor dit onderwerp. Een concreet en gericht onderwerp als oud&nieuw is bovendien zeer geschikt als eerste onderwerp voor een burgerberaad om van te leren voor een volgend burgerberaad.
2.2	Het onderwerp is urgent.
	Om de resultaten van een burgerberaad toe te kunnen passen bij de jaarwisseling van 2024/2025, is het gezien de doorlooptijd van een burgerberaad en de maatregelen die genomen moeten worden, noodzakelijk dat het burgerberaad 1 oktober 2023 van start kan gaan.
2.3	Er is bij betrokken bewoners veel draagvlak om met dit onderwerp te starten.
	Er zijn veel mogelijke onderwerpen voor een eerste burgerberaad besproken met de bij het startdocument betrokken bewoners. Zij hebben aangegeven voorstander te zijn om met dit onderwerp te starten.
2.4	Er is sprake van een enkelvoudige opdracht.
	De gemeente kan alleen beslissen over dit onderwerp. Dat maakt de besluitvorming en de uitvoering na het besluit eenvoudiger.
Kanttekeningen/Risico’s	
2.1	Er is geen stadsbrede uitvraag/participatie gedaan over mogelijke onderwerpen.
	We hebben mogelijke onderwerpen besproken met betrokken bewoners, maar we hebben het niet breed uitgevraagd onder alle Utrechters. Dit onderwerp heeft veel draagvlak om aan te gaan, zowel intern als bij betrokken bewoners. Het nog breder uitvragen in de stad wat een geschikt onderwerp is voor een burgerberaad heeft als risico dat er sprake is van ‘schijnparticipatie’ vanwege de grote voordelen van dit onderwerp voor een eerste burgerberaad.
2.2	Er is nog geen budget beschikbaar voor de uitvoering van de adviezen van het burgerberaad
	Het resultaat van het burgerberaad zal bestaan uit een aantal zwaarwegende adviezen die in principe worden overgenomen als ze aan de randvoorwaarden voldoen. Er is op dit moment geen uitvoeringsbudget in de begroting daarvoor aangemerkt. We zullen dit betrekken bij de integrale afweging in de voorjaarsnota 2023.
2.3	Mogelijk is er onvoldoende personeel om de aanbevelingen (volledig) uit te voeren.
	Afhankelijk van de aanbevelingen zal er een beroep worden gedaan op extra capaciteit van de hulpdiensten, met name van Toezicht en Handhaving en de Politie. Maar ook van de eigen gemeentelijke organisatie.
2.4	Mogelijk wordt er landelijk een vuurwerkverbod opgelegd.
	Vooraf of tijdens het burgerberaad is er een kans dat er een landelijk vuurwerkverbod wordt ingesteld. Wij verwachten dit niet, maar mocht dit toch gebeuren, dan zullen we de vraagstelling aanscherpen en de focus leggen op alternatieve invullingen van vuurwerk.

Beslispunt	
3	Utrechters te laten meedenken over de formulering van de vraagstelling van het onderwerp van het eerste burgerberaad en het onderwerp en de vraagstelling voor een tweede burgerberaad.
Argumenten	
3.1	Het is belangrijk dat de vraagstelling voldoende open is geformuleerd en voor iedereen begrijpelijk is.
	In het startdocument is een concept vraagstelling voor het eerste burgerberaad over ‘oud & nieuw’ opgenomen. Door Utrechters mee te laten denken over de formulering van de vraagstelling zorgen we ervoor dat het voor iedereen begrijpelijk is. Na deze participatie wordt de opdracht en de vraagstelling ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.
3.1	Het is belangrijk om aan te sluiten bij wat er in de stad leeft.
	Wij hebben al een aantal mogelijke onderwerpen in beeld. Om de maatschappelijke urgentie goed te kunnen toetsen is het nodig breder het gesprek aan te gaan over relevante onderwerpen voor een tweede burgerberaad.
3.2	Het vergroot de kans op inclusieve deelname aan het burgerberaad.
	Des te breder het onderwerp leeft in de stad, des te groter de kans dat veel verschillende Utrechters zich aanmelden.
Kanttekeningen/Risico’s	
3.1	Dit levert mogelijk onderwerpen op die niet geschikt zijn voor een burgerberaad.
	Risico is dat we verwachtingen wekken die we niet waar kunnen maken. Daarom is het belangrijk om daar tijdens de (online) gesprekken duidelijk over te zijn.

Financiën
Een burgerberaad kost naar schatting 400.000 euro per beraad (exclusief campagnekosten waarvoor 50.000 euro beschikbaar is). Uit de 4 ton worden de volgende kosten betaald: ambtelijke inzet (voor formulering opdracht en vraagstelling, loting, uitnodiging, communicatieplan, etc) en externe kosten zoals inhuur onafhankelijke procesbegeleiding, gespreksleiding en verslaglegging, vergoedingen voor deelnemers, zaalhuur, catering en onafhankelijk onderzoek. Via amendement 101/2022 is dekking voor het voeren van een stadsbrede campagne om mensen te informeren over het burgerberaad. Voor de twee burgerberaden die we willen uitvoeren, is nog geen dekking. Ook niet voor de opvolging van de adviezen uit het eerste burgerberaad. We betrekken dit bij de integrale afweging van de voorjaarsnota 2023.

Vervolg
Na besluitvorming over dit startdocument en indien budget beschikbaar is voor de organisatie en opvolging van een burgerberaad, kan een voorstel worden voorgelegd aan de Raad om te starten met het eerste burgerberaad over oud & nieuw. Daarin wordt ook de opdracht en de vraagstelling uitgewerkt.

Ervaringen die worden opgedaan met een burgerberaad worden gebruikt om bestaande participatievormen te verbeteren. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de uitvoering van Samen Stad Maken (participatie en initiatief) beter kan. Bestaande middelen en werkwijzen behoeven ook verbetering (bijvoorbeeld de wijkplatforms). Op basis van de evaluatie van een burgerberaad kijken we wat dat kan betekenen voor de bestaande participatievormen.

Participatie
Zie het bijgevoegde participatieverslag.

Communicatie
Over de inhoud van dit voorstel wordt gecommuniceerd door middel van een persbericht. Daarnaast worden de vuurwerkverkooppunten geïnformeerd. Er wordt een communicatieplan opgesteld voor de start van het eerste burgerberaad.

Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Startdocument burgerberaad

Bijlagen informatief
- Participatieverslag startdocument burgerberaad
- Presentatie burgerberaad van Transitiemotor030

Startdocument
Utrechts burgerberaad

Definitieve versie: 12 april 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord: Aan de slag! 3
1. Aanleiding 4
2. Wat is een burgerberaad? 4
3. Wat zijn de voorwaarden voor een burgerberaad? 7
4. Waar moet de opdracht aan voldoen? 7
5. Waar moeten het onderwerp en de vraag aan voldoen? 9
6. Mogelijke onderwerpen 10
7. Rollen van ambtenaren en externe procesbegeleiding 11
8. Hoe zorgen we via loting voor een representatieve groep deelnemers? 12
9. Hoe maken we deelname makkelijk(er)? 13
10. Publiekscampagne en communicatie 14
11. Wat zijn de kosten van een burgerberaad? 15
12. Leernetwerk & onafhankelijk onderzoek 16
13. Kansen, risico's en dilemma's 17
Bijlage 1: Programma van eisen voor onafhankelijke procesbegeleiding 19
Bijlage 2: Broninformatie 19
Bijlage 3 : Mogelijke onderwerpen voor een tweede burgerberaad 20

Voorwoord: Aan de slag!

Democratie is meer dan één keer in de vier jaar stemmen. Als stad willen we dat bewoners de gemeente en haar mensen kent, dat bewoners betrokken worden bij besluiten en voelen dat er wordt geluisterd naar hun inbreng. De grote uitdagingen waar we als stad voor staan willen we samen met de stad, de Utrechters, aanpakken. In ons coalitieakkoord heeft dit college al gesteld aan de slag te willen met participatie: dóén in plaats van 'praten over'. Naast het verstevigen van mooie instrumenten die we al hebben om de democratie te versterken, zoals het initiatievenfonds en de wijkplatforms, onderzoeken we nu ook de kansen van een burgerberaad.

Een gelote groep van 100 bewoners wordt door het stadsbestuur gevraagd om tot een besluit te komen over een maatschappelijk relevant probleem waar bestuur en politiek zelf niet uitkomen. "Politiek moet je niet te veel aan politici overlaten. Daar zijn onze problemen namelijk te complex voor", zo stelt Eva Rovers in haar boek Nu is het aan ons. In het voorjaar van 2022 nam de Utrechtse gemeenteraad bijna unaniem de motie 'een Utrechts burgerberaad' aan, waarin de opdracht werd gegeven met een startdocument te komen. Dat voorstel ligt nu voor u.

In het proces om tot dit voorstel te komen zijn veel inspirerende gesprekken gevoerd. Met sleutelpersonen uit de Utrechtse wijken, die in eerste instantie hun twijfels hadden bij een Utrechts burgerberaad. Lukt het om met dit middel een afspiegeling van alle Utrechters te bereiken? Met leden van de wijkplatforms, die aanstipten dat de gemeente moest oppassen met 'oude schoenen weggooien voor de nieuwe zijn ingelopen'. Of bijvoorbeeld met de jongerengroep Young Minds die hele waardevolle input leverde voor onderwerpen voor een mogelijk burgerberaad. Al hun inspirerende inbreng en soms terechte twijfels hebben wij meegenomen in het uiteindelijke voorstel.

Ons doel is om een grotere en meer diverse groep Utrechters te betrekken bij de lokale democratie. Een burgerberaad kan hieraan bijdragen als we goed vasthouden aan een aantal waarden. Het beraad moet toegankelijk zijn voor iedereen, onafhankelijk van politieke inmenging, maatschappelijk relevant en met een duidelijke opdracht. En nu: aan de slag!

Eva Oosters
Wethouder Participatie

1. Aanleiding

In de loop van 2021 organiseerde de Transitiemotor Utrecht (een netwerk van actieve Utrechters) samen met ambtenaren van de gemeente en een aantal raadsleden de ‘Expeditie burgerberaad’. Tijdens deze expeditie is onderzocht of een burgerberaad iets voor Utrecht zou kunnen zijn. De gemeenteraad kreeg hiervan een verslag en reageerde enthousiast. Op 10 maart 2022 namen zij vlak voor de gemeenteraadverkiezingen motie 95 “Utrechts burgerberaad” (M95/2022) aan waarin zij het college vragen om een startvoorstel uit te werken.

Belangrijke overwegingen daarbij waren dat:

- *In een burgerberaad de wijsheid en gezamenlijke denkkracht van bewoners wordt ingezet om over lastige maatschappelijke vraagstukken tot oplossing(srichting)en te komen die de politiek overneemt of naar beleid vertaalt.*
- *In een burgerberaad invloed van bewoners wordt gehonoreerd (zeggenschap en eigenaarschap) en zij betrokken blijven bij de vertaling van hun aanbevelingen naar beleid en uitvoering.*

Het nieuwe college schreef in haar coalitieakkoord ‘*Investeren in Utrecht; kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat 2022-2026’* een hoofdstuk ‘Contact maakt de stad’. Daarin is over het burgerberaad het volgende opgenomen: *“We zien dat het instrument burgerberaad in opkomst is en zijn hier nieuwsgierig naar. We doen in deze periode verdere ervaring op met burgerberaden (met een diverse vertegenwoordiging van Utrechters, geselecteerd door loting).”* Daarmee de motie benadrukkend dat *“een burgerberaad van toegevoegde waarde is voor Utrecht, onze bewoners en de lokale democratie*”.

Dit startdocument is tot stand gekomen in samenwerking met ongeveer 50 betrokken Utrechters van de Transitiemotor030, Utrechters actief in de wijken, het netwerk Sleutelpersonen en het netwerk Young Minds. Het startdocument geeft aan hoe het college van B&W naar een burgerberaad kijkt, hoe we het kunnen organiseren en welke voorwaarden daarbij belangrijk zijn. Dit startdocument geeft ook aan hoe wij in samenwerking met de betrokken Utrechters en de gemeenteraad gaan komen tot een daadwerkelijke start van een eerste Utrechts burgerberaad en hoe wij daarvan gaan leren voor volgende burgerberaden. De ‘opdrachtformulering’ van het eerste burgerberaad volgt hierna. Op basis van ervaringen met de eerste burgerberaden bekijken we of ons beleid of de inspraak- en participatieverordening aangepast moet worden.

Wij hebben dankbaar gebruik gemaakt van ervaringen in het buitenland en van andere gemeenten en provincies in Nederland die een burgerberaad organiseerden. In bijlage 2 staat onze ‘Broninformatie’.

2. Wat is een burgerberaad?

Tijdens een burgerberaad komt een groep bewoners tijdens een aantal bijeenkomsten bij elkaar. Zij worden door het gemeentebestuur gevraagd om advies te geven over een bepaald onderwerp. Ze denken na over een vraag die sterk leeft in de samenleving en veel mensen bezighoudt. Het zijn vraagstukken waar het schuurt en waar meningen of belangen botsen. Het kan gaan over kwesties waar de politiek niet goed uit komt. College, burgemeester en raad geven van tevoren aan dat zij de adviezen als zwaarwegend beschouwen en in principe overnemen als het aan de randvoorwaarden voldoet, met inachtneming van het stemrecht van het individuele raadslid en de eigen verantwoordelijkheden van college en burgemeester als bestuursorganen.

De bewoners die meedoen aan het burgerberaad worden ingeloot zodat alle bewoners kans krijgen om mee te doen. De deelnemers zijn een weergave van de Utrechtse samenleving. Met elkaar zoeken zij naar een oplossing op de vraag die voorligt.

Een burgerberaad gaat om het gesprek met elkaar. Discussies en tegenstellingen mogen er zijn, en tijdens een burgerberaad ga je als groep met elkaar op zoek naar overeenkomsten en oplossingen. Het is een nieuwe vorm van democratie naast stemmen op een politieke partij en meedenken/meedoen met plannen van de gemeente. Dit heet ook wel een *overlegdemocratie*. Een burgerberaad is door deze manier van overleggen goed in te zetten voor onderwerpen die voor bewoners belangrijk zijn en/of onderwerpen die gepolariseerd zijn.

De deelnemers bepalen zelf welke informatie, tussenstappen en regels er nodig zijn. Een burgerberaad gaat over *consent*[1]. Het is niet nodig dat iedere deelnemer 100% voor is, maar wel dat elke deelnemer *voldoende* voor is. Dat betekent dat de deelnemers een advies schrijven waar de meeste deelnemers het mee eens zijn. Ook als je niet helemaal overtuigd bent, kun je toch meegaan in de mening van de meeste anderen.

De ingelote deelnemers hebben tijdens het beraad – op hun eigen initiatief - ook zelf een netwerk van Utrechters waar zij gesprekken mee voeren. Zo nemen ze als het ware automatisch de mening van een groter publiek mee.

Een burgerberaad gaat niet over steun krijgen voor plannen die er al zijn. Bij een burgerberaad maken bewoners helemaal zelf de plannen om tot beter beleid te komen.

Als er geen politieke wil is om bestaand beleid aan te passen, heeft het ook geen zin om daarover een burgerberaad te organiseren. Burgerberaden zijn niet bedoeld om 'draagvlak te scheppen' over beslist beleid. Het is precies andersom: laten zien wat er leeft in de samenleving en voor welke ambitieuze ideeën van bewoners politieke daadkracht nodig is. Uit het boek: 'Nu is het aan ons' van Eva Rovers.



Bron: Transitiemotor030

[1] Consent betekent dat je besluiten neemt waar geen van de aanwezigen meer een overwegend, beargumenteerd bezwaar op heeft (bron: www.consentmethode.nl).

Een burgerberaad heeft een aantal stappen:

Stap 1: Starten

- Kennismaken met elkaar.
- Een bijeenkomst waarbij de raad, het college of de burgemeester de opdracht geeft aan de bewoners.
- De start van het burgerberaad met onafhankelijke gespreksleiding. Ze stellen de onderlinge spelregels vast en spreken af hoe ze tot adviezen gaan komen. En er wordt gecheckt of de vraagstelling duidelijk is voor iedereen. Een grote groep mensen met verschillende achtergronden betekent ook een verschil in kennis en ervaring over het onderwerp. Ze bespreken welke kennis en informatie op te vragen.

Stap 2: Informeren

- Informatie horen van experts, ervaringsdeskundigen, betrokken partijen en ambtenaren. Zowel fysiek met elkaar als online. Als het burgerberaad besluit externen te betrekken, dan kan dat invloed hebben op hoelang het burgerberaad duurt. Bijvoorbeeld omdat er aparte bijeenkomsten georganiseerd worden.

Stap 3: Overleggen

Het is gewenst om ook te overleggen in kleinere groepen. Tijdens deze overleggen, ook met onafhankelijke gespreksleiding per tafel, zoeken de deelnemers door het delen van inzichten en overwegingen samen naar oplossingen en adviezen. Tijdens de gehele periode van overleg kan aanvullend (digitaal) een gesprek gevoerd worden met de stad bijvoorbeeld door online een poll te houden of bijeenkomsten te organiseren waarvan de uitkomsten worden meegenomen in een volgende bespreking van het burgerberaad. Op die manier wordt een nog bredere groep betrokken.

Stap 4: Advies uitbrengen

- In de laatste bijeenkomst maakt de groep gezamenlijk keuzes over de adviezen die ze aan college, burgemeester en/of raad gaan voorleggen. Hiervoor stemmen de deelnemers per voorgestelde oplossing/advies. De verschillende adviezen kunnen worden samengevoegd. Niet de meeste stemmen gelden maar alle stemmen gelden. Er worden gedragen besluiten genomen waarbij iedere deelnemer zich gezien, gehoord en begrepen voelt (bron: www.consentmethode.nl/overheid).
- De deelnemers bepalen samen de vorm en de inhoud van het adviesrapport.
- Op basis van het adviesrapport wordt een besluit gevraagd aan het bevoegd orgaan (burgemeester, college van B&W of raad). Het adviesrapport zelf wordt uiteraard ook naar het college en naar de gemeenteraad gestuurd[2].

Wij gaan voor het eerste burgerberaad uit van 5 bijeenkomsten verdeeld over ongeveer 4 of 5 maanden (ongeveer om de 3 à 4 weken). Inclusief de voorbereidingstijd van ongeveer 5 maanden en de tijd die daarna nodig is om checks te doen en een bestuursvoorstel te maken (3 maanden), betekent dit dat een burgerberaad al snel een jaar duurt. Daarbij houden we rekening met:

[2] Verslagen en adviesrapporten van de eerste burgerberaden gaan we sowieso aan de raad sturen, ook als het een collegebevoegdheid is. Het is wenselijk om de raad goed aangesloten te houden om achteraf een goede evaluatie uit te voeren.

- Regelmatige bijeenkomsten (een hele dag in het weekend).
- Voldoende tussentijd waarin deelnemers zich kunnen voorbereiden op de volgende bijeenkomst.
- Vakanties en religieuze feestdagen.

3. Wat zijn de voorwaarden voor een burgerberaad?

Op basis van motie 95, de bevindingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de commissie Brenninkmeijer (rijks-adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid) komen wij tot de volgende voorwaarden voor een succesvol Utrechts burgerberaad:

a. Opdracht: er ligt een duidelijke opdracht van het betrokken bestuursorgaan (raad, college en/of burgemeester) aan het burgerberaad. Daarbij is ook vastgelegd wat er met de uitkomsten van een burgerberaad gebeurt. De adviezen worden als zwaarwegend beschouwd en in principe overgenomen als het aan de randvoorwaarden voldoet, met inachtneming van het stemrecht van het individuele raadslid en de eigen verantwoordelijkheden van college en burgemeester als bestuursorganen. Het uitgangspunt is dat een raadslid zonder last (en ruggespraak) stemt over het betreffende onderwerp. Een van de randvoorwaarden is dat het uitvoerbaar is. Een advies kan bijvoorbeeld niet uitvoerbaar zijn als het niet aan bepaalde regelgeving voldoet, we niet beschikken over voldoende financiële middelen of het advies is praktisch/technisch/juridisch niet uitvoerbaar.
b. Onderwerp en vraagstuk: het onderwerp en de vraagstelling voldoen aan de criteria maatschappelijk relevant, politiek relevant, zichtbaar resultaat en burgerberaad is geschikt instrument.
c. Onafhankelijke procesbegeleiding: een onafhankelijke partij die geselecteerd wordt door de gemeente zorgt vanaf het begin voor het goede open gesprek, verslaglegging en veiligheid binnen de groep. Er is een onafhankelijk ‘loket’ voor integriteitsvraagstukken of klachten. De deelnemers kunnen samen met de onafhankelijke procesbegeleiding professionals en ervaringsdeskundigen vragen om hun (vak)kennis te delen.
d. Representativiteit: samenstelling die een goede afspiegeling vormt van de Utrechtse bevolking door middel van loting.
e. Toegankelijk: meedoen moet voor alle bewoners zo makkelijk mogelijk zijn; we nemen zoveel mogelijk belemmeringen om deel te nemen weg.
f. Voldoende tijd en budget: om het overleg te voeren dat nodig is. De afdeling - waar het onderwerp onder valt - moet voldoende tijd aan het burgerberaad kunnen besteden. En er moet voldoende tijd zijn om de taal van bewoners om te zetten naar politieke voorstellen en een uitvoeringstoets te doen.
g. Onderzoeken: we evalueren de burgerberaden en voeren onderzoek uit om ervan te leren voor volgende burgerberaden.

4. Waar moet de opdracht aan voldoen?

De opdracht moet volledig helder zijn zodat vooraf is afgesproken wat er met de uitkomsten gebeurt en de ingelote bewoners weten waar ze aan toe zijn. Dit betekent dat het resultaat van het burgerberaad (het antwoord op de vraag) een zwaarwegend advies is dat in principe wordt overgenomen door het college, burgemeester ofwel raad als het aan de randvoorwaarden voldoet,

met inachtneming van het stemrecht van het individuele raadslid en de eigen verantwoordelijkheden van college en burgemeester als bestuursorganen. Het uitgangspunt is dat een raadslid zonder last (en ruggespraak) stemt over het betreffende onderwerp.

We kiezen hier niet voor het woord ‘mandaat’ omdat dit zou betekenen dat de ingelote bewoners uit naam van een bestuursorgaan besluiten mogen nemen (artikel 10:1 Awb). Dat is bij een burgerberaad niet de bedoeling; de beslissingsbevoegdheid blijft bij de raad. De formulering van ‘opdracht’ en ‘zwaarwegend advies dat in principe wordt overgenomen’, maakt dat dit instrument wel duidelijk anders is dan andere participatievormen met minder vergaande zeggenschap.

Alle adviezen van het burgerberaad zijn van tevoren getoetst op uitvoerbaarheid: tussentijds en aan het einde. In de meeste gevallen zal het besluit over de opvolging (het uitvoeren van de adviezen) ook een bevoegdheid zijn van de raad. Maar er kan ook een burgerberaad georganiseerd worden over een onderwerp dat de bevoegdheid is van het college of de burgemeester.

College, burgemeester of raad hebben een rol voor het beraad, tijdens het beraad en na het beraad.

Voor het beraad
Het college, burgemeester of de raad (afhankelijk van welk orgaan bevoegd is bij de vraagstelling) geeft de opdracht aan de ingelote bewoners om met de vraag aan de slag te gaan, met daarbij het verzoek om tot adviezen te komen. Deze opdracht wordt zwart op wit gezet in een college-, burgemeester- of raadsbesluit en dus formeel verankerd. Wellicht is het in de toekomst mogelijk om de opdracht namens gemeente samen met een andere partij (bijvoorbeeld uit de zorg of het onderwijs) te geven. Voor een eerste burgerberaad zien wij een opdracht van college, burgemeester of raad voor ons.

Vooraf moet duidelijk zijn wat wordt gevraagd van de bewoners die meedoen. Ook is helder hoe de burgemeester, het college en de raad op de hoogte wil blijven en worden er afspraken gemaakt over aanwezigheid van burgemeester, college en raadsleden bij de bijeenkomsten. Wanneer mogen zij aanwezig zijn om mee te luisteren en sfeer te proeven? Om al deze afspraken goed te kunnen maken, organiseren we vooraf een bijeenkomst tussen de ingelote bewoners en een vertegenwoordiging van de bestuursorganen college, burgemeester en raad. Zo kunnen zij elkaar leren kennen en met elkaar bespreken wat er nog onduidelijk is (over o.a. de vraagstelling). College, burgemeester en raad kunnen hun vertrouwen uitspreken en de bewoners weten dat ze het niet voor niks doen. Door deze ontmoeting worden verwachtingen van beiden kanten helder. Om latere misverstanden te voorkomen worden alle afspraken vastgelegd in een reglement van orde. Hierin staat: wie doet wat, wie is waarvoor verantwoordelijk, wie mag besluiten tot het inschakelen van ambtenaren/derden, wie beslist over de inzet van budget et cetera.

Tijdens het beraad
Tijdens het beraad staan ambtenaren, het college, de burgemeester en de raad aan de zijlijn. Als de deelnemers dat goed vinden, dan wordt er af en toe meegekeken bij het burgerberaad. Zo kunnen de gesprekken gevolgd worden en kunnen we beter begrijpen hoe de bewoners tot bepaalde oplossingen komen. Als tijdens het beraad blijkt dat de opdracht toch niet duidelijk genoeg is of men iets onverwachts tegenkomt, dan kan er een aanvullend besluit voor de vraag en/of de opdracht nodig zijn. De organiserende partij (onafhankelijke procesbegeleider) moet hier dan een aanpak voor bedenken richting college, burgemeester of raad. Ook kan het burgerberaad tussentijds aan ambtenaren vragen om adviezen financieel, juridisch en technisch te laten toetsen.

Aan het einde van het beraad
Als de bewoners bijna klaar zijn, schrijven ambtenaren aanvullend aan het adviesrapport van de deelnemers een bestuursvoorstel met een advies welke aanbevelingen uitvoerbaar zijn en welke niet. Dit voorstel wordt voorafgaand aan de definitieve versie besproken met de deelnemers van het burgerberaad. Dit gesprek kan tot wijzigingen leiden in het adviesrapport van het beraad – als zij dat zelf willen – of tot aanscherping van het bestuursvoorstel dat door de ambtenaren wordt geschreven.

Na het beraad
Beide stukken - het adviesrapport + ambtelijk advies – worden via een officieel bestuursadvies aan college, de burgemeester en/of raad aangeboden. De voorzitter van het beraad zal de adviezen toelichten aan college, burgemeester en/of raad, waarna de aanwezigen informatieve vragen kunnen stellen. Tijdens de college- of raadsvergadering worden de adviezen besproken en daarover een besluit genomen.

5. Waar moeten het onderwerp en de vraag aan voldoen?

We hebben zowel intern ambtelijk als extern met een aantal betrokken Utrechters geïnventariseerd wat mogelijk geschikte onderwerpen voor een Utrechts burgerberaad zouden kunnen zijn. Daarbij hebben we bijvoorbeeld gekeken welk beleid/welke visie de gemeente binnenkort gaat vernieuwen. Ook hebben we gekeken naar onderwerpen met veel relevantie en maatschappelijke betrokkenheid. Om te komen tot een selectie van onderwerpen hebben we toetsingscriteria opgesteld waar een goed onderwerp aan moet voldoen. De criteria zijn:

a. Het onderwerp is maatschappelijk relevant
Het onderwerp speelt bij een grote groep bewoners en maatschappelijke organisaties en wordt door hen gezien als urgent. Als de relevantie te laag is of bij onvoldoende bewoners speelt (alle potentiële deelnemers aan het burgerberaad) dan is de kans op voldoende opkomst en brede betrokkenheid klein.

b. Het onderwerp is politiek relevant
Het is een onderwerp waar nog geen besluit over is genomen en waar de politiek zelf niet makkelijk uitkomt, maar wel leeft bij een groot deel van het bestuur. Bij een raadsbevoegdheid gaat het erom dat de raad zich vooraf committeert aan de uitkomsten. Kunnen/willen/durven zij de opdracht voor dit onderwerp uit handen geven? Als het onderwerp vanuit de politiek komt dan maakt dat de uitgangspositie van het burgerberaad sterker. Daarnaast is het (zeker voor het opdoen van ervaring met burgerberaden) van belang dat het onderwerp/de vraagstelling binnen de verantwoordelijkheden van de gemeente valt: gaat de gemeente erover of is dat een andere partij?

c. Het onderwerp geeft een zichtbaar resultaat
Het is belangrijk dat de uitkomsten van een burgerberaad zichtbaar worden in de samenleving. Zichtbaarheid betekent besluitvorming die leidt tot concrete uitvoering op een termijn dat bewoners de uitvoering nog weten te koppelen aan het burgerberaad zelf. Zichtbaarheid betekent ook dat er publieke aandacht is voor het verdere proces dat zich ontvouwt na het burgerberaad.
Het belang van zichtbaarheid geldt des te meer voor het eerste burgerberaad aangezien het ervaren succes door politiek en bewoners bepalend is voor de verdere ontwikkeling van dit instrument. Dus

onderwerpen die, bijvoorbeeld om begrotingstechnische redenen, na meer dan een jaar tot uitvoering leiden, zijn minder wenselijk dan onderwerpen die snel tot uitvoering kunnen leiden.

d. Een burgerberaad is een geschikte vorm

Als er een onderwerp is waar een ander participatie-instrument ook geschikt voor is, dan moeten we ons afvragen of we wel een burgerberaad willen organiseren. Het kost namelijk veel tijd, geld en energie die we misschien beter voor andere zaken kunnen gebruiken. Over een klein onderwerp kan waarschijnlijk net zo goed op een eenvoudigere manier geparticipeerd worden. Ook als het onderwerp al op een andere manier wordt opgepakt, bijvoorbeeld door de provincie of de regering, kan een burgerberaad minder geschikt zijn.

Een goede vraagstelling

De vraagstelling voor het burgerberaad moet concreet, ambitieus en 'behapbaar' zijn en niet te technisch. Er moeten voldoende dilemma's in het vraagstuk zitten en er moet voldoende ruimte zijn in het beleid om opvolging te geven aan de adviezen. De vraag mag niet te klein zijn, maar ook niet te groot. Dat kan leiden tot een lange lijst aan aanbevelingen en het risico dat de politiek daar uit gaat selecteren (bron: Wat is een burgerberaad | Bureau burgerberaad).

Een goede vraag is belangrijk en moet zowel open worden geformuleerd als voldoende afgebakend zijn. De vraag is gesteld in een taal die begrijpelijk is voor alle deelnemers, het liefst op A2 of A1 niveau en anders B1. Dat betekent geen beleidstaal, maar direct duidelijk en op één manier te lezen. De vraag is zonder oordeel, geen stelling, niet sturend en straalt geen (politieke) voorkeur uit. De vraag schetst het dilemma en geeft inzicht in de afwegingen die er zijn. De vraag roept het gevoel van belangrijkheid op. En moet ervoor zorgen dat mensen willen meedoen. Er mag een toelichting bij de vraag komen.

Om hiervoor te zorgen, vragen wij bewoners om mee te denken over de formulering en deze te toetsen op bovengenoemde punten, voorafgaand aan de vaststelling van de vraag door college, burgemeester en de raad.

6. Mogelijke onderwerpen

Er is aan diverse mensen gevraagd om onderwerpen voor te stellen: zowel intern binnen de gemeente als extern door bijvoorbeeld deelnemers van de kerngroep startvoorstel burgerberaad (met actieve bewoners), via wijkplatforms betrokken Utrechters, de sleutelpersonen en de Young Minds. We kiezen voor de eerste twee burgerberaden voor een onderwerp waarbij de gemeente (alleen) de opdracht kan geven en een onderwerp op stedelijk niveau.

Wij stellen als onderwerp voor een eerste burgerberaad voor om te kiezen voor "Oud & Nieuw" met de volgende concept vraagstelling:

Hoe kan in Utrecht oud & nieuw een feest zijn voor iedereen?

Daarbij is een aantal deelvragen denkbaar, zoals:
- Welke maatregelen kunnen we nemen om er een gezellig en veilig feest voor iedereen van te maken?
- Helpt een lokaal vuurwerkverbod daarbij? Wat zijn daarvan de voor- en nadelen?

- Welke alternatieve vormen zijn er mogelijk voor het feest en het aftelmoment?
De uitkomst zal gelden voor oud & nieuw 2024/2025.

Deze vragen willen we graag na bespreking van dit startdocument in samenwerking met Utrechters aanscherpen. Daarvoor zullen wij een oproep doen en zowel via gesprek(ken) als online participatie de vraagstelling verbeteren.

Argumenten om voor dit onderwerp te kiezen zijn:

- Het is maatschappelijk relevant en urgent en het is een onderwerp waar de Utrechtse politiek zelf nog niet uit is, maar wel leeft bij de verschillende partijen.
- De uitkomst kan bij de jaarwisseling van 2024/2025 direct tot zichtbaar resultaat leiden.
- Juist bij dit onderwerp is het van belang dat veel verschillende Utrechters hier uitgebreid met elkaar over in gesprek kunnen gaan. Het is een onderwerp voor een eerste burgerberaad dat perspectief biedt over hoe we een onderwerp bespreken met de stad.

De verdere participatie voor een onderwerp & vraagstelling voor een tweede burgerberaad gaan van start na de eerste ervaringen en evaluatie met het eerste burgerberaad. De keuze voor een tweede onderwerp wordt in de loop van 2024 voorgelegd aan de Raad. In bijlage 3 zijn mogelijke onderwerpen & vraagstelling voor een tweede burgerberaad opgenomen. Uit gesprekken met de stad kunnen ook nieuwe onderwerpen naar voren komen.

7. Rollen van ambtenaren en externe procesbegeleiding

Het burgerberaad is van de bewoners. Om hun overleggen goed te organiseren is er onafhankelijke procesbegeleiding nodig. Vooraf moet het volgende duidelijk zijn:

- Wie zijn er bestuurlijk en ambtelijk betrokken en wat doen zij?
- Waarop selecteren we de externe procesbegeleiding? Partijen kunnen zich hiervoor inschrijven. De partij die het beste aan de wensen en eisen voldoet krijgt de opdracht. Zie bijlage 1 voor een opzet voor het programma van eisen.
- Welke stappen moeten doorlopen worden voor het organiseren van een burgerberaad? (een draaiboek)
- Wie heeft welke verantwoordelijkheden en welke afspraken zijn er onderling gemaakt? (reglement van orde)

De ambtelijk opdrachtgever is degene binnen de gemeente die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar het burgerberaad over gaat. Als we bijvoorbeeld een burgerberaad over wonen zouden organiseren, dan is dat de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke afdeling Ruimte. De programmadirecteur Wonen zou dan ambtelijk opdrachtgever voor het burgerberaad worden. De verantwoordelijkheid richt zich met name op de voorbereiding (besluit om te komen tot een burgerberaad) en nazorg (om te komen tot besluitvorming en uitvoering van het resultaat van het burgerberaad). Hij/zij voert samen met het interne procesteam de selectie van de externe procesbegeleiding uit. Het team van Samen Stad Maken is hier nauw bij betrokken en bewaakt de randvoorwaarden die nodig zijn voor het goed functioneren van een burgerberaad. De loting wordt gedaan door de afdeling Onderzoek, afdeling Burgerzaken of een extern bureau. De uitnodiging voor deelname aan het burgerberaad (op basis van de loting) wordt opgesteld door de ambtelijk opdrachtgever en verstuurd uit naam van de verantwoordelijk wethouder.

De externe procesbegeleiding is verantwoordelijk voor de hele organisatie van het burgerberaad van de organisatie van bijeenkomsten tot het schrijven van het adviesrapport.

Tijdens het burgerberaad is de ambtelijk opdrachtgever het vaste aanspreekpunt voor de externe procesbegeleiding, bijvoorbeeld om mee te denken over de inzet van expertise en kennis breed in de gemeentelijke organisatie of daarbuiten. Maar hij/zij is niet direct betrokken bij het burgerberaad zelf. Na het burgerberaad brengt de ambtelijk opdrachtgever het advies van het burgerberaad richting besluitvorming door college, burgemeester of raad.

8. Hoe zorgen we via loting voor een representatieve groep deelnemers?

De deelnemers aan het burgerberaad moeten met elkaar een goede weergave vormen van de Utrechtse samenleving. De bewoners die deelnemen aan het burgerberaad praten immers namens heel Utrecht.

Om tot een goede selectie te komen werken we met een loting: dat geeft iedereen kans op een uitnodiging voor het burgerberaad. Voor de loting zullen we op basis van de gemeentelijke basisadministratie onder andere selecteren op leeftijd, geslacht en postcodegebied. Echter de keuze van ingelote bewoners zelf om wel/niet mee te doen leidt niet automatisch tot een goede afspiegeling. Daarom doen we aan ‘oversampling’ voor groepen waarvan de verwachting is dat zij minder geneigd zijn mee te doen.

Om voorafgaand aan definitieve plaatsing te checken hoe de groep verdeeld is van de mensen die zich opgeven, vragen we bij de aanmelding – als ze dat met ons willen delen - naar bepaalde kenmerken die we nog niet van ze weten: opleiding, stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen (ja/nee), en hun (huidige) kijk op het onderwerp van het burgerberaad (om te voorkomen dat alleen mensen die zich hard maken voor een bepaalde richting meedoen).

Als zich nog niet voldoende mensen hebben opgegeven (uit een bepaalde groep), loten we bij[3]. We willen in de eerste stap de steekproef wat kleiner houden, omdat we anders misschien veel mensen teleur moeten stellen. Uit de mensen die zich hebben aangemeld, wordt een groep geloot waarbij rekening is gehouden met de relevante kenmerken die ze hebben aangegeven bij de aanmelding. Dat is de groep die definitief geplaatst is. Deze loting in stappen is erop gericht om de 100 Utrechtse deelnemers een goede afspiegeling te laten zijn van de Utrechters. Het idee hierachter is dat alle bewoners van Utrecht zich wel in een paar deelnemers kunnen herkennen en zich vertegenwoordigd voelen.

Tijdens de stadsgesprekken Energie (2015) spraken we voor het eerst met bewoners die door loting waren geselecteerd. Een groot deel van de deelnemers (87%) vond loting een goede manier om bewoners te betrekken. Het zorgt voor een divers publiek.

Uitgangspunten voor loting zijn:

- De loting & deelname aan een burgerberaad houden wij als gemeente anoniem.
- De groep deelnemers bestaat uit 100 deelnemers.

[3] Uit lotingen bij andere steden weten we dat het percentage mensen die ingaat op loting tussen de 5 tot 15 % ligt. Het overgrote deel gaat dus niet in op uitnodiging.

- Deelnemers zijn 14 jaar of ouder[4].
- Er doet maximaal 1 deelnemer mee per huishouden.
- Het is een steekproef uit de gemeentelijke basisadministratie.
- Er is onafhankelijk toezicht op de loting door een notaris.
- De deelnemers wonen verspreid over de stad en in de verschillende wijken.
- Raadsleden, collegeleden en ambtenaren van de gemeente Utrecht mogen niet meedoen.
- Deelnemers zijn bij alle bijeenkomsten aanwezig.

9. Hoe maken we deelname makkelijk(er)?

Er kunnen veel redenen zijn voor ingelote bewoners om niet mee te willen doen: geen tijd, de Nederlandse taal niet goed kunnen lezen en schrijven, geen kinderopvang hebben of twijfelen of ze wel serieus genomen worden. Een aantal bewoners zal, zeker in deze tijd, aan het overleven zijn en daardoor geen ruimte voelen voor een burgerberaad.

De aard van het vraagstuk is ook bepalend of mensen meedoen. Complexe en abstracte onderwerpen zullen minder bewoners doen laten deelnemen. De kwestie is of het thema[5] meerdere mensen aanspreekt of een selecte groep. Het voeren van gesprekken met onbekende andere bewoners en deskundigen kan voor bewoners ook een belemmering zijn om zich op te geven.

Wij willen binnen onze mogelijkheden zoveel mogelijk van deze belemmeringen wegnemen zodat zij zich bij inloting toch opgeven voor het burgerberaad en zoveel mogelijk mensen mee kunnen doen om tot een representatieve groep te komen. Bewoners die drempels ervaren kunnen contact opnemen met de gemeente, zodat we samen kunnen kijken hoe we de belemmering(en) weg kunnen nemen.

Voor het Utrechtse burgerberaad willen we een financiële vergoeding geven. Uit ervaring blijkt dat dat zorgt voor een grotere opkomst en dus een betere representativiteit. Het is een bedankje voor de tijd en inzet van de bewoners. En voor de eventuele onkosten die de deelnemers moeten maken. We nemen het minimumloon als uitgangspunt en het maximale bedrag dat een inwoner kan ontvangen zonder dat dit invloed heeft op een eventuele uitkering.

Naast een vergoeding zorgen we, als dat nodig is, voor:
- Ondersteuning voor mensen met een lichamelijke beperking
- Ondersteuning voor mensen met een (licht) verstandelijke beperking
- Een tolk voor mensen die geen Nederlands spreken/schrijven/lezen
- Een doventolk voor mensen die doof zijn
- Een oplossing voor mensen die blind zijn
- Toegankelijke ruimtes voor de bijeenkomsten
- Eten dat rekening houdt met voedselallergieën of andere (culturele) dieetwensen
- Kinderopvang als men zelf geen oppas kan vinden

In de evaluatie van ieder burgerberaad nemen we mee of deze maatregelen voldoende zijn en nodig zijn om tot een goede samenstelling van een burgerberaad te komen.

[4] Afhankelijk van het onderwerp loten we jongeren in vanaf 14 jaar, 16 jaar of 18 jaar. Voor jongeren van 14 of 15 jaar is toestemming nodig van de ouders.
[5] Motieven voor bewoners om wel/niet mee te doen zijn met name: persoonlijk- of groepsbelang, interesse en/of betrokkenheid bij het onderwerp.

Naast loting en het makkelijk maken van deelname, is de uitnodiging en de benadering van de mensen van groot belang om een diverse groep te krijgen voor het burgerberaad. Daarom doen we het volgende:

- Vooraf een grootse ‘publiekscampagne’ zodat mensen weten wat er aan komt (denk aan de inzet van posters, social media, huis aan huis, lokale media, een filmpje etc)
- De uitnodiging is namens de gemeente en geeft korte, duidelijke informatie met een QR-code naar een website voor meer informatie
- In de uitnodiging aan bewoners staat duidelijk het onderwerp, de vraag en de opdracht
- In de uitnodiging gebruiken we meerdere redenen waarom mensen mee zouden kunnen doen (interesse in onderwerp, mee willen helpen, iets voor de stad doen, invloed hebben, mensen leren kennen)
- De uitnodiging doet een persoonlijk beroep: we hebben u nodig
- In de uitnodiging staat dat er geen voorkennis nodig is; iedereen kan meedoen
- In de uitnodiging staat wat de vergoeding is en dat dit binnen de mogelijkheden valt voor mensen met een uitkering
- In de uitnodiging staat hoe we drempels wegnemen (kinderopvang, tolk etc)
- We proberen mensen ook telefonisch te bereiken (niet iedereen leest post)
- We vragen sleutelpersonen/vertrouwde wijkpersonen of zij bepaalde moeilijk bereikbare groepen kunnen benaderen om hun deelname te stimuleren.
- We organiseren een bijeenkomst en zoeken mensen op om meer informatie te geven (ook met inzet van sleutelpersonen)
- We zetten social media in/advertising op een onafhankelijk account
- We gebruiken verschillende talen: naast Nederlands, bijvoorbeeld ook Engels, Arabisch en Turks

10. Publiekscampagne en communicatie

Voor, tijdens en na het burgerberaad moet de stad geïnformeerd worden over de komst van het beraad en het verloop van het beraad. En natuurlijk over de uitkomsten. De communicatie heeft drie doelen:

- VOORAF: Iedere Utrechter via een grote publiekscampagne informeren over het instrument burgerberaad – en het onderwerp - zodat bewoners weten wat het is en kunnen afwegen of ze mee willen doen als ze worden ingeloot voor het eerste burgerberaad. We zetten hiervoor een mix aan communicatiemiddelen in.
- TIJDENS: Een brede dialoog over het onderwerp waar het burgerberaad mee aan de slag gaat in samenwerking met partners in de stad (denk aan de bibliotheek, lokale media, Utrecht in Dialoog, sleutelpersonen en de wijkplatforms). Deze dialoog wordt ook digitaal gevoerd. Doel van deze brede dialoog is om mogelijke input (ideeën en opvattingen) te geven aan de deelnemers van het burgerberaad en hiermee een nog grotere groep te betrekken.
- ACHTERAF: Goede terugkoppeling van het proces dat is doorlopen, de aanbevelingen van de beraad en wat het bestuur ermee gaat doen. Ook via de digitale weg.

De gemeente zal op Utrecht.nl/burgerberaad informatie plaatsen over de eerste experimenten met het burgerberaad. Over wat het is, hoe de aanpak zal zijn en wat we willen onderzoeken en leren. Voor algemene vragen kunnen inwoners terecht bij het klantcontactcentrum van de gemeente.

De communicatie met de stad tijdens het beraad zal plaatsvinden vanuit de deelnemersgroep en het bureau dat de groep begeleidt. Zij zijn in de lead om bepaalde groepen of experts om input te vragen. Dit zal dus alleen op uitnodiging gebeuren. Deelnemers mogen niet ‘’overvallen worden’’ door bepaalde (belangen)groepen die het proces willen beïnvloeden. Anders vindt er een lobby plaats en is het beraad niet onafhankelijk meer.

11. Wat zijn de kosten van een burgerberaad?

Een goed burgerberaad kost tijd, geld en energie. Om een inschatting te maken van de kosten, hebben we een splitsing gemaakt in kosten voor de gemeente, kosten die we maken voor de inhuur van procesbegeleiding en overige kosten.

Ambtelijke kosten	- Ambtelijke inzet voor delen kennis/informatie - Ambtelijke inzet door team Samen Stad Maken - Inzet afdeling Onderzoek i.v.m. loting - Communicatie- en participatieplan, uitvoering en campagne - Loting en uitnodiging	185.000
Procesondersteuning	- Inhuur voor voorzitterschap, organisatie, gespreksleiding, procesbegeleiding en verslaglegging	70.000
Vergoedingen	- vergoedingen voor deelnemers - extra ondersteuning (kinderopvang, tolken, etc)	85.000
Facilitaire kosten	- zaalhuur - catering - entertainment	50.000
Monitoring	- onafhankelijk onderzoek - evaluatie	10.000
Totale begroting burgerberaad		**400.000**

Binnen de huidige begroting is geen geld voor de organisatie van een burgerberaad. Een burgerberaad kan alleen georganiseerd worden als daarvoor per burgerberaad een bedrag van 400.000 euro wordt vrijgemaakt.

Na het eerste burgerberaad beantwoorden we de volgende (financiële) vragen:
- Had het op onderdelen goedkoper gekund? Waarom wel/niet?
- Welke kosten waren onnodig?
- Welke kosten vielen hoger uit?
- Welke kosten vallen in de loop van de tijd goedkoper uit doordat er al een basis ligt? (bv communicatie)
- Waren we minder tijd kwijt aan beleids- en planvorming dan bij andere participatie? (impliciete kostenbesparing)
- Kosten-baten analyse: wat het kost en wat het oplevert.

De financiële evaluatie moet bijdragen aan een beeld van de kosten voor een burgerberaad ten opzichte van andere participatievormen. Het organiseren van stadgesprekken (met vergoeding), de

organisatie van een klimaatpanel of het maken van een omgevingsvisie of buurtagenda's met de wijk kosten ook geld.

12. Leernetwerk & onafhankelijk onderzoek

We gaan al doende leren door ervaring op te doen met twee burgerberaden. We doen dit door deze burgerberaden te evalueren en hiervan te leren om vervolgens:

- te bepalen of we verder willen met het instrument burgerberaad.
- te bepalen of het nodig is om het burgerberaad vast te leggen in een verordening.
- te bepalen wat de beste manier is om tot onderwerpen te komen (permanent burgerberaad met bevoegdheid om de onderwerpen te bepalen?)
- andere vormen van samenwerking met de stad en overleggen met bewoners en ondernemers te verbeteren met de succesfactoren van een burgerberaad.
- beter zicht te krijgen op de vraag wanneer een burgerberaad het geschikte instrument is.

We starten met:

a. een leernetwerk van betrokkenen voor de twee burgerberaden
b. een onafhankelijk onderzoek door een Hogeschool of Universiteit

Er zijn vier vragen waar we ons op richten:

1. Opzet en verloop van het burgerberaad (beschrijving)
2. Ervaringen van alle betrokkenen (deelnemers, ambtenaren, burgemeester, raad en college)
3. Doorwerking in beleid (wat is overgenomen)
4. Doorwerking bij deelnemers en ambtenaren (verandering van houding t.o.v. onderwerp)

Leernetwerk
Het leernetwerk reflecteert op het ontwerp, het verloop en de doorwerking van beide burgerberaden. Zij kijken naar het proces, reflecteren, evalueren en leren. Dit leernetwerk bestaat uit Utrechters (uit Transitiemotor – netwerk van Wijkplatforms, Young Minds en Sleutelpersonen), 1 wetenschapper, enkele raadsleden, enkele ambtenaren (waaronder een juridisch adviseur) en iemand van de griffie. Het leernetwerk is actief tijden het hele proces van beide burgerberaden.

De concrete vraag waar het leernetwerk zich met name mee bezig zal houden is: Tegen welke problemen en dilemma's zijn we aangelopen en hoe hebben we die ondervangen? Daarbij kunnen voorbeelden worden genoemd en inzichtelijk gemaakt welke manieren zijn gebruikt om daar mee om te gaan. Bijvoorbeeld als er toch nog drempels waren om mee te doen. Hoe hebben we dat opgelost? Is dat naar ieders tevredenheid gelukt? De overall vraag is: Wat hebben we van de eerste twee burgerberaden geleerd en wat willen we een volgende keer anders doen?

Het leernetwerk zal zich ook bezighouden met vragen over vertrouwen:

- Is bij de deelnemers de betrokkenheid/het vertrouwen in de gemeente/politiek toegenomen of afgenomen en wat zijn daar de verklaringen voor?
- Is bij ambtenaren en wethouders het vertrouwen in bewoners/participanten toegenomen of afgenomen en wat zijn daar de verklaringen voor?

Het leernetwerk zal de opdrachtgever zijn van het onderzoek en put naast haar eigen observaties en ervaringen ook uit de resultaten van het onafhankelijke onderzoek.

Onderzoek
Onafhankelijk onderzoek is nodig om de neutraliteit te waarborgen. Door toegepast wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten dragen we bij aan het collectieve leerproces over burgerberaden en kunnen we onze bevindingen relateren aan ervaringen elders (zijn onze inzichten vergelijkbaar met ervaringen elders).

Door onafhankelijk onderzoek naar de opzet, uitvoering en ervaringen van deelnemers en andere betrokkenen (ambtenaren, college, burgemeester, raad) wordt duidelijk in hoeverre de beoogde doorwerking is gerealiseerd. Ook voor het onderzoek naar de doorwerking van de adviezen in beleid en besluitvorming is het belangrijk onderzoek te laten verrichten door een onafhankelijke organisatie. Een van de belangrijkste onderzoeksvragen is: hoe is de effectiviteit van het instrument burgerberaad?

Vanuit hun neutraliteit houden de onderzoekers zich bezig met vragen als:

- Wat is de ervaring met het burgerberaad vanuit het oogpunt van alle betrokkenen (deelnemers, wethouders/raadsleden/burgemeester en ambtenaren)?
- Welke kennis hebben we opgedaan over de verschillende onderdelen van de opzet en uitvoering van een burgerberaad?
- Hoe representatief en inclusief was het burgerberaad? Wat droeg daaraan bij en wat niet?
- Hadden de deelnemers voldoende toegang tot informatie en kennis, ook van ambtenaren?
- Was het onderwerp goed gekozen en de vraagstelling goed geformuleerd?
- Levert een burgerberaad meer gedragen uitkomsten op dan bij andere participatievormen?
- Hoe deliberatief was het burgerberaad?
- Zijn de uitkomsten overgenomen door de gemeente? Waarom wel, waarom niet?
- Hoe was het voor de gemeenteraad om bewoners om zwaarwegend advies te vragen? Gaven zij hun rol anders vorm? Zo ja, hoe?
- Hoe kun je bestaande participatie-instrumenten democratisch verbeteren door elementen van - en ervaringen met - een burgerberaad in te zetten?

Na een half jaar na de besluitvorming over het adviesrapport wordt onderzocht of de adviezen daadwerkelijk zijn opgepakt en uitgevoerd of in gang gezet.

13. Kansen, risico's en dilemma's

Kans: bijdrage aan vertrouwen (terug) winnen
We zien een burgerberaad als mogelijkheid om tot betere oplossingen te komen, een vastgelopen situatie in de politiek te helpen doorbreken en een bijdrage te leveren aan meer vertrouwen van bewoners in de overheid. Tegelijkertijd zien we dat het vertrouwen in de (landelijke) overheid afneemt. Voor de Utrechter gaat het daarbij ook over het Rijk, de woningcorporaties, de welzijnsorganisaties, de politie, de rechterlijke macht etc. Wij zien het burgerberaad als een van de instrumenten om te werken aan vertrouwen. We kunnen zichtbaar maken hoeveel kracht en kunde er bij bewoners zit. Daarvoor is het cruciaal dat het resultaat van het burgerberaad *opvolging* krijgt. Voor herstel van vertrouwen is uiteraard veel meer nodig. Dat kunnen we bereiken door betrouwbaar gedrag te laten zien. Je zegt wat je doet en je doet wat je zegt.

Dilemma: contact met de stad
Doordat we werken met loting, nodigen we ook bewoners uit die wij niet vanzelfsprekend bereiken. We hebben een grote verantwoordelijkheid om de brug te bouwen met ook die inwoners die bijvoorbeeld de veranderingen te snel vinden gaan. Voor alle mensen willen en moeten we er zijn. Een burgerberaad biedt een kans op breder contact met de stad. Tegelijkertijd weten we dat niet elke Utrechter actief betrokken wil zijn bij de lokale democratie.

Kans: ook bestaande vormen verbeteren
We hebben op dit moment ook al veel verschillende vormen om samen te werken met bewoners, zoals wijkplatforms, netwerken in de stad, bewonersinitiatieven, bewonerspanels, bewonersavonden, etc. Wij denken dat we de ervaring die we opdoen met een burgerberaad kunnen gebruiken om ook deze bestaande vormen verder te verbeteren.

Risico: niet iedereen kan deelnemen
Een gezonde democratie is meer dan een keer in de vier jaar stemmen. Daarom is er een brede betrokkenheid van bewoners nodig. Hiervoor zien we mogelijkheden met een burgerberaad. Tegelijk zien we dat steeds meer mensen afhaken en in de overlevingstand komen gezien de huidige economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Ook jongeren hebben het zwaar na corona. Hebben Utrechters wel zin, tijd en mogelijkheden om mee te doen aan een burgerberaad?

Risico: er is te weinig geld
Voor de organisatie van een burgerberaad is veel geld nodig. Ook zijn er veel ambtenaren nodig die dingen uitzoeken en desgevraagd kunnen toelichten aan bewoners. Dat vraagt een herprioritering van het werk. Terwijl de stad ook veilig moet blijven, we moeten blijven bouwen, plannen blijven maken enzovoort.

Risico: we weten van tevoren niet wat eruit komt
Dat is spannend. De ervaringen met burgerberaden elders leert tot nu toe dat er nog nooit iets geks uit is gekomen. Tot nu toe is wellicht het meest teleurstellende dat eruit komt waar je zelf ook al aan had gedacht.

Dilemma: van wie is het resultaat van het burgerberaad?
Een burgerberaad is van de bewoners en daarmee onafhankelijk. Dit betekent dat ambtenaren, wethouders, burgemeester en raadsleden zich niet bemoeien met het burgerberaad, tenzij de bewoners zelf iets vragen aan de ambtenaren bijvoorbeeld. Het eindresultaat van het burgerberaad is het advies van de deelnemers waarbij we vooraf gezegd hebben dit in principe over te nemen. Tegelijkertijd is het onderwerp en de vraagstelling een verantwoordelijkheid van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente ook de verantwoordelijkheid heeft om – zowel tussentijds als aan het einde - te toetsen op uitvoerbaarheid. Dit zou kunnen betekenen dat delen niet worden overgenomen terwijl er veel energie is gestoken door bewoners in het advies.

Bijlage 1: Programma van eisen voor onafhankelijke procesbegeleiding

- Kennis van de organisatie van burgerberaden
- Kennis van verschillende vormen van loting
- Kennis van delibereren en de consentmethode
- Voorstel voor communicatie tijdens het beraad met de stad zowel fysiek als online
- Heldere verslaglegging tussendoor en aan het einde (liefst in A2 of A1 en anders in B1 taal)
- Er is geen (zakelijke) relatie met ambtenaren of de gemeenteraad van Utrecht
- Er zijn geen belangen van het bureau bij de uitkomst van het burgerberaad
- Hebben en geven geen mening over het onderwerp
- Kan toegankelijk communiceren met iedere Utrechter van praktisch geschoold tot theoretisch geschoold
- Kiezen samen met de deelnemers op integere en neutrale wijze sprekers om uit te nodigen (onder auspiciën van een ‘’fact-checker’’ die neutraal is)
- De voorzitter en begeleiders overleggen een VOG
- Werken zoveel mogelijk met lokale zzp-ers/professionals/maatschappelijke organisaties voor een maatschappelijk tarief (niet hoger dan 100 euro per uur)
- Begeleiden zowel op proces als op inhoud
- Zien het burgerberaad als een leerproces en geven constructieve feedback (tijdens en achteraf)
- Faciliteren de deelnemers in het ophalen van kennis en ervaring in de stad
- Zorgen voor voldoende tafel-gespreksleiders en leiden deze gespreksleiders op
- Zorgdragen voor een klachtenreglement en toezicht
- Maakt informatie en processtappen vindbaar op burgerberaadutrecht.nl
- Garandeert de privacy van de deelnemers
- Zorgen dat het leuke, ontspannen bijeenkomsten zijn waarin bewoners democratisch zelfvertrouwen opbouwen
- Kan creatieve werkvormen inzetten zoals theater of games

Alle taken en de duur van de opdracht worden vanuit de gemeente vastgelegd in een opdracht.

Bijlage 2: Broninformatie

In deze bijlage leest u over documenten die we via kennisnetwerken (bewoners, deskundigen andere overheden) en specifieke contacten met andere steden verzamelden. Deze zijn als achtergrondinformatie gebruikt voor het opstellen van dit startvoorstel. In alfabetische volgorde.

- Amsterdam – mini burgerberaad Klimaat
- Brenninckmeijer – rapport Burgerfora aanbevolen
- Bureau burgerberaad – www.bureauBurgerberaad.nl
- Eva Rovers – Nu is het aan ons het is tijd voor echte democratie
- G1000 – Handboek burgerberaad
- Gelders burgerberaad Klimaat – Provincie
- Haarlem – startnotitie burgerberaad
- Hogeland – burgerberaad – Raadsvoorstel & plan van aanpak
- Lyn, Carol (2018) Framing the Remit. New Democracy Research and Development Note
- New democracy – Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections
- OECD - Innovatieve burgerparticipatie en nieuwe democratische instellingen

- Oost België - The Ostbelgien Model Institutionalising Deliberative Democracy
- Pratt, Julie (2005), A Guidebook for Issue Framing. The Kettering Foundation
- Raak – concept onderzoeksopzet burgerberaad – HvA en HH
- Redress – projectopzet hybride democratische innovaties
- Rheden – burgerberaad G1000 – Klimaat en energie
- Rijksbeleid – Kabinetsbrief Burgerfora bij klimaats- en energiebeleid
- Utrecht – coalitieakkoord 2022-2026 investeren in Utrecht
- Utrecht – adviesrapportage evaluatie stadsgesprekken energie
- Utrecht – verslag Expeditie burgerberaad
- Utrecht – Motie 95 Utrechts burgerberaad
- Utrecht – Een eerste verkenning Zeggenschap van Utrechters
- Zeist – burgerberaad over structurele heroverweging van 10 miljoen op de begroting
- Zeven zebra's – Burgerforum inspiratie document
- 1 september 2022 – start landelijk netwerk burgerberaad – www.Burgerberaad.nu

Bijlage 3 : Mogelijke onderwerpen voor een tweede burgerberaad

In onderstaande lijst zijn overige mogelijk geschikte onderwerpen - met bijbehorende vraagstelling - opgenomen. Deze onderwerpen zijn voor dit moment nog onvoldoende scherp in vraagstelling om geschikt te zijn voor een eerste burgerberaad.

ONDERWERP	CONCEPT VRAAGSTELLING
Utrecht zorgt voor elkaar	Hoe organiseren we de zorg en ondersteuning rekening houdend met het (groeiende) personeelstekort in de zorg en binnen de (beperkte) financiële kaders? Wat vraagt dat van de burgers, de partners in de zorg en de gemeente? Welke creatieve/innovatieve ideeën zijn er om daar met elkaar invulling aan te geven? Wat kan je zelf bijdragen aan een gezonde en veerkrachtige stad?
Wonen	Hoe kijkt Utrecht tegen de wooncrisis aan? Wat zou de gemeente kunnen doen om de crises aan te pakken? Deelvragen: - op welke schaal zijn tijdelijke woningen een goed idee? - moeten we meer gaan splitsen? - zijn friendswoningen een goed idee? Als er minder gebouwd wordt (door schaarste personeel, materialen, rentestijging); wat zouden dan alternatieven kunnen zijn?
Uitvoeringsprogramma Luchtkwaliteit	Welke maatregelen kan de gemeente nemen ter uitvoering van de visie? Waar kan de gemeente bij helpen om de luchtkwaliteit te verbeteren? Het gaat daarbij vooral om het terugdringen van houtstook en zorgen dat er meer emissieloos vervoer komt.
Klimaat	Vraag nog in onderzoek Het burgerberaad zou input kunnen geven voor de klimaatvisie, bijvoorbeeld over de mogelijke lokale impact op emissieverlaging bij (voedsel)consumptie.
Nieuw armoedebeleid	Vraag nog in onderzoek
Inburgering	Hoe zorgen we voor een warmer welkom van nieuwe Utrechters?

Participatieverslag startdocument burgerberaad

Het participatietraject

Om tot het startdocument burgerberaad te komen is er contact gelegd met de initiatiefnemers uit de stad en is er een kerngroep opgericht met 3 vertegenwoordigers van de Transitiemotor030 (TM030) en twee ambtenaren. Zij hadden met regelmaat vergaderingen over de opzet van het burgerberaad en de voorwaarden waar het aan zou moeten voldoen. Tijdens drie bijeenkomsten is er ook met een bredere groep gepraat met andere betrokkenen van de TM030, de stichting Sleutelpersonen en afgevaardigden van de wijkplatforms. Ook zijn er twee aparte bijeenkomsten geweest met jongeren van de Young Minds. Zij waren uitgenodigd om bij de derde bijeenkomst aan te sluiten, maar konden toen niet. Daarom is een ambtenaar aangesloten bij hun tweewekelijks overleg op dinsdagavond in het stadskantoor.

Het participatietraject is organisch ingestoken waarbij de participatie gaandeweg vorm heeft gekregen. Er is dan ook geen participatieplan gemaakt. De samenwerking met de kerngroep was op het niveau van co-creatie. Dat leent zich het beste voor fysieke gesprekken. Soms waren de vergaderingen wel via Teams. Er vonden drie wat grotere bijeenkomsten plaats, waarvan de eerste online en de andere twee fysiek. Meer fysiek dus omdat die vorm zich het beste leende voor het gesprek dat te voeren was. Tijdens het eerste fysieke gesprek deden we een ‘’gesprek op voeten’’ waarbij er open en transparant gedeeld kon worden dat een nieuw instrument als het burgerberaad niet moest leiden tot minder aandacht voor verbetering van bestaande participatievormen. Ook kwam het onderwerp (wan)trouwen ter sprake. Een dergelijk gesprek over gevoelens en ‘’onderstroom’’ leent zich niet voor digitale raadpleging of online gesprekken. De drie grotere gesprekken waren op het participatieniveau adviseren.

Aantal bijeenkomsten

29 juni 2022 Beraad over burgerberaad voor raadsleden, fracties, leden van politieke partijen en enkele ambtenaren. Op initiatief van de werkgroep Burgerberaad van de Transitiemotor030. Wij sloten aan (overheidsparticipatie).
26 augustus 2022 Overleg met kernteam Burgerberaad: verkennen welke stappen nodig zijn.
7 oktober 2022 Overleg met kernteam Burgerberaad: voorwaarden verder aanscherpen.
18 oktober 202 Digitaal gesprek met diverse wijkbewoners over de stappen op weg naar een Burgerberaad: bredere toetsing van de richting waarin gemeente en kerngroep zitten te denken. En verwachtingen delen.
21 oktober 2022 Overleg met kernteam Burgerberaad: voorbereiden bijeenkomst 1 november.
1 november 2022: Fysieke bijeenkomst met brede werkgroep Burgerberaad van de TransitieMotor (TM030) en vertegenwoordigers van de Stichting Sleutelpersonen. Wethouder Eva Oosters was ook aanwezig.
6 december 2022: Fysiek gesprek met de Young Minds.
13 december 2022: Bijwonen werkgroep burgerberaad van TM030: Leren van miniberaad Amsterdam.
10 januari 2023: Overleg met werkgroep TM030 over concept Startdocument Burgerberaad.
25 januari 2023: In co-creatie met de werkgroep burgerberaad van de TM030 en enkele ambtenaren een kernboodschap maken. Zie het communicatieplan.
13 februari 2023: Fysiek gesprek met meedenkgroep Burgerberaad uit de stad over de bijna-af-versie van het startdocument. Wethouder Eva Oosters was het eerste half uur aanwezig.
7 maart 2023: Digitaal gesprek met de Young Minds om hen op de hoogte te houden en terug te koppelen waar we nu staan.
8 maart 2023: Digitaal gesprek met de kerngroep om hen op de hoogte te houden en terug te koppelen waar we nu staan.

Betrokkenen

Transitiemotor030, werkgroep burgerberaad
Stichting Sleutelpersonen
Een aantal wijkplatforms
Young Minds

Hun inbreng had betrekking op de voorwaarden voor een succesvol burgerberaad, de te geven opdracht, de rol van het bestuur/de raad en ideeën voor onderwerpen.

Inbreng en resultaat

Welke punten van participanten zijn overgenomen?

- Heb ook aandacht voor de verbetering van bestaande participatievormen
- Zet sleutelpersonen uit de wijk in om buurtbewoners te bereiken die de overheid wantrouwen
- Laat ook jongeren onder de 18 jaar meedoen
- Zorg voor een parallel gesprek in de stad over het onderwerp
- Met vergoeding rekening houden met wat je mag verdienen bij een uitkering
- Stuur een kaart (geen brief) en vertel ook mondeling in de stad over het burgerberaad
- Geef de mogelijkheid aan (gelote) bewoners om de vraagstelling aan te scherpen voordat de raad de opdracht geeft
- Het vormgeven van een leernetwerk waar ook (gelote) bewoners inzitten
- Communiceren in verschillende talen, bv ook Arabisch of Turks.
- Gebruik tijdens het beraad niet alleen vergadervormen maar ook andere manieren dan alleen praten; niet iedereen is even praterig en talig ingesteld
- Tijdens het lopende proces van het burgerberaad zijn er geen inhoudelijke ambtenaren en raadsleden aanwezig, tenzij dat is afgesproken in het reglement van orde of zij daartoe worden uitgenodigd door het beraad. Een aantal ambtenaren die procesmatig vanuit het programma samen stad maken betrokken zijn, mogen wel op de achtergrond aanwezig zijn.

Welke punten van participanten zijn niet overgenomen? Waarom niet?

- Jongeren van 12 en 13 jaar mee laten doen. Dat lijkt ons toch net wat te jong. Jongeren van 12/13 jaar kunnen nog op de basisschool zitten. Ze moeten zich voldoende senang kunnen voelen aan de gesprekstafels.
- Een burgerberaad op wijkniveau. Dit doen we niet voor de eerste twee burgerberaden omdat het geven van de bestuurlijke opdracht eenvoudiger is op stedelijk niveau. Toegezegd is wel dat als we een burgerberaad op wijkniveau gaan doen, de bestaande wijk-/buurtplatforms als eerste worden betrokken.
- Spreken over mandaat. Dit is een juridische bevoegdheid die je volgens de wet algemene wet bestuursrecht niet over kunt dragen aan burgers. Er kan wel gesproken worden over zwaarwegend advies.
- Sommige participanten vroegen om de term vuurwerk uit de vraagstelling te halen. Dit doen we niet, want we willen de vraag over oud & nieuw liëren aan de vraag over vuurwerk, omdat deze vraag ook speelt en waarover politieke verdeeldheid is. De viering van oud & nieuw kun je ook niet los zien van deze traditie.
- Sommige participanten hebben gevraagd om niet als gemeente in gesprek te gaan met om deelname te bevorderen, omdat gemeente niet vertrouwd wordt. Dit doen we wel, om aan te geven dat het een vraag is waar de gemeente voor staat. Wellicht draagt dit ook een steentje bij aan het terugbrengen van vertrouwen. Voor het bereiken van specifieke doelgroepen die (erg) wantrouwend zijn, willen we wel werken met sleutelpersonen die reeds vertrouwensrelaties hebben opgebouwd. Er zal dus sprake zijn van en/en en niet of/of.

Vervolgafspraken

De betrokkenen op de hoogte houden van de besluitvorming en hoe verder. Samen met de kerngroep goed nadenken over de vragen voor het leernetwerk en het onafhankelijke onderzoek. En als het burgerberaad er komt de communicatie-inzet vanuit de gemeente en de TM030 onderling goed afstemmen (de TM030 gaat ook communiceren en de stad in; zij hebben hiervoor een bijdrage uit het initiatievenfonds gekregen).

WAT IS EEN BURGERBERAAD?

EEN GROEP GELOTE MENSEN DIE POLITICI HELPT BESLISSINGEN TE MAKEN



ZO WERKT HET:

1 . ER IS EEN BELANGRIJK VRAAGSTUK. DE POLITIEK WIL HET MÉT DE SAMENLEVING OPLOSSEN

2 .DE GEMEENTERAAD BELOOFT VOORAF WAT ER MET DE UITKOMST GEBEURT

3 . HET BURGERBERAAD KRIJGT GENOEG TIJD EN GELD

4 . EEN ONAFHANKELIJKE PARTIJ ORGANISEERT HET BURGERBERAAD

DUS GEEN INVLOED VAN POLITIEK OF LOBBYGROEPEN

de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

DE DEELNEMERS

VORMEN EEN EERLIJKE DOORSNEDE VAN DE GEMEENSCHAP



OMDAT ER GELOOT WORDT, HEEFT IEDEREEN EVENVEEL KANS OM MEE TE DOEN.
ALS HET NODIG IS, LOTEN WE IN TWEE STAPPEN OP BASIS VAN KENMERKEN ZOALS...

CULTURELE ACHTERGROND

LEEFTIJD

WIJK

OPLEIDINGSNIVEAU

GESLACHT



de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

STAP 1: START VAN HET BURGERBERAAD



KENNISMAKEN



SPELREGELS VASTSTELLEN

DE VRAAGSTELLING
VERKENNEN
EN EIGEN MAKEN

de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

STAP 2: INFORMEREN

DE DEELNEMERS KRIJGEN INFORMATIE VAN:

- EXPERTS
- ERVARINGSDESKUNDIGEN
- BELANGENGROEPEN



DEELNEMERS KUNNEN ZELF SPREKERS EN INFO AANVRAGEN

ALLE KANTEN VAN EEN ONDERWERP WORDEN BELICHT

OOK DE KRITISCHE GELUIDEN



de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

STAP 3: OVERLEGGEN

DE DEELNEMERS GAAN IN KLEINE GROEPEN IN GESPREK

SAMEN ZOEKEN ZE OPLOSSINGEN EN BEDENKEN ZE AANBEVELINGEN

EEN GESPREKSBEGELEIDER ZORGT ERVOOR DAT

IEDEREEN

GELIJKWAARDIG

AAN

HET

WOORD

KOMT

HET ALGEMENE BELANG IS LEIDEND



STAP 4: BESLUITEN

DE HELE GROEP STEMT SAMEN OVER DE AANBEVELINGEN

DE AANBEVELINGEN GAAN NAAR DE GEMEENTERAAD

de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

WAT IS EEN BURGERBERAAD NIET?

EEN BURGERBERAAD IS GEEN VERVANGING VAN DE HUIDIGE DEMOCRATIE

WEL EEN AANVULLING

EEN BURGERBERAAD IS NIET 'LINKS' OF 'RECHTS'

DEELNEMERS SPREKEN NAMENS ZICHZELF, NIET NAMENS POLITIEKE PARTIJEN

HET IS GEEN REFERENDUM.
EN OOK GEEN INSPRAAKAVOND, WAAR BURGERS HUN MENING MOGEN GEVEN OVER PLANNEN DIE AL BIJNA AF ZIJN...

DAAR KAN VAAK WEINIG AAN VERANDERD WORDEN



de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

WAAROM EEN BURGERBERAAD?

OMDAT WE VOOR DE MEEST LASTIGE VRAAGSTUKKEN OOIT STAAN, ZOALS KLIMAATBELEID EN DE ENERGIETRANSITIE



EN DIT MAAKT HET NOG EENS EXTRA UITDAGEND...



POLARISATIE ROND BELADEN ONDERWERPEN



KORTETERMIJN-BELEID



MINDER VERTROUWEN IN DE POLITIEK



DE POLITIEK KOMT ER NIET UIT



INVLOED VAN LOBBYGROEPEN

de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

GELUKKIG HEBBEN WIJ (BURGERS ZELF) HEEL VEEL POTENTIE OM HET SAMEN OP TE LOSSEN!



ER ZIT VEEL KENNIS, ERVARING EN CREATIVITEIT IN ONZE SAMENLEVING!

VOORBEELDEN IN BINNEN- EN BUITENLAND LATEN ZIEN DAT BURGERS HEEL GOEDE OPLOSSINGEN KUNNEN BEDENKEN VOOR INGEWIKKELDE PROBLEMEN

de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

ALLE VOORDELEN OP EEN RIJ

OPLOSSINGEN VINDEN IN DE SAMENLEVING

MINDER VERDEELDHEID

OPLOSSINGEN VOOR DE MOEILIJKSTE PROBLEMEN VAN DEZE EEUW

MEER STEUN UIT DE SAMENLEVING VOOR DIE BESLUITEN

MEER VERTROUWEN TUSSEN POLITIEK EN BURGERS



de Transitie Motor

@THE_POSITIVE_PIXEL

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 18 april 2023

Ingekomen raadsbrieven 29 maart tot en met 11 april 2023

Nr.	Beleidsveld	Datum	Onderwerp	Aandachtspunt
1	06-04-2023	Burgerzaken	Raadsbrief Besluit inleidend verzoek raadgevend referendum 'niet versneld betaald parkeren in de hele stad Utrecht'	
2	04-04-2023	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Uitstelbericht moties en toezeggingen demonstraties en kraken	
3	04-04-2023	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Flexibel cameratoezicht	
4	04-04-2023	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Agenda tegen uitbuiting	
5	04-04-2023	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Scheidslijnen in Utrecht – verdieping Utrecht Monitor	
6	30-03-2023	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Afsluiting Utrecht 900 jaar stadsrechten	
7	30-03-2023	Internationale Zaken en Regionale samenwerking	Raadsbrief EBU-missie Kopenhagen	

+

Openbare lijst van ingekomen stukken voor commissie VBF 18 april 2023

Nummer	Ingekomen stuk
1.	Brief besluit VTH inzake dossier Binnenstad

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	3257
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	18 april 2023
Agendapunt	5
Titel	Rekenkamerrapport Horen, zien en samen door
ID	3451
Behandelend ambtenaar	
Telefoon	
E-mail	
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	
Beleidsveld	
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	30 maart 2023
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	**18 april 2023**

Voorgesteld besluit

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Gerth Molenaar	**Datum**	19 december 2022
Doorkiesnummer	030 – 286 1391 / 06 – 4975 4300	**Ons kenmerk**	10596853
E-mail	g.molenaar@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerrapport ‘Horen, zien en samen door’ met persbericht, publiekssamenvatting en raadsvoorstel
Bijlagen	4		

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het inwonersparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht.

Hierbij bied ik u het rapport ‘*Horen, zien en samen door. Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonerparticipatie in de gemeente Utrecht’* aan met bijbehorend persbericht, publiekssamenvatting en raadsvoorstel. Op deze documenten rust een embargo tot dinsdag 20 december 2022 9.00 uur, waarna deze openbaar worden gemaakt op onze website.

De technische bijeenkomst, waarin het rapport wordt gepresenteerd, zal worden gepland in aanloop naar de vergadering van de commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van februari 2023.
U ontvangt hiervoor te zijner tijd per e-mail een uitnodiging.

Over de raadsbehandeling van het rekenkamerrapport wordt u via de griffie nader geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

drs. P.W.D. Venhoeven
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
030 - 286 13 91 | utrecht.nl/rekenkamer

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Rekenkamerrapport: *Horen, zien en samen door*

Beleidsveld	Participatie
Organisatieonderdeel	Wijken
Opsteller	Johan Snoei
Kenmerk	10596853
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

De rekenkamer stelt de raad voor te besluiten om het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:

1. Voorafgaand aan een participatietraject aan inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden duidelijk te maken hoe het traject eruitziet, waar het inhoudelijk om gaat, welke beïnvloedingsruimte deelnemers hebben en op welke manier hun inbreng van invloed kan zijn op de uiteindelijke besluitvorming.

2. Per project te analyseren welke doelgroepen betrokken moeten worden en een doelgroepgerichte aanpak te hanteren om meer verschillende Utrechters te bereiken.

3. Een transparante werkwijze te hanteren zodat deelnemers aan participatietrajecten zich gezien en gehoord voelen.

4. Tussentijds en achteraf duidelijk aan inwoners en raadsleden terug te koppelen wat er met de inbreng van belanghebbenden is gedaan. En daarbij ook beargumenteerd uit te leggen waarom de inbreng wel of niet tot wijzigingen in het eindproduct heeft geleid.

5. De inspanningen en resultaten van participatietrajecten vanuit verschillende perspectieven in beeld te brengen, zodat hiervan geleerd kan worden bij andere trajecten.

6. De doelen, rollen en taken in het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* in samenspraak met de gemeenteraad concreter te maken, zodat deze beter toepasbaar zijn bij de gemeentelijke inzet bij participatietrajecten.

7. De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.

De rekenkamer,

de secretaris,

dr. G. Molenaar

de voorzitter,

drs. P.W.D. Venhoeven

Samenvatting

Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar het doelbereik van het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in het rapport *Horen, zien en samen door*.

Context

Aanleiding

Utrecht heeft sinds 2019 het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* om de inwonerparticipatie te verbeteren. In dit actieprogramma staan drie doelen centraal: meer verschillende Utrechters kunnen meedoen (inclusiviteit), mensen voelen zich betrokken bij de stad Utrecht (betrokkenheid) en tot slot samen wijzer worden (kwaliteitsimpuls in plannen, beleid en projecten). De Rekenkamer Utrecht heeft onderzocht hoe de gemeente Utrecht inwonerparticipatie in de praktijk invult. We onderzochten hoe participatie wordt ervaren door inwoners en raadsleden in Utrecht. Dit deden wij bij zes concrete trajecten om te horen en te zien hoe participatie daar is verlopen en ervaren.

Juridische context

Rekenkamer Utrecht is een onafhankelijk bestuursorgaan van de gemeente Utrecht, met een grondslag in de gemeentewet (artikel 81 en 182-185). De rekenkamer heeft taken en bevoegdheden op een bij wet duidelijk afgebakend terrein. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (gemeentewet, artikel 182). Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat daarbij geen controle van de jaarrekening aangezien dat het werkterrein is van de accountant. De gemeenteraad heeft binnen de kaders van de wet voor Rekenkamer Utrecht het juridisch kader nader vastgelegd in een verordening. De Verordening Rekenkamer Utrecht is begin 2021 geactualiseerd (Gemeenteblad nr. 23412, 26 januari 2021).

Beoogd effect

Het doel van dit onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in het doelbereik van het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht. De perspectieven van de inwoners en de raadsleden staan hierbij centraal.

De centrale vraag van het onderzoek is:
In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht er met inwonerparticipatie in om de doelen van het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* te realiseren?

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Op 21 november 2019 heeft de gemeenteraad het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* vastgesteld. Middels vier halfjaarlijkse voortgangsrapportages tussen juni 2020 en december 2021 is de raad geïnformeerd over de voortgang van het actieprogramma. In 2021 is het actieprogramma uitgebreid met een deel over initiatief. Het meest recent is de raadsbrief van september 2022 waarin enkele actuele ontwikkelingen rondom het programma *Samen stad maken* zijn opgenomen.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Voorafgaand aan een participatietraject aan inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden duidelijk te maken hoe het traject eruitziet, waar het inhoudelijk om gaat, welke beïnvloedingsruimte deelnemers hebben en op welke manier hun inbreng van invloed kan zijn op de uiteindelijke besluitvorming.
Argumenten	
1.1	Ongeveer tweederde van de inwoners weet vooraf niet altijd goed wat zij inhoudelijk van de gemeente en het participatietraject kunnen verwachten.

1.2	Er bestaat vooral een discrepantie tussen de verwachte mate van invloed en de daadwerkelijke mate van invloed die inwoners tijdens het traject hebben en ervaren.
1.3	Bij de onderzochte trajecten hadden inwoners behoefte aan meer informatie over hoe het traject er in zijn geheel uitziet, waar het inhoudelijk om gaat, hoe groot de beïnvloedingsruimte is en wat er met de inbreng van deelnemers wordt gedaan bij de besluitvorming.
1.4	De gemeente communiceert wel duidelijk over de momenten en manieren waarop inwoners kunnen participeren.
1.5	Onduidelijke verwachtingen weerhouden inwoners ervan om tijd en energie in een traject te willen steken.
1.6	De gemeente brengt raadsleden voorafgaand aan participatietrajecten niet goed op de hoogte van hoe deze zijn vormgegeven en waarom.
1.7	Vaak zijn er vooraf geen concrete afspraken gemaakt over wat de uitkomst van het traject betekent voor het te nemen besluit.
1.8	Raadsleden zijn vaak wel op de hoogte van de formele en informele momenten waarop zij bij trajecten betrokken kunnen zijn.
1.9	De afweging om te kiezen tussen het algemeen, stadsbelang of het buurtbelang vinden sommige raadsleden ingewikkeld.
Beslispunt	
2	Per project te analyseren welke doelgroepen betrokken moeten worden en een doelgroepgerichte aanpak te hanteren om meer verschillende Utrechters te bereiken.
Argumenten	
2.1	De gemeente spant zich op veel manieren in om inwoners te bereiken, maar kan meer proactief te werk gaan om meer verschillende Utrechters te betrekken.
2.2	Participatietrajecten zijn in het algemeen breed toegankelijk, maar er wordt door inwoners wel aandacht gevraagd voor specifieke groepen.
2.3	Met name voor inwoners die minder taal- en/of digivaardig zijn kan de drempel om deel te nemen nog hoger zijn.
2.4	Inwoners voelen zich niet bij alle participatievormen en –niveaus even goed betrokken.
2.5	Inwoners en raadsleden merken nog vaak dezelfde groep(en) inwoners op bij de participatiemomenten.
2.6	De mate van betrokkenheid van inwoners bij participatiemomenten blijkt in de periode 2017 - 2021 niet of nauwelijks veranderd.
Beslispunt	
3	Een transparante werkwijze te hanteren zodat deelnemers aan participatietrajecten zich gezien en gehoord voelen.

Argumenten	
3.1	Bijna de helft (46%) van de geënquêteerde deelnemers zegt zich gezien en gehoord te voelen.
3.2	Inwoners hebben de gemeente Utrecht in de participatietrajecten als redelijk benaderbaar ervaren (48% wel benaderbaar).
3.3	De ervaren betrouwbaarheid (28%) en betrokkenheid (36%) tijdens de participatietrajecten zijn in het algemeen minder positief beoordeeld.
3.4	Bijna driekwart (74%) van de deelnemers voelt zich uitgenodigd hun inbreng te leveren. Hierin zijn wel verschillen merkbaar tussen de onderzochte trajecten.
3.5	Raadsleden zien regelmatig dat de interactie tussen inwoners en de gemeente stroef verloopt.
Beslispunt	
4	Tussentijds en achteraf duidelijk aan inwoners en raadsleden terug te koppelen wat er met de inbreng van belanghebbenden is gedaan. En daarbij ook beargumenteerd uit te leggen waarom de inbreng wel of niet tot wijzigingen in het eindproduct heeft geleid.
Argumenten	
4.1	Iets meer dan de helft (59%) van de deelnemers aan de onderzochte participatietrajecten weet wat er met hun inbreng is gebeurd.
4.2	Dit komt met name door een gebrek aan terugkoppeling of een ongestructureerde manier van terugkoppelen.
4.3	Inwoners zien dat hun inbreng niet altijd wordt gebruikt, waardoor het project volgens hen ook niet verbetert.
4.4	In de praktijk is de verbetering van het plan, beleid of project (kwaliteitsimpuls) vaak niet zichtbaar gemaakt in het eindproduct. Dat maakt het voor raadsleden lastig te beoordelen of het participatietraject heeft geleid tot een kwaliteitsimpuls.
4.5	Een weergave van de inhoudelijke opbrengst van het traject helpt raadsleden om dit mee te kunnen nemen in de afwegingen en besluitvorming.
Beslispunt	
5	De inspanningen en resultaten van participatietrajecten vanuit verschillende perspectieven in beeld te brengen, zodat hiervan geleerd kan worden bij andere trajecten.
Argumenten	
5.1	Betrokkenen bij de participatietrajecten – geënquêteerde inwoners, raadsleden, projectmanagers en externe samenwerkingspartners – vinden het lastig om de verhouding tussen inspanningen en resultaten te beoordelen.
5.2	Ongeveer de helft van de deelnemers vindt de verhouding tussen de eigen inspanning en het resultaat in balans.

5.3	Inwoners vinden een oordeel over de verhouding tussen de inspanningen van de gemeente en de resultaten moeilijker te vellen, de helft onthoudt zich hierbij van een oordeel.
5.4	Raadsleden vinden het lastig om de verhouding tussen de inspanningen en resultaten te beoordelen, omdat het hen ontbreekt aan voldoende informatie.
5.5	Projectmanagers en externe samenwerkingspartners hebben twijfels over de juiste balans. Het blijkt moeilijk om grenzen te stellen aan de inzet en het geld dat in de trajecten wordt gestoken.
5.6	Van het inzicht in de inspanningen en resultaten kan geleerd worden bij andere trajecten en gebruikt worden bij keuzes die daarvoor gemaakt moeten worden.
5.7	Dit inzicht in de balans kan ook bijdragen aan het vergroten van het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie en de externe samenwerkingspartners.
5.8	Raadsleden zullen zich meer bewust zijn van de tijd en het geld dat aan de trajecten is besteed.
5.9	Bij inwoners speelt een goede balans mee in de afweging om in de toekomst (nogmaals) deel te willen nemen aan een participatietraject.
Beslispunt	
6	De doelen, rollen en taken in het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* in samenspraak met de gemeenteraad concreter te maken, zodat deze beter toepasbaar zijn bij de gemeentelijke inzet bij participatietrajecten.
Argumenten	
6.1	De gekozen vormen van inwonerparticipatie sluiten niet volledig aan bij de doelen van het actieprogramma *Samen Stad Maken: participatie*.
6.2	Er is geen duidelijke relatie zichtbaar tussen het probleem waarop het actieprogramma zich richt en de inzet van de gemeente bij inwonerparticipatie.
6.3	De drie doelen van het actieprogramma zijn algemeen, onvoldoende meetbaar en niet afgebakend in de tijd.
6.4	Betrokkenen vinden de doelen acceptabel, maar betwijfelen of ze realistisch en haalbaar zijn.
6.5	Het actieprogramma beschrijft strategieën en acties, maar het wordt onvoldoende duidelijk hoe deze bijdragen aan het bereiken van de doelen.
6.6	De rol en taak van inwoners wordt in het actieprogramma toegelicht aan de hand van verschillende vormen en domeinen.
6.7	De rol en taak van de raadsleden is algemeen beschreven en gericht op de gemeenteraad als geheel. In de praktijk gaan raadsleden verschillend om met participatietrajecten en hun betrokkenheid daarbij.
6.8	Onduidelijkheid over rollen en taken kan leiden tot frustratie en onvrede bij raadsleden, inwoners en projectmanagers.

6.9	Voorafgaand aan het participatietraject wordt er een afweging gemaakt om tot een participatievorm en -niveau te komen. Dit gebeurt niet altijd op dezelfde manier.
6.10	Inwoners kunnen door deze verschillende afwegingen bij soortgelijke projecten toch een onderling afwijkende mate van invloed uitoefenen.
Beslispunt	
7	De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.
Argumenten	
7.1	Bij de formulering van de aanbevelingen heeft de rekenkamer concrete voorstellen gedaan om invulling te geven aan de aanbevelingen en tegelijkertijd ruimte gelaten aan het college om de aanbevelingen nader in te vullen.
7.2	In artikel 11 (lid 8) van de Verordening Rekenkamer Utrecht 2018 is opgenomen dat het college binnen zes weken na besluitvorming over de aanbevelingen van de rekenkamer een plan van aanpak opstelt over de implementatie van de raadsbesluiten.
7.3	In artikel 11 (lid 9) is opgenomen dat het college jaarlijks (bij de Jaarstukken) aan de raad rapporteert over de stand van zaken van de uitvoering van de raadsbesluiten die genomen zijn naar aanleiding van rekenkamerrapporten.
Kanttekening	
7.1	Indien nuttig kan via een expliciet besluit van de gemeenteraad van de standaardtermijn van zes weken worden afgeweken.

Financiën
De financiële consequenties van dit voorstel zijn op dit moment onbekend. Deze zijn afhankelijk van de besluitvorming en de precieze opvolging van de beslispunten daarna.

Vervolg
Met het voorliggend besluit wordt het college verzocht om de raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop de aanbevelingen worden uitgevoerd.

Participatie
Er is een groot aantal personen en organisaties in het onderzoek betrokken:
- Binnen de gemeentelijke organisatie sprak de rekenkamer tijdens het onderzoek met elf medewerkers.
- Aan de hand van een vastgesteld enquêteformulier in gesprek met inwoners. Voor de ruimtelijke projecten gingen we op verschillende dagen en tijdstippen van deur tot deur in het verspreidingsgebied van de uitnodigingen van de gemeente in het kader van participatie. In totaal hebben wij gesproken met 412 inwoners, waarvan er 126 aan een traject deelnamen en 286 niet hebben deelgenomen. Naast de individuele inwoners zijn ook gesprekken gevoerd met negen (externe) partijen die bij deze casestudy's betrokken zijn (geweest), zoals woningcorporaties, communicatie- en procesbegeleiders en inwonersstichtingen en -verenigingen.
- Aan de hand van de relevante normen zijn gesprekken gevoerd met dertien (oud)raadsleden en twee (oud)fractiemedewerkers. Hierbij spraken wij naast de ervaringen in specifieke casestudy('s) ook over algemene ervaringen met inwonerparticipatie.
- Daarnaast hebben we twee groepsgesprekken gevoerd met ieder vier inwoners die nauw betrokken zijn bij andere inwonerparticipatietrajecten in de stad.

Communicatie

Rekenkamer Utrecht stuurt het rapport en de bijbehorende documenten in eerste instantie toe aan de gemeenteraad en het college van B&W. Vervolgens worden deze ook openbaar gemaakt op de website van de rekenkamer. Daarbij worden ook de respondenten, perscontacten en andere geïnteresseerden op de hoogte gesteld. In een technische bijeenkomst licht de rekenkamer de onderzoeksresultaten nader toe.

Specifiek voor dit onderzoek heeft de rekenkamer ook per casestudy een flyer opgesteld met de belangrijkste algemene uitkomsten (voorzijde) en specifieke resultaten per onderzochte casestudy (achterzijde). Deze flyers zijn in het enquêtegebied van deur-tot-deur verspreid.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Rekenkamerrapport *Horen, zien en samen door. Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonerparticipatie in de gemeente Utrecht.*
- Persbericht
- Publiekssamenvatting

Bijlagen informatief (beschikbaar via de website van de rekenkamer)

- Infographic
- Flyer per project
- Tabellenboek Enquête onder inwoners

PERSBERICHT

REKENKAMER UTRECHT: UTRECHTERS IN HET ONGEWISSE BIJ PARTICIPATIETRAJECTEN

UTRECHT, 20 december 2022 – Inwoners hebben bij participatietrajecten behoefte aan meer informatie. Ook vinden zij het tijdens en na het traject vaak onduidelijk wat er met hun inbreng is gebeurd. Dat blijkt uit onderzoek van de Rekenkamer Utrecht bij 400 inwoners in 6 participatietrajecten van de gemeente Utrecht.

De rekenkamer haalde voor haar onderzoek '*Horen, zien en samen door'* het afgelopen jaar ervaringen op bij ruim 400 inwoners, bij raadsleden en medewerkers van de gemeente en bij samenwerkingspartners. De onderzoekers verdiepten zich vooral in de participatietrajecten bij het Thomas à Kempisplantsoen, Rachmaninoffplantsoen, de Maliebaan, Oosterspoorbaan, Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop, en het aanmeldbeleid voor basisscholen.

Utrechters willen meer inhoudelijk informatie
Voor vrijwel alle Utrechters die bij één van deze trajecten betrokken waren, zijn de momenten en manieren waarop deel kan worden genomen helder. Maar zij hebben wel behoefte aan meer informatie over de manier waarop het traject er in zijn geheel uitziet. En waar het traject inhoudelijk precies over gaat, waar inwoners wel invloed op kunnen hebben en waar niet, en wat er met de inbreng van deelnemers wordt gedaan bij de besluitvorming door de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders. Hierdoor ontstaan onduidelijke verwachtingen. Ook kunnen inwoners bij vergelijkbare trajecten te maken krijgen met andere vormen en niveaus van participatie. Dit komt doordat projectmanagers van de gemeente en externe samenwerkingspartners verschillende afwegingen maken. Ook tijdens de trajecten vinden deelnemers het belangrijk dat alle benodigde informatie met hen wordt gedeeld. De rekenkamer beveelt daarom aan om voorafgaand aan trajecten meer duidelijkheid te geven over de inhoud ervan en tijdens het traject maximale openheid en een transparante werkwijze te hanteren.

Utrechters beter zichtbaar maken wat met de inbreng is gedaan
Voor veel deelnemers is tijdens en na het traject niet duidelijk wat er met hun inbreng is gebeurd. Een ander deel ziet dat hun inbreng niet wordt gebruikt, maar het wordt hen niet helder waarom

niet. Inwoners en raadsleden vinden het daardoor lastig te beoordelen of een project beter is geworden door de inbreng van de deelnemers. De uitkomsten van de participatietrajecten worden vaak niet zichtbaar gemaakt in het eindproduct, zoals een plan of programma. De rekenkamer beveelt daarom aan om tussentijds en achteraf duidelijk aan inwoners en raadsleden te vertellen wat er met de inbreng is gedaan en of dit tot wijzigingen heeft geleid.

Noot voor de redactie
Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Gerth Molenaar, secretaris van de rekenkamer, tel. 06-49754300. Het rapport ‘Horen, zien en samen door’ en meer informatie over de Rekenkamer Utrecht vindt u op https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer/. Mits met bronvermelding (Rekenkamer Utrecht, 2022) kunt u gebruik maken van de figuren uit het rapport (format PDF beschikbaar). Aanvragen via rekenkamer@utrecht.nl.

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500CE Utrecht
030-286 13 91 |
www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer/



HOREN, ZIEN EN SAMEN DOOR

EEN ONDERZOEK NAAR DE ERVARINGEN MET EN RESULTATEN VAN INWONERPARTICIPATIE IN DE GEMEENTE UTRECHT

REKEN KAMER UTRECHT

REKEN KAMER UTRECHT

HOREN, ZIEN EN SAMEN DOOR

EEN ONDERZOEK NAAR DE ERVARINGEN MET EN RESULTATEN VAN INWONERPARTICIPATIE IN DE GEMEENTE UTRECHT

20 december 2022
Eindrapport

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Carolien de Boer (tot 26 september 2022)
- Sjoerd Keulen
- Nanda ’t Lam (vanaf 1 december 2022)

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Johan Snoei
- Vince van Houten
- Naomi Meys
- Jelte Schat

CONTACTGEGEVENS

030 - 286 1391
rekenkamer@utrecht.nl
utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

INHOUD

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT 7

1 DOELSTELLING ONDERZOEK 7

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 8

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W 17

4 NAWOORD REKENKAMER 20

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN 21

1 INLEIDING 22

1.1 AANLEIDING 22

1.2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN 22

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK 23

1.4 LEESWIJZER 26

2 INWONERPARTICIPATIEBELEID 28

2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 28

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN 29

2.2.1 Visie Samen stad maken mist probleemanalyse en verbinding met inzet 29

2.2.2 Doelen van *Samen stad maken* acceptabel, maar algemeen, onvoldoende meetbaar en niet afgebakend in de tijd 31

2.2.3 Rollen en taken verschillen bij inwoners naar vormen en domeinen en bij raadsleden per persoon 35

3 ERVARINGEN 39

3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 40

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN 41

3.2.1 Gekozen participatievormen sluiten niet altijd aan op doelen actieprogramma *Samen stad maken: participatie* 41

3.2.2 Afweging participatievorm en -niveau gebeurt niet op dezelfde manier .. 45

3.2.3 Inwoners weten niet altijd vooraf wat zij van een traject kunnen verwachten, momenten en manieren zijn wel duidelijk 46

3.2.4 Raadsleden voorafgaand aan trajecten niet op de hoogte van de gekozen vorm, vooraf geen concrete afspraken over betekenis 48

4 RESULTATEN 52
4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 53
4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN 54
4.2.1 Doel 1 Inclusiviteit: Participatiemomenten breed toegankelijk, noodzaak meer aandacht voor specifieke groepen blijft bestaan 54
4.2.2 Doel 2 Betrokkenheid: Mate van betrokkenheid inwoners niet of nauwelijks veranderd, ongeveer de helft voelt zich gezien en gehoord 57
4.2.3 Doel 3 Samen wijzer worden: Inzicht in kwaliteitsimpuls voor inwoners en raadsleden beperkt 61
4.2.4 Twijfels bij juiste balans inspanningen en resultaten 65

5 CASESTUDY'S 69
5.1 Thomas à Kempisplantsoen 69
5.1.1 Achtergrond 69
5.1.2 Tijdlijn 70
5.1.3 Ervaringen 71
5.1.4 Doelbereik en effectiviteit 73
5.1.5 Leer- en verbeterpunten 75
5.2 Rachmaninoffplantsoen 76
5.2.1 Achtergrond 76
5.2.2 Tijdlijn 77
5.2.3 Ervaringen 78
5.2.4 Doelbereik en effectiviteit 79
5.2.5 Leer- en verbeterpunten 80
5.3 Maliebaan 81
5.3.1 Achtergrond 81
5.3.2 Tijdlijn 82
5.3.3 Ervaringen 84
5.3.4 Doelbereik en effectiviteit 86
5.3.5 Leer- en verbeterpunten 88
5.4 Park Oosterspoorbaan 89
5.4.1 Achtergrond 89
5.4.2 Tijdlijn 90
5.4.3 Ervaringen 91
5.4.4 Doelbereik en effectiviteit 93

5.4.5 Leer- en verbeterpunten 95
5.5 Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop..... 95
5.5.1 Achtergrond 95
5.5.2 Tijdlijn 96
5.5.3 Ervaringen 97
5.5.4 Doelbereik en effectiviteit 100
5.5.5 Leer- en verbeterpunten 102
5.6 Aanmeldbeleid basisscholen..... 103
5.6.1 Achtergrond 103
5.6.2 Tijdlijn 105
5.6.3 Ervaringen 105
5.6.4 Doelbereik en effectiviteit 107
5.6.5 Leer- en verbeterpunten 108

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING 111

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Aanleiding

Inwoners voelen zich vaak betrokken bij hun eigen buurt en zijn bereid om mee te denken over lokale ontwikkelingen. Dit vraagt om een open houding van de overheid in de voorbereiding en uitwerking van beleid en plannen. Op papier zijn de ambities met inwonerparticipatie vaak snel geformuleerd. Effectieve participatie draagt bij aan het verkleinen van de kloof tussen overheid en inwoner en aan het vergroten van het vertrouwen in politiek en bestuur. Het tegendeel is echter ook waar. Participatie die er niet in slaagt de gewekte verwachtingen waar te maken, vergroot de kloof juist en doet afbreuk aan de kracht van de lokale democratie.

Een belangrijke vraag bij participatie is of de belanghebbenden zich écht gehoord en gezien voelen. Wordt er actief geluisterd naar de inbreng van aanwezigen of gaat het vooral om het overbrengen van een eigen boodschap? Wordt er in de omgeving van het project gekeken naar de mogelijke gevolgen en meegedacht over oplossingen voor de zorgen die er leven over een verandering? En hoe gaat het verder na afloop van het participatietraject: worden de resultaten dan teruggekoppeld en zichtbaar in de verdere uitwerking en blijven de gemeente en haar inwoners dan ook nog op elkaar betrokken? Kortom, is er echt sprake van horen, zien en samen door?

Utrecht heeft sinds 2019 het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* om de inwonerparticipatie te verbeteren. In dit actieprogramma staan drie doelen centraal: meer verschillende Utrechters kunnen meedoen (inclusiviteit), mensen voelen zich betrokken bij de stad Utrecht (betrokkenheid) en tot slot samen wijzer worden (kwaliteitsimpuls in plannen, beleid en projecten). De Rekenkamer Utrecht heeft onderzocht hoe de gemeente Utrecht inwonerparticipatie in de praktijk invult. We onderzochten hoe participatie ervaren wordt door inwoners en raadsleden in Utrecht. Dit deden wij bij zes concrete trajecten om te horen en te zien hoe participatie daar is verlopen en ervaren.

Centrale vraag

De centrale vraag van ons onderzoek is: In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht er met inwonerparticipatie in om de doelen van het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* te realiseren?

Deze rapportage bestaat uit twee delen: I. het bestuurlijk rapport en II. de nota van bevindingen. In dit eerste deel gaan we in op de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. De nota van bevindingen bevat onze bevindingen waarop deze conclusies

en aanbevelingen zijn gestoeld. De nota kwam tot stand door de uitvoering van het beleid in de praktijk van verschillende projecten af te zetten tegen de vooraf opgestelde normen.

Werkwijze
Aan dit onderzoek werkten veel personen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie mee. Wij danken hen voor het delen van hun opgedane ervaringen met het betrekken van de stad bij de verschillende projecten. In het bijzonder bedanken wij de ruim 400 Utrechters die op de meest onverwachte momenten tijd hebben vrijgemaakt om ons aan of zelfs ín huis te woord te staan. Hun inbreng via onze enquête was van grote waarde voor dit onderzoek. Voor een verdere toelichting op onze werkwijze in dit onderzoek verwijzen wij u graag naar bijlage 1. Wij hopen dat ons onderzoek bijdraagt aan het vertrouwen tussen inwoners en stadsbestuur. En dat we hiermee een belangrijke stap kunnen zetten om de komende jaren elkaar beter te horen, meer te zien en meer samen door te gaan met het 'maken' van de stad.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende hoofdconclusie met vier deelconclusies. Bij de deelconclusies formuleren we één of meer aanbevelingen en geven we een korte toelichting.

HOOFDCONCLUSIE

De gemeente Utrecht steekt veel energie en moeite in inwonerparticipatie. Met het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* wil de gemeente Utrecht inwonerparticipatie inclusiever maken, de betrokkenheid bij de stad vergroten en de kwaliteit van plannen verbeteren. Wij constateren dat het de gemeente onvoldoende lukt om deze drie doelen te realiseren.

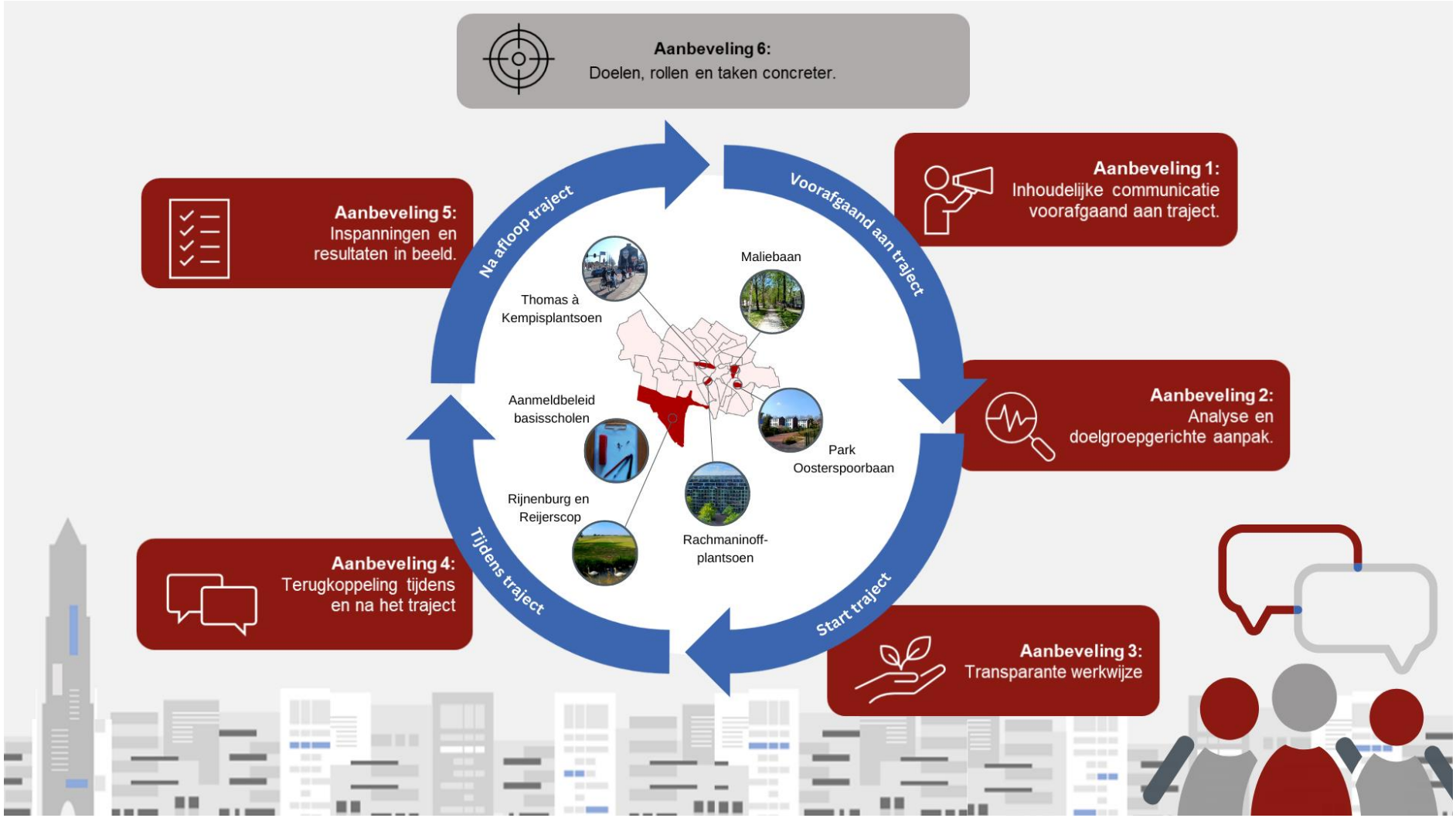
De gemeente spant zich op veel manieren in om inwoners te bereiken, maar de diversiteit onder de deelnemers neemt niet toe.

Ook de betrokkenheid van Utrechters bij inwonerparticipatie is niet vergroot. Wel voelen de meeste deelnemers aan de door de rekenkamer onderzochte inwonerparticipatietrajecten zich uitgenodigd om hun inbreng te leveren. Toch voelen zij zich tijdens het participatietraject vaak onvoldoende betrokken en weten zij achteraf vaak niet wat er met hun inbreng is gebeurd.

Zowel inwoners als raadsleden zien in de meeste gevallen nauwelijks terug hoe plannen door de inbreng zijn verbeterd.

De onderzochte participatietrajecten laten ook aanzienlijke verschillen zien tussen de manieren waarop deze zijn vormgegeven en hoe deze door inwoners en raadsleden worden ervaren. Dit komt mede doordat het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* geen concrete doelen heeft en een duidelijke vertaling naar de gemeentelijke inzet bij participatietrajecten ontbreekt.

Op basis van deze conclusie heeft de rekenkamer zes aanbevelingen opgesteld om participatieprojecten te verbeteren. Deze worden hieronder schematisch weergegeven en daarna met de deelconclusies besproken.


Aanbeveling 6:
Doelen, rollen en taken concreter.
Aanbeveling 1:
Inhoudelijke communicatie voorafgaand aan traject.
Aanbeveling 2:
Analyse en doelgroepgerichte aanpak.
Aanbeveling 3:
Transparante werkwijze
Aanbeveling 4:
Terugkoppeling tijdens en na het traject
Aanbeveling 5:
Inspanningen en resultaten in beeld.
Voorafgaand aan traject
Start traject
Tijdens traject
Na afloop traject
Maliebaan
Thomas à Kempisplantsoen
Aanmeldbeleid basisscholen
Park Oosterspoorbaan
Rijnenburg en Reijerscop
Rachmaninoff-plantsoen

DEELCONCLUSIE 1: VERWACHTINGEN VAN DEELNEMERS OP INHOUD VOORAF ONDUIDELIJK

Voorafgaand aan de participatietrajecten is niet duidelijk wat deelnemers er inhoudelijk van mogen verwachten.

AANBEVELING 1:

1. Maak voorafgaand aan een participatietraject aan inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden duidelijk hoe het traject eruitziet, waar het inhoudelijk om gaat, welke beïnvloedingsruimte deelnemers hebben en op welke manier hun inbreng van invloed kan zijn op de uiteindelijke besluitvorming.

Deelnemers aan participatietrajecten voelen zich uitgenodigd om inbreng te leveren, maar hebben behoefte aan meer duidelijkheid vooraf

De meeste deelnemers aan de door de rekenkamer onderzochte participatietrajecten (74%) voelen zich uitgenodigd om inbreng te leveren. Er bestaan hierbij wel grote verschillen tussen de onderzochte trajecten. Bij het Thomas à Kempisplantsoen, de Oosterspoorbaan en het aanmeldbeleid voor basisscholen voelde vrijwel iedereen zich uitgenodigd. Bij de Maliebaan en het Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop voelde ongeveer de helft van de deelnemers zich uitgenodigd. Dit staat nog los van de uitkomst van het traject. Met name de opzet en vorm van de trajecten, de sfeer tijdens de bijeenkomsten en het gevoel al dan niet gehoord te worden zijn hierbij bepalende factoren. Ook duidelijke verwachtingen voorafgaand aan het traject zijn belangrijk. Niet alleen deelnemers hechten hier veel waarde aan, ook voor de niet-deelnemers die de rekenkamer heeft gesproken speelt dit een belangrijke rol.

Bij de onderzochte trajecten hadden inwoners behoefte aan meer informatie over hoe het traject er in zijn geheel uit ziet, waar het inhoudelijk om gaat, hoe groot de beïnvloedingsruimte is en wat er met de inbreng van deelnemers wordt gedaan bij de besluitvorming. De momenten en manieren waarop geparticipeerd kan worden waren voor vrijwel alle inwoners helder, maar bijvoorbeeld een duidelijke routekaart zou helpen het hele traject en de gevolgen al direct te kunnen overzien. Vooral bij trajecten waar inwoners worden geraadpleegd of om advies worden gevraagd is het voor inwoners vaak niet helder welke invloed mogelijk is. Deelnemers verwachten bij dit type trajecten vooraf een grotere beïnvloedingsruimte te hebben dan in de praktijk het geval is. Ook kan het participatieniveau binnen één traject verschillen of krijgen selecte groepen deelnemers meer invloed dan andere. Doordat projectmanagers en externe samenwerkingspartners op verschillende manieren afwegingen maken over participatievorm en -niveau kunnen inwoners bij vergelijkbare projecten een andere mate van invloed krijgen.

Box I: Participatie binnen trajecten op verschillende niveaus
Het komt voor dat binnen één inwonerparticipatietraject meerdere participatieniveaus worden toegepast. Bijvoorbeeld bij het traject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop werd door de gemeente een uitwerkingsgroep ingesteld en bij de Maliebaan een klankbordgroep. Deze selecte groep heeft een grotere mate van invloed dan de andere deelnemers, die meestal alleen aanwezig mogen zijn bij brede bijeenkomsten waarbij dan op een lager niveau (met minder beïnvloedingsruimte) wordt geparticipeerd. We merken dat participatie op verschillende niveaus en in verschillende samenstellingen bij inwoners onduidelijkheid en wantrouwen veroorzaakt.

Onduidelijke verwachtingen weerhouden inwoners ervan om tijd en energie in een traject te willen steken. Voor de raadsleden bemoeilijkt dit bij de besluitvorming de afweging achteraf tussen het algemeen belang en het buurtbelang. Wij bevelen daarom aan om voorafgaand aan een traject meer te communiceren naar inwoners en raadsleden over de inhoud van het participatietraject. Geef beargumenteerd uitleg over de gekozen invulling. Duidelijke verwachtingen over het traject, de inhoud, beïnvloedingsruimte en betekenis voor de besluitvorming vergroten de bereidheid bij belanghebbenden om bij het traject betrokken te zijn en te blijven.

DEELCONCLUSIE 2: DOELEN OP INCLUSIVITEIT EN BETROKKENHEID NIET BEREIKT

De gemeente Utrecht en haar samenwerkingspartners spannen zich op veel verschillende manieren in om inwoners te bereiken, maar slagen er nog niet in om meer verschillende Utrechters te betrekken. Ook is het niet gelukt om de betrokkenheid van Utrechters bij inwonerparticipatie te vergroten.

AANBEVELINGEN 2 EN 3:

2. Analyseer per project welke doelgroepen betrokken moeten worden en hanteer een doelgroepgerichte aanpak om meer verschillende Utrechters te bereiken.
3. Hanteer een transparante werkwijze zodat deelnemers aan participatietrajecten zich gezien en gehoord voelen.

Meer inclusiviteit vraagt een doelgroepgerichte aanpak en andere manier van werken
We zien dat de gemeente Utrecht en haar samenwerkingspartners er vaak nog niet in slagen om meer verschillende Utrechters bij de participatiemomenten te betrekken. Inwoners en raadsleden zien nog vaak dezelfde groep(en) inwoners participeren. Er wordt door hen ook aandacht gevraagd voor het betrekken van specifieke groepen als jongeren, ouderen en de minder taal- en/of digitaalvaardige inwoners. De afgelopen raadsperiode zijn er acties ingezet om meer jongeren te bereiken en is extra ingezet op online participatie, maar dit leverde bij de onderzochte trajecten nog weinig nieuwe deelnemers op. De bijeenkomsten zijn wel als breed toegankelijk beoordeeld en dat stond deelname niet in de weg. Op een

aantal momenten speelden coronamaatregelen wel een beperkende rol, omdat fysieke bijeenkomsten niet georganiseerd konden worden. Alle betrokkenen benadrukken dat het in de toekomst voor iedereen die dat wil mogelijk moet zijn om deel te kunnen nemen en dat hier nog winst op te behalen is.

Wij bevelen daarom aan om een *outreachende* manier van werken toe te gaan passen waarbij moeilijk bereikbare doelgroepen actief worden opgezocht en betrokken bij de projecten. Inwoners en raadsleden nodigen projectmanagers en samenwerkingspartners nadrukkelijk uit om meer naar de doelgroepen toe te gaan. Daarvoor is eerst een analyse nodig van de verschillende doelgroepen die betrokken moeten worden, zodat daar met de participatievorm en -aanpak bij aangesloten kan worden. Bij ruimtelijke projecten geven geënquêteerde inwoners vaak de voorkeur aan participatiemomenten op de betreffende locatie. Dan wordt ook voor iedereen direct zichtbaar waarover gesproken wordt. Bij sociale projecten zou bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt kunnen worden van sleutelpersonen die toegang hebben tot een specifieke doelgroep. Bij het traject van het aanmeldbeleid voor basisscholen is dat te weinig gelukt.

Behoefte aan maximale openheid en een transparante werkwijze tijdens het traject
Het doel van *Samen stad maken: participatie* om de betrokkenheid van Utrechters bij de stad te vergroten, is niet bereikt. We zien dat de betrokkenheid van Utrechters bij participatiemomenten de afgelopen jaren nauwelijks is veranderd. Bij de onderzochte trajecten gingen we na of de benaderbaarheid van de gemeente daarbij een rol speelde. Ongeveer de helft (48%) van de deelnemers beoordeelde de gemeente Utrecht als benaderbaar. We zien dat inwoners het bij de benaderbaarheid van belang vinden dat de gemeente openstaat voor de inbreng van belanghebbenden en dat blijkt dat hier naar geluisterd wordt. De betrouwbaarheid en betrokkenheid van de gemeente Utrecht tijdens de trajecten werden laag gewaardeerd (respectievelijk 28% en 36% van de deelnemers heeft de gemeente Utrecht als zodanig ervaren). Deelnemers vinden het hierbij belangrijk dat de gemeente alle benodigde informatie over een traject met inwoners en andere belanghebbenden deelt. In de betrouwbaarheid speelt vooral het nakomen van gemaakte afspraken of toezeggingen een rol. Hiervoor is een heldere en transparante werkwijze nodig. Betrokkenheid wordt voor bewoners zichtbaar als de gemeente opkomt voor hun belangen. Ook wanneer sprake is van een samenwerking tussen gemeente en een initiatiefnemer zoals een woningcorporatie of ontwikkelaar. Raadsleden zien nu soms een stroeve interactie tussen inwoners en de gemeente. Met als gevolg dat deelnemers aan het traject gefrustreerd raken.

Box II: Opkomen voor de inwonersbelangen en nakomen afspraken
Bij de onderzochte trajecten komen verschillende ervaringen rondom het opkomen voor inwonersbelangen en het nakomen van afspraken naar voren. Bij de Oosterspoorbaan (fase 1) waarderen de inwoners het positief dat de uitkomst van het co-creatietraject en de buurtpoll de ligging van het fietspad hebben bepaald.
De deelnemers aan het traject bij het Rachmaninoffplantsoen vinden echter dat de gemeente onvoldoende heeft toegezien op de naleving van afspraken die tussen de inwoners en ontwikkelaar waren gemaakt over het planten van bomen bij het aangrenzende bos.
Inwoners zijn van mening dat de gemeente Utrecht beter moet toezien op het nakomen van afspraken die tijdens het participatietraject worden gemaakt. Bij participatie verwachten inwoners dat de gemeente voor hun belangen opkomt.

Wij bevelen daarom aan om als gemeente tijdens de participatietrajecten open te zijn over de eigen positie. Maak duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft. Benaderbaarheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid zijn voor inwoners belangrijke punten om in de uitvoering rekening mee te houden. Wees transparant over wat wel en niet kan. En leg aan inwoners open en eerlijk uit hoe hun inbreng beoordeeld en meegenomen wordt.

DEELCONCLUSIE 3: MAAK DE RESULTATEN VAN PARTICIPATIETRAJECTEN ZICHTBAAR

De gemeente Utrecht maakt de resultaten van inwonerparticipatie nog onvoldoende zichtbaar voor inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden. Hierdoor blijft vaak onduidelijk wat er met de inbreng van belanghebbenden is gebeurd. Ook is dan niet zichtbaar of plannen door participatie zijn verbeterd.

AANBEVELINGEN 4 EN 5:

4. Koppel tussentijds en achteraf duidelijk aan inwoners en raadsleden terug wat er met de inbreng van belanghebbenden is gedaan. Leg daarbij ook beargumenteerd uit waarom de inbreng wel of niet tot wijzigingen in het eindproduct heeft geleid.
5. Breng de inspanningen en resultaten van participatietrajecten vanuit verschillende perspectieven in beeld zodat hiervan geleerd kan worden bij andere trajecten.

Terugkoppeling aan inwoners en raadsleden tijdens en na het traject moet beter
Iets meer dan de helft van de deelnemers aan de onderzochte participatietrajecten weet wat er met hun inbreng is gebeurd. Voor meer dan 40% is dit niet het geval, omdat een duidelijke terugkoppeling op hun inbreng ontbreekt. Een deel van de deelnemers ziet dat hun inbreng niet wordt gebruikt, waarbij niet altijd helder wordt waarom niet. Door het ontbreken van deze terugkoppeling is het voor inwoners en raadsleden lastig om te beoordelen of een plan, beleid of uitvoering door de inbreng tijdens het traject is verbeterd. Raadsleden vinden het

daardoor soms lastiger om besluiten te nemen, omdat ze de opbrengsten van participatie graag willen meenemen in hun belangenafweging. Zeker wanneer sprake is van een project waar buurtbelangen en het stadsbelang een rol spelen wordt dit als complex ervaren. Dit speelt bijvoorbeeld bij de Maliebaan en het Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.

We bevelen daarom aan de terugkoppeling tijdens en na het participatietraject te verbeteren. Koppel duidelijk terug aan de deelnemers wat er met hun inbreng is gebeurd. En leg uit waarom hun inbreng wel of niet tot wijzigingen heeft geleid. Ook in de eindproducten is het belangrijk om de resultaten van het traject inhoudelijk goed zichtbaar te maken. Voor inwoners en raadsleden wordt de opbrengst dan beter navolgbaar. En een weergave van de inhoudelijke opbrengst van het traject helpt raadsleden ook om dit mee te kunnen nemen in de afwegingen en besluitvorming.

Meer inzicht in de inspanningen en resultaten van participatietrajecten van belang
Betrokkenen bij de participatietrajecten vinden het lastig om de verhouding tussen inspanningen en resultaten te beoordelen. Ongeveer de helft van de geënquêteerde inwoners vindt de verhouding tussen de eigen inspanning en het resultaat in balans. De eigen inspanning is het volgens inwoners vooral waard geweest als later blijkt dat met de inbreng iets is gedaan. Raadsleden vinden het lastig om een oordeel te geven over de verhoudingen voor inwoners en gemeente, omdat het hen ontbreekt aan voldoende informatie. Ook projectmanagers en externe samenwerkingspartners die betrokken waren bij de onderzochte casestudy's hebben twijfels over de juiste balans. Het blijkt moeilijk om grenzen te stellen aan de inzet en het geld dat in de trajecten wordt gestoken.

Box III: Balans tussen inspanning en resultaat voor ogen houden
Deelnemers aan de trajecten aanmeldbeleid voor basisscholen, Thomas à Kempisplantsoen en de Oosterspoorbaan beoordelen de verhouding tussen inspanning en resultaat voor zichzelf en de gemeente grotendeels als positief. Maar de onderzochte trajecten waarbij de meningen sterk verdeeld zijn, die lang lopen en/of waarbij de opbrengsten niet direct duidelijk zijn, roepen vragen op over een juiste balans. Dit is bijvoorbeeld bij de Maliebaan en het Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop het geval. Betrokkenen bij deze trajecten zien een nadrukkelijker afweging van de hoeveelheid participatiemomenten, de inzet van geld en tijd en het al dan niet mee kunnen nemen van inbreng als belangrijk leerpunt. De hoeveelheid tijd, geld en energie moeten passen bij de manier waarop de resultaten (kunnen) worden meegenomen in het eindproduct.

Wij bevelen aan om de inspanningen en resultaten van de participatietrajecten vanuit verschillende perspectieven – inwoners, gemeenteraad, gemeentelijke organisatie – in beeld te gaan brengen en vast te leggen in een evaluatiedocument. Zodat hiervan geleerd kan worden bij andere trajecten en gebruikt bij de keuzes die daarvoor gemaakt moeten worden. Meer inzicht in de balans tussen inspanningen en resultaten kan op die manier bijdragen aan het vergroten van het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie en de externe

samenwerkingspartners. Ook raadsleden zullen zich daarmee meer bewust zijn van de tijd en het geld dat aan de trajecten is besteed. Voor inwoners speelt een goede balans mee in de afweging om in de toekomst nogmaals deel te willen nemen aan een participatietraject.

DEELCONCLUSIE 4: STRUCTUUR EN CONCRETE UITWERKING NODIG

De invulling van vergelijkbare trajecten gebeurt bij de gemeente Utrecht niet altijd op dezelfde manier. Het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* heeft meer structuur en een concretere uitwerking van de doelen, rollen en taken nodig. Hiermee wordt de toepassing in projecten doelgerichter en beter navolgbaar.

AANBEVELING 6:

6. Maak de doelen, rollen en taken in het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* in samenspraak met de gemeenteraad concreter zodat deze beter toepasbaar zijn bij de gemeentelijke inzet bij participatietrajecten.

Concrete doelen en rol- en taakomschrijving in het actieprogramma
In 2019 heeft de gemeente Utrecht het actieprogramma Samen stad maken: participatie opgesteld. In het programma worden de drie doelen – inclusiviteit, betrokkenheid en samen wijzer worden – uitgewerkt langs de lijnen van vijf strategieën en 23 acties. Waarom juist dit pakket aan acties nodig is, en welk probleem daarmee moet worden opgelost, wordt niet duidelijk gemaakt. We constateren dat de drie doelen nu nog te algemeen blijven, onvoldoende meetbaar zijn en niet zijn afgebakend in de tijd. De doelen zijn voor de gemeentelijke projectmanagers en raadsleden acceptabel, maar zij hebben wel twijfels of de doelen haalbaar zijn.

De rollen en taken van inwoners worden op veel verschillende plaatsen in het actieprogramma beschreven. Het gekozen participatieniveau bepaalt hierbij de mate waarin de inwoner invloed kan uitoefenen. Op papier lijkt dit helder, maar uit ons onderzoek blijkt dat de invloed en de verwachtingen van inwoners hierover onduidelijk zijn. Zij zien de gemeente als één geheel, bij sommige projecten in samenhang met de initiatiefnemer(s), zoals de twee woningcorporaties bij het Thomas à Kempisplantsoen.

Over de rol en taak van raadsleden is het actieprogramma niet helder. In de praktijk gaan raadsleden verschillend om met participatietrajecten en hun betrokkenheid daarbij. Sommige raadsleden nemen actief deel aan de trajecten of halen daarnaast zelf actief informatie op. Anderen houden meer afstand en willen zich met name baseren op informatie die via de gemeente naar de raad komt. Vooral bij trajecten waar de politieke opvattingen uiteenlopen, zoals het Energielandschap of het traject voor de Maliebaan – waar de visie van de inwoners (deels) afwijkt van die van de gemeente – leidt dit tot frustratie en onvrede bij raadsleden,

maar ook bij inwoners en projectmanagers. Dit kan worden voorkomen door meer duidelijkheid te scheppen over de verschillende rollen en taken van individuele raadsleden. En door als gemeenteraad afspraken te maken over hoe in de praktijk met verschillende participatieniveaus en -vormen om te gaan.

Wij bevelen aan om de doelen, rollen en taken in het actieprogramma in samenspraak met de gemeenteraad concreter te maken. Dit helpt om de gemeentelijke inzet bij projecten doelgerichter in te vullen. Projectmanagers en eventuele externe samenwerkingspartners krijgen duidelijker zicht op hoe zij binnen de participatietrajecten aan het bereiken van de doelen van het actieprogramma kunnen bijdragen. En ook de verantwoording over de uitvoering van het actieprogramma kan daarmee worden geconcretiseerd.

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Hartelijk dank voor het toesturen van uw rapport *Horen, zien en samen door – Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonersparticipatie in Utrecht.* Ook dank voor het overnemen van de punten uit het ambtelijke wederhoor. U heeft het afgelopen jaar onderzocht hoe wij als gemeente Utrecht inwonersparticipatie in de praktijk invullen. U onderzocht aan de hand van zes concrete trajecten hoe de participatie is verlopen en is ervaren door inwoners en raadsleden in Utrecht. Wij hebben uw rapport met interesse gelezen. Hieronder gaan we in op uw conclusies en aanbevelingen.

Hoofdconclusie
Participatie is maatwerk. Het moet passen bij de opgave en de doelgroep om te zorgen dat iedereen die wil participeren dat ook kan. Daarom zijn we alert op de inclusiviteit van de inwonersparticipatie en werken we hier doorlopend aan. Het betekent ook dat er niet één manier is om participatietrajecten vorm te geven, maar meerdere manieren. Daarvoor hebben we als handvat voor ambtenaren en voor professionals in de stad, zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties, belangengroepen, sociaal makelaars en andere partijen, de participatieleidraad ontwikkeld.

Wij zien ook dat in de afgelopen jaren inwoners soms onvoldoende hebben ervaren dat hun mening en ideeën ertoe doen. Tegelijkertijd valt het succes van participatie niet af te meten aan consensus. Bij de uitdagingen waar de stad voor staat, kunnen belangen botsen. Als gemeente hebben we de verantwoordelijkheid om alle publieke belangen in beeld te brengen, onderling te wegen en besluiten te nemen. Dat kan er toe leiden dat een deel van de belanghebbenden ontevreden is over de uitkomst, ook al was het participatieproces goed ingericht.

Wat ons nog opvalt aan de onderzochte projecten is, dat er weinig spreiding is over de stad. Twee projecten in Oost, twee in West en één in Vleuten-De Meern en niet in kwetsbare wijken zoals Kanaleneiland of Overvecht. Ook zijn vijf van de zes projecten ruimtelijke projecten. Alleen het aanmeldbeleid onderwijs komt uit het sociale domein. Wij vragen ons af of op basis van deze projecten uw algemene uitspraak over inclusiviteit mogelijk is. Maar uiteraard onderschrijven wij het belang van inclusieve participatie.

Deelconclusie 1: Verwachtingen van deelnemers op inhoud vooraf onduidelijk
Aanbeveling 1: Maak voorafgaand aan een participatietraject aan inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden duidelijk hoe het traject eruitziet, waar het inhoudelijk om gaat, welke beïnvloedingsruimte deelnemers hebben en op welke manier hun inbreng van invloed kan zijn op de uiteindelijke besluitvorming.

Uw aanbeveling volgen wij op. Het sluit ook aan bij wat in ons coalitieakkoord staat, dat we aan de voorkant helder zijn over kaders en verwachtingen. Dat gaan wij doen door voor elk participatietraject een participatieplan te maken.

Dat wil niet zeggen dat het tijdens een traject geen wijzigingen op kunnen treden. De tijdlijnen bij de casussen laten zien dat in een participatietraject de momenten waarop de raad en inwoners betrokken zijn elkaar afwisselen. Als de raad aan zet is, kan die een besluit nemen of met een motie het college een opdracht geven om wijzigingen aan te brengen in het oorspronkelijke plan. Dat kan invloed hebben op de eerder gestelde kaders en verwachtingen. In zo'n situatie moeten wij als gemeente helder zijn in onze communicatie en aan participanten duidelijk maken dat de kaders zijn gewijzigd, wat er met hun inbreng is of wordt gedaan en wat de nieuwe kaders zijn en beïnvloedingsruimte is. In wezen is de cirkel die u op bladzijde 10 schetst dan doorlopen en begint die weer opnieuw.

Deelconclusie 2: Doelen op inclusiviteit en betrokkenheid niet bereikt
Aanbeveling 2: Analyseer per project welke doelgroepen betrokken moeten worden en hanteer een doelgroepgerichte aanpak om meer verschillende Utrechters te bereiken.
Aanbeveling 3: Hanteer een transparante werkwijze zodat deelnemers aan participatietrajecten zich gezien en gehoord voelen.

Beide aanbevelingen sluiten aan bij ons huidige beleid waar we werken met de participatieleidraad. De participatieleidraad is van eind 2021 en daarmee relatief nieuw. Dat kan een van de oorzaken zijn van uw constatering dat niet iedereen er nog mee werkt. Dat willen wij verbeteren. Hier zijn we al mee begonnen door het aanbieden van de training *Participatie, hoe doe je dat?* Die bestaande training kan iedere medewerker volgen en zal op termijn verplicht worden voor iedereen die bij de gemeente werkt. Het verplicht stellen, doen we vanuit capaciteitsoverwegingen stapsgewijs. We beginnen per 1 januari 2023 met nieuwe medewerkers bij de gemeente Utrecht die in hun werk te maken hebben met participatie.

Elk participatietraject begint met een analyse van het vraagstuk, wie er betrokken moet worden, wat er te kiezen valt en of het vraagstuk betrekking heeft op de hele stad of op een specifieke wijk, buurt of straat. Als dat helder is, volgt de keuze voor de aanpak en de participatie-instrumenten. Wij hebben 20 verschillende participatie instrumenten die ingezet kunnen worden. Welke ingezet worden is afhankelijk van de doelgroep die we willen bereiken, het participatieniveau, het geografisch niveau (straat, buurt, wijk of stad) en of mensen individueel of groepsgewijs kunnen participeren. Vaak zetten we een combinatie van instrumenten in omdat we daarmee meer verschillende groepen kunnen bereiken.

Deelconclusie 3: Maak de resultaten van participatietrajecten zichtbaar
Aanbeveling 4: Koppel tussentijds en achteraf duidelijk aan inwoners en raadsleden terug wat er met de inbreng van belanghebbenden is gedaan. Leg daarbij ook beargumenteerd uit waarom de inbreng wel of niet tot wijzigingen in het eindproduct heeft geleid.
Aanbeveling 5: Breng de inspanningen en resultaten van participatietrajecten vanuit verschillende perspectieven in beeld zodat hiervan geleerd kan worden bij andere trajecten.

Wij onderschrijven het belang van terugkoppeling en zijn ons ervan bewust dat we dit nog niet altijd goed doen. Na en tijdens elk participatietraject horen participatieverslagen te worden gemaakt. Onderdelen daarin zijn onder meer, welke punten van participanten zijn overgenomen en welke niet en waarom en het terugkoppelen naar inwoners na besluitvorming in het college en/of raad. Die verslagen worden niet altijd gemaakt en ook wordt er niet altijd actief teruggekoppeld naar inwoners. Wij gaan daar beter op sturen.
Ook gaan wij beter communiceren als het gemeentelijk college- en raadsproces langer duurt door beter tussentijds terug te koppelen dan we nu doen. Het sluit ook aan bij wat we bij de eerste aanbeveling schrijven. Tijdens een traject kunnen wijzigingen optreden. Dan moeten we helder zijn in onze communicatie en de cirkel die u op bladzijde 10 schetst opnieuw doorlopen.

Wij onderschrijven het belang van het leren van andere trajecten en volgen die op door voor elk participatietraject een participatieplan en participatieverslag te gaan maken gecombineerd met trainingen.

Deelconclusie 4: Structuur en concrete uitwerking nodig.
Aanbeveling 6: Maak de doelen, rollen en taken in het actieprogramma Samen stad maken: participatie in samenspraak met de gemeenteraad concreter zodat deze beter toepasbaar zijn bij de gemeentelijke inzet bij participatietrajecten.

Deze aanbeveling nemen wij mee in de doorontwikkeling van het actieprogramma Samen stad maken.

U schrijft in uw rapport ook dat de verschillen tussen raadsleden in omgaan met participatietrajecten en betrokkenheid leidt tot teleurstelling bij raadsleden en ook bij

inwoners en ambtenaren. Daarom zou de gemeenteraad afspraken moeten maken over hoe raadsleden in de praktijk met verschillende participatieniveaus en vormen om gaan en duidelijkheid moeten scheppen over de verschillende rollen en taken van individuele raadsleden. Wij zullen het gesprek hierover in de raad met belangstelling volgen.

Tot slot
Wij danken u voor uw aandacht voor het onderwerp inwonersparticipatie. Wij herkennen uw aanbevelingen en betrekken die bij de doorontwikkeling van het actieprogramma Samen stad maken waarbij we afhankelijk zijn van de mogelijkheden die er zijn. Want zoals we in het coalitieakkoord benadrukken willen we de grote uitdagingen waar we voor staan samen met de stad, met Utrechters aanpakken met aan de voorkant helderheid over kaders en verwachtingen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

13 december 2022

4 NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de reactie op het rapport. Wij zien dat het college grotendeels instemt met onze conclusies en al onze aanbevelingen overneemt.

Het is goed om te memoreren dat wij inwoners en raadsleden uitgenodigd hebben om inwonerparticipatietrajecten aan te dragen. Hieruit hebben wij zes trajecten geselecteerd op basis van een aantal kenmerken, waaronder spreiding over de beleidsterreinen. Binnen de ruimtelijke trajecten gaat het daarmee over ruimtelijke ordening, mobiliteit, verkeer, grondzaken en energie.

Om voor inwoners en raadsleden duidelijk te maken wat zij kunnen verwachten, merken wij op dat het participatieplan ook gedeeld moet worden of openbaar toegankelijk moet zijn voor alle belanghebbenden. Verder is het goed dat er veel verschillende participatie-instrumenten beschikbaar zijn, maar voor moeilijk bereikbare doelgroepen is vooral een activerende aanpak nodig. Om raadsleden en inwoners meer inzicht te geven in de resultaten van het participatietraject is het nodig dat de bijdragen ook zichtbaar worden gemaakt in het eindproduct.

Wij zien de behandeling van het rapport en de verdere uitwerking in het plan van aanpak en de doorontwikkeling van het actieprogramma *Samen stad maken* met belangstelling tegemoet.



Polder Rijnenburg

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het betrekken van inwoners bij ontwikkelingen in de stad is tegenwoordig bijna een vanzelfsprekendheid. Hoewel gemeenten voor de meeste taken nog niet wettelijk verplicht zijn om participatie te organiseren, zal daar met de komst van de Omgevingswet verandering in komen. In een omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan moet dan staan hoe de gemeente inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft (motiveringsplicht). En wat de resultaten hiervan zijn. Gemeenten moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. Aan de hand van het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* (2019) biedt de gemeente Utrecht haar inwoners de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan het lokaal bestuur en sorteert zij (deels) voor op de wettelijke plicht die voortvloeit uit de Omgevingswet.

Inwonerparticipatie is als mogelijk onderzoeksonderwerp voor het onderzoeksprogramma 2021-2022 van de rekenkamer aangedragen vanuit de gemeenteraad. Ook heeft een inwoner van de gemeente Utrecht via de ideeënbox van de rekenkamer een verzoek ingediend om het inwonerparticipatiebeleid te onderzoeken. Mede omdat dit onderwerp leeft in de gemeenteraad en de stad heeft de rekenkamer besloten het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht te onderzoeken.

1.2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in het doelbereik van inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht. De perspectieven van de inwoners en de raadsleden staan hierbij centraal.

De centrale vraag van het onderzoek is:

In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht er met inwonerparticipatie in om de doelen van het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* te realiseren?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

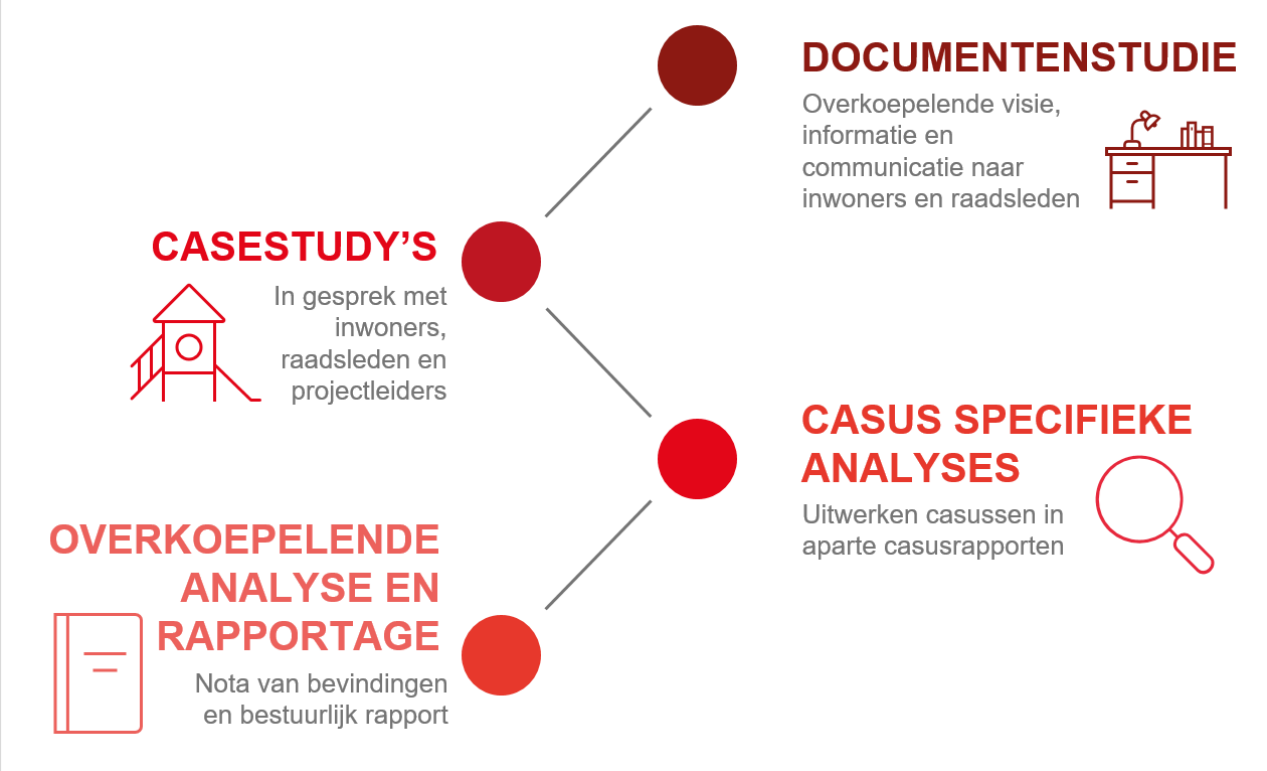
1) Hoe vult de gemeente Utrecht sinds 2018 inwonerparticipatie in?
2) Wat betekent deze invulling door de gemeente in de praktijk voor de inwoners en de betrokkenheid van de raadsleden?
3) Welke resultaten boekt de gemeente met inwonerparticipatie en hoe beoordelen inwoners en raadsleden dit?
4) Welke mogelijkheden heeft de gemeente om inwonerparticipatie te verbeteren?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een normenkader gehanteerd. Aan het begin van elk hoofdstuk presenteren we de onderzoeksvraag, de bijbehorende norm(en) en criteria, en hoe deze afgezet tegen de uitvoering leiden tot onze bevindingen en beoordeling. De beoordeling wordt gegeven naar de mate waarin er aan de norm wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs). Rood betekent dat er niet aan de norm voldaan wordt. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm wordt voldaan en groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm voldaan is. Met grijs wordt aangegeven dat de realisatie ten opzichte van de norm niet door de rekenkamer te beoordelen is. We werken deze beoordelingen verder uit met een paragraaf belangrijkste bevindingen en vervolgens een toelichtende paragraaf.

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK

Werkwijze

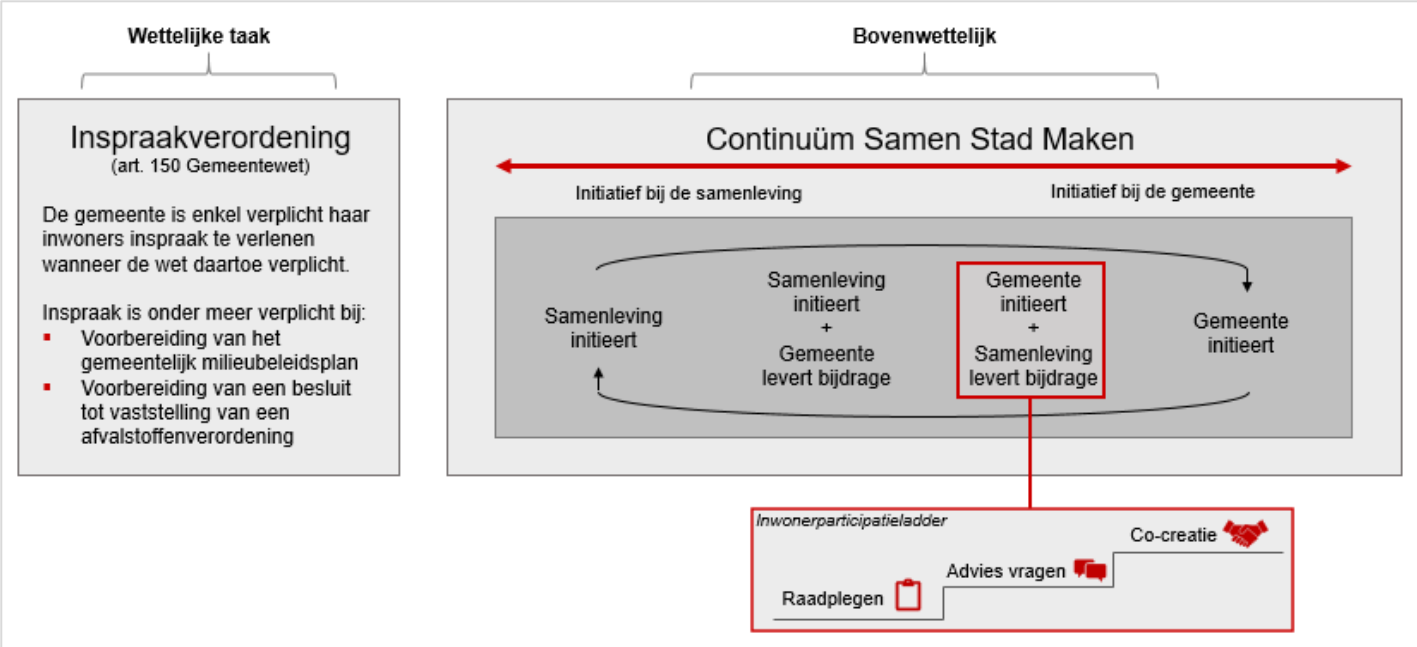
Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van de onderstaande vier stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 1.



Afbakening

We hebben verschillende keuzes gemaakt om het onderzoek duidelijk af te kunnen bakenen. Deze beschrijven we hieronder puntsgewijs:

- Periode: het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* is vastgesteld in 2019. We richten ons daarom op projecten die in de jaren daarna een duidelijke mijlpaal hebben bereikt. Omdat het gedeelte over initiatief pas in 2021 is vastgesteld, kijken we daar niet naar.
- Bovenwettelijk deel: Het participatiebeleid in de vorm van actieprogramma *Samen stad maken: participatie* is volledig bovenwettelijk. De verschillende participatievormen en -niveaus hebben we schematisch weergegeven in onderstaande figuur. In dit onderzoek richten wij ons op het rood omlijnde vierkant binnen de bovenwettelijke kant van de figuur en de drie daarbij behorende participatieniveaus (raadplegen, advies vragen en co-creatie).



- Afspiegeling: uit de suggesties voor de casestudy's hebben wij de volgende zes projecten geselecteerd: Thomas à Kempisplantsoen, Rachmaninoffplantsoen, Maliebaan, Park Oosterspoorbaan, Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop, en het aanmeldbeleid voor basisscholen. We hebben met deze selectie een goede afspiegeling van de verschillende participatieniveaus, participatievormen en verschillende beleidsterreinen (zie onderstaand figuur).


Thomas à Kempisplantsoen
• Raadplegen, adviseren
• Fysieke en digitale bijeenkomsten, online platform
• Ruimtelijk: Ruimtelijke ordening
Maliebaan
• Raadplegen, adviseren
• Fysieke en digitale bijeenkomsten
• Ruimtelijk: Mobiliteit
Aanmeldbeleid basisscholen
• Raadplegen, adviseren, co-creatie
• Digitale bijeenkomsten
• Sociaal: Onderwijs
Park Oosterspoorbaan
• Raadplegen, co-creatie
• Fysieke bijeenkomsten
• Ruimtelijk: Verkeer en mobiliteit
Rachmaninoffplantsoen
• Raadplegen, co-creatie
• Fysieke bijeenkomsten
• Ruimtelijk: Ruimtelijke ontwikkeling, Grondzaken
Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop
• Raadplegen, adviseren
• Fysieke en digitale bijeenkomsten
• Ruimtelijk: Ruimtelijke ontwikkeling, Energie

- Evaluaties gemeentelijke organisatie: Ook de wijkplatforms maken deel uit van het actieprogramma *Samen stad maken: participatie*. Deze zijn begin 2022 door de gemeente geëvalueerd en hebben wij daarom buiten ons onderzoek gelaten. Er is zoveel mogelijk gekozen voor andere casestudy's dan die in het gemeentelijk onderzoek '*Dialoogsessies Samen stad maken*' zijn onderzocht. Het Rachmaninoffplantsoen maakt onderdeel uit van '10 jaar Welgelegen'; een van de casussen van de Dialoogsessies. Tijdens het onderzoek is door het college een motie van de gemeenteraad overgenomen om de participatie bij de Maliebaan te evalueren. Hierop is de planning van ons casestudyonderzoek op deze locatie aangepast. Ook hebben wij kennisgenomen van de eerste uitkomsten, maar deze in onze verdere analyse buiten beschouwing gelaten.

1.4 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat de eerste paragraaf van de verschillende hoofdstukken. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen kan kennisgenomen worden van de uitwerking in de tweede paragrafen.

In hoofdstuk 2 beschrijven we het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht en hoe zij dit sinds 2018 invult. In hoofdstuk 3 presenteren we de algemene ervaringen van inwoners en raadsleden met inwonerparticipatietrajecten. In hoofdstuk 4 geven we inzicht in de resultaten die met inwonerparticipatie worden behaald en hoe inwoners en raadsleden dit beoordelen. We sluiten af met hoofdstuk 5 waarin we zes casestudy's de revue laten passeren.

Het geheel heeft één bijlage: 1. De verantwoording van het onderzoek.



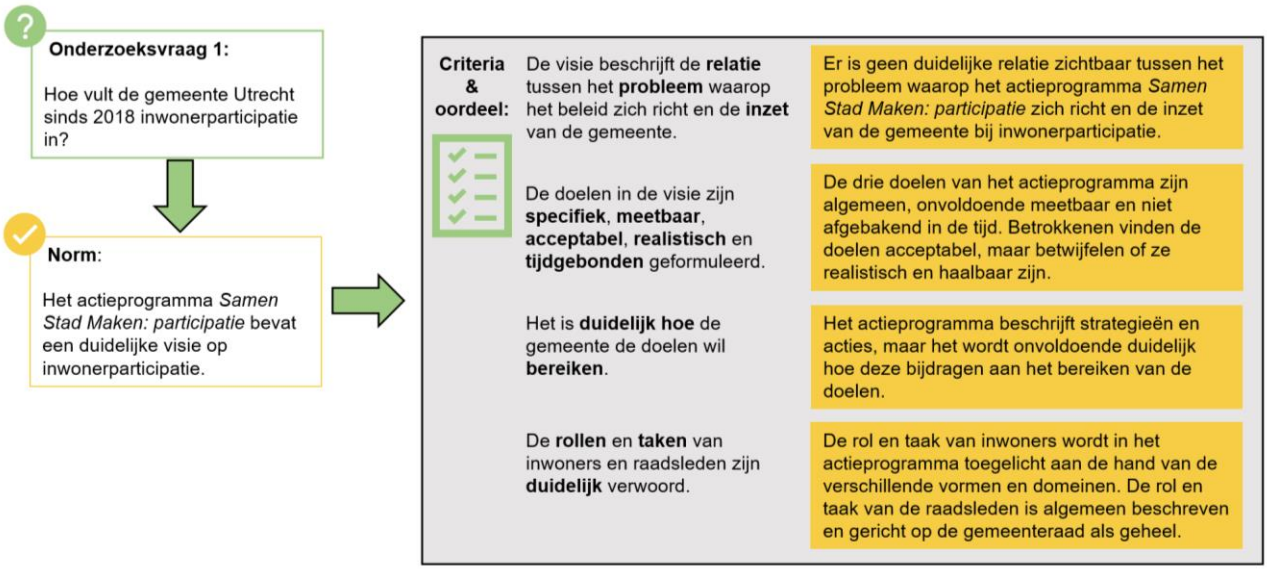
Oosterspoorbaan (fase 3)

2 INWONERPARTICIPATIEBELEID

In dit hoofdstuk beschrijven we het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht. Daarmee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag: hoe vult de gemeente Utrecht sinds 2018 inwonerparticipatie in? In paragraaf 2.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 2.2.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 2.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm en de bijbehorende criteria.

Figuur 2.1 Norm, criteria en beoordeling 'inwonerparticipatiebeleid'



2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* bevat een impliciete analyse van de problemen rondom inwonerparticipatie. De inzet van de gemeente met het programma richt zich op 23 acties, maar het wordt niet duidelijk waarom juist deze acties nodig zijn. Een duidelijke relatie tussen het probleem waarop het beleid zich richt en de inzet van de gemeente wordt daarmee niet zichtbaar.

2. In het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* staan drie doelen centraal: inclusiviteit, betrokkenheid en samen wijzer worden. Deze doelen blijven algemeen, zijn onvoldoende meetbaar en niet afgebakend in de tijd. Betrokkenen vinden de doelen acceptabel, maar betwijfelen of ze realistisch en haalbaar zijn. De drie doelen zijn in het actieprogramma geoperationaliseerd langs de lijnen van vijf strategieën en

23 acties, maar het wordt niet duidelijk hoe die bijdragen aan het bereiken van de drie doelen. Dit bemoeilijkt de rapportage over de voortgang van het actieprogramma.

3. De rollen en taken van inwoners worden in het actieprogramma toegelicht aan de hand van verschillende participatievormen en domeinen. De rol en taak van de raadsleden wordt in het algemeen beschreven en is gericht op de gemeenteraad als geheel. Raadsleden blijken in de praktijk verschillend invulling te geven aan hun rollen en taken.

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

2.2.1 VISIE SAMEN STAD MAKEN MIST PROBLEEMANALYSE EN VERBINDING MET INZET

Het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* bevat een impliciete analyse van de problemen rondom inwonerparticipatie. De inzet van de gemeente met het programma richt zich op 23 acties, maar het wordt niet duidelijk waarom juist deze nodig zijn. Een duidelijke relatie tussen het probleem waarop het beleid zich richt en de inzet van de gemeente wordt daarmee niet zichtbaar.

In dit hoofdstuk beoordelen we de norm of het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* een duidelijke visie op inwonerparticipatie bevat. Een duidelijke visie is nodig om de inzet van de gemeente Utrecht te kunnen inkaderen en doelgericht te maken.[1] Daarbij is een probleemanalyse nodig die ingaat op de vraag waarom de gemeente zich juist hiervoor inzet. Vervolgens is het nodig om de inzet die gedaan wordt te verbinden aan de probleemanalyse, zodat helder is waarom juist deze activiteiten gaan bijdragen aan het oplossen van het probleem.

***Samen stad maken* komt voort uit ambities uit het coalitieakkoord van 2018**

Wij constateren dat er in het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* een impliciete analyse van de problemen rondom inwonerparticipatie bevat. Met het actieprogramma wordt uitvoering gegeven aan de ambities over Samen stad maken in het coalitieakkoord van 2018. Daarin staat onder andere dat de gemeente Utrechters gaat opzoeken, aan wil sluiten op hun leefwereld, duidelijk wil zijn over de randvoorwaarden, financiële mogelijkheden en besluitvorming, en dat zij van wijk- naar buurtniveau zou gaan.[2] In het raadsvoorstel voor de vaststelling van het programma door de gemeenteraad geeft het college aan “*de*

[1] In de Gemeentewet is onder andere in artikel 213a opgenomen dat de besteding van publieke middelen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig moet zijn.

[2] GroenLinks, D66 en ChristenUnie (1 juni 2018). Coalitieakkoord Utrecht 2018-2022 *Ruimte voor iedereen*.

participatieve democratie [te willen] *versterken en verder* [te willen] *met de eerder ingezette vernieuwing van de participatie".*[3]

Het wordt zowel in het voorstel als in het actieprogramma zelf niet duidelijk wat nu precies de knelpunten zijn in het betrekken van inwoners die vragen om een nieuw programma. Het college geeft in het raadsvoorstel wel aan dat zij op dat moment niet verder wil gaan met het verschuiven van verantwoordelijkheden en zeggenschap, omdat daarover in concrete projecten continu het gesprek plaatsvindt. Daarnaast maken de beperkte ambtelijke capaciteit en financiële middelen in de projecten dat participatie niet in alle projecten uitvoerig kan zijn.[4] Dit is met het raadsbesluit op 19 november 2019 door de Utrechtse gemeenteraad aanvaard.

Inzet uiteengezet in strategieën en acties, keuzepakket niet beargumenteerd
Wij zien dat de inzet van de gemeente Utrecht met het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* is uiteengezet in vijf strategieën en 23 acties. Waarom juist deze strategieën en acties als pakket tot de gewenste verandering moeten leiden, wordt niet beschreven/beargumenteerd. Of de inzet van de gemeente Utrecht in de praktijk een relatie heeft met het actieprogramma blijkt afhankelijk van de inzet en professionele keuzes van de projectmanagers. Het actieprogramma geeft veel ruimte voor eigen invulling en geeft niet aan wanneer inwonerparticipatie voldoende is.

Het ontbreken van een probleemanalyse en een duidelijke relatie met de inzet die gedaan wordt is veroorzaakt door beleidsmatige keuzes van het college. De gemeenteraad heeft in 2018 met een motie (87/2018) richting gegeven aan hoe zij wil samenwerken met het college en de stad. Het college schrijft in maart 2019 een voorstel over wat zij daarbij van belang vindt en hoe zij dit wil organiseren. Dit voorstel is vervolgens op verschillende momenten en manieren besproken met inwoners, ondernemers, bezoekers (op onder andere een werkconferentie), ambtenaren en andere betrokkenen.[5] Uiteindelijk leidde het proces tot een nieuw actieprogramma dat in november 2019 werd besproken in de gemeenteraad. Geïnterviewde projectmanagers en een bij één van de onderzochte casussen betrokken externe partij geven aan dat in het uiteindelijke actieprogramma een overzicht ontbreekt van de dilemma's in de samenleving (leefwereld) en de aansluiting bij het Utrechtse Plan Proces (systeemwereld). Deze dilemma's waren ten tijde van het opstellen van het programma al wel in beeld gebracht.[6] De dilemma's die speelden in de stad waren in een conceptoverzicht beschikbaar, maar zijn niet verwerkt in het actieprogramma.

[3] Gemeente Utrecht (21 november 2019). Raadsvoorstel *Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier*.

[4] Gemeente Utrecht (21 november 2019). Raadsvoorstel *Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier*.

[5] Gemeente Utrecht (8 maart 2019). Notitie *Samen stad maken op de Utrechtse manier. Voorstel van college voor uitwerking tijdens werkconferentie op 27 maart 2019.*

[6] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*; *Interview samenwerkingspartner*; Gemeente Utrecht (1 februari 2017). Notitie *Al doende vernieuwen.* Uitwerking van Motie 2015/155 *Vernieuw de wijkparticipatie.*

De gemeenteraad is zich bij de bespreking van het actieprogramma ook bewust van het feit dat de stad zijn eigen logica kent en dat "*de logica van de leefwereld van de mensen niet altijd dezelfde is als die van de beleidswereld*."[7] Om ruimte te bieden aan ideeën in de stad wordt het college verzocht om het actieprogramma uit te breiden met een deel over initiatief.[8] Op 16 september 2021 is het deel initiatief vastgesteld in de gemeenteraad. Op de gevolgen van het ontbreken van een duidelijke probleemanalyse en koppeling aan de inzet van de gemeente zullen wij nader ingaan in de hoofdstukken 3 en 4 waarin wij de ervaringen van betrokkenen en het doelbereik beoordelen.

2.2.2 DOELEN VAN *SAMEN STAD MAKEN* ACCEPTABEL, MAAR ALGEMEEN, ONVOLDOENDE MEETBAAR EN NIET AFGEBAKEND IN DE TIJD

In het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* staan drie doelen centraal: inclusiviteit, betrokkenheid en samen wijzer worden. Deze doelen blijven algemeen, zijn onvoldoende meetbaar en niet afgebakend in de tijd. Betrokkenen vinden de doelen acceptabel, maar betwijfelen of ze realistisch en haalbaar zijn. De drie doelen zijn in het actieprogramma geoperationaliseerd langs de lijnen van vijf strategieën en 23 acties, maar het wordt niet duidelijk hoe deze bijdragen aan het bereiken daarvan. Dit bemoeilijkt de rapportage over de voortgang van het actieprogramma.

In deze paragraaf beoordelen we of de gestelde doelen SMART zijn geformuleerd en of duidelijk is hoe de gemeente deze doelen wil bereiken. Voor een goede werking van het inwonerparticipatiebeleid zijn heldere doelen van groot belang. Heldere doelen helpen de medewerkers aan het programma *Samen stad maken* en de projectmanagers om focus aan te brengen in de inzet. Concrete en heldere doelen helpen ook samenwerkingspartners als woningcorporaties, projectontwikkelaars en communicatiebureaus om specifiek op die doelen in te zetten en daar met de gemeente afspraken over te maken.

Drie doelen van actieprogramma *Samen stad maken: participatie* (inclusiviteit, betrokkenheid en samen wijzer worden) zijn algemeen, onvoldoende meetbaar en niet tijdgebonden

Met het vaststellen van het actieprogramma *Samen Stad Maken: participatie* staan drie doelen centraal:

1. Inclusiviteit: meer verschillende Utrechters kunnen meedoen
2. Betrokkenheid: mensen voelen zich betrokken bij de stad Utrecht
3. Samen wijzer worden: kwaliteitsimpuls in plannen, beleid en projecten

De operationalisering van de doelen vindt plaats via vijf strategieën met bijbehorende acties, maar deze worden niet direct in verband gebracht met de drie gestelde doelen (zie figuur 2.1). Daarmee wordt niet duidelijk of en hoe deze strategieën en acties gaan bijdragen aan

[7] Gemeente Utrecht (21 november 2019). Notulen *Vergadering gemeenteraad.*
[8] Motie 2019/424 *Samen stad maken op de Utrechtse manier door participatie en initiatief.*

het bereiken van de doelen. De verschillende acties zijn weliswaar gebundeld per strategie, maar een duidelijke samenhang tussen de acties ontbreekt.

Figuur 2.1 De doelen van actieprogramma *Samen stad maken: participatie* zijn algemeen, onvoldoende meetbaar en niet afgebakend in de tijd. Het is onduidelijk hoe strategieën en acties bijdragen aan het bereiken van de doelen.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2022) o.b.v. Gemeente Utrecht (juli 2019). *Samen stad maken op de Utrechtse manier*.

De toelichting op het eerste doel (inclusiviteit) maakt duidelijk over wie de gemeente het hier heeft (bijvoorbeeld Utrechters die de Nederlandse taal niet goed spreken, jongeren, Utrechters met een beperking en Utrechters die het vertrouwen in de overheid zijn kwijtgeraakt) en welke acties worden ingezet om de processen toegankelijker te maken. Het doel wordt vertaald naar: "*iedereen die mee wil doen, kan ook meedoen.*" De reikwijdte van inclusiviteit leidde tijdens de raadsbehandeling van het actieprogramma tot discussie. De gemeenteraad heeft verschillende specifieke groepen besproken die volgens een deel van hen worden gemist of waar meer inzet op nodig zou zijn. Het gaat dan om praktisch

opgeleiden, mensen met een migratieachtergrond[9], ondernemers[10], en Utrechters in Overvecht en Kanaleneiland.[11] Het amendement en de moties om deze specifieke groepen ook op te nemen in het actieprogramma kregen allemaal onvoldoende steun. Dit doel is niet meetbaar en tijdgebonden gemaakt.

Het tweede doel (betrokkenheid) is tegelijkertijd één van de doelen van het begrotingsprogramma Bewoners en bestuur.[12] Doel 2.2 luidt: "*Bewoners zijn betrokken bij hun buurt, wijk en stad door actief te zijn in de eigen omgeving en/of invloed uit te oefenen op de gemeentelijke plannen, beleid en uitvoering.*" Het actieprogramma moet in zijn geheel bijdragen aan de realisatie van dit doel. En meer specifiek zien we in het actieprogramma dat de acties zich richten op het vervangen van de wijkraden door wijkplatforms, het samenwerken in de buurten en wijken, en de inzet van buurtbudgetten. De mate van betrokkenheid wordt stadsbreed meetbaar gemaakt met een indicator van het percentage inwoners dat op een of andere manier heeft geparticipeerd om beleid, plannen of activiteiten van de gemeente te beïnvloeden.

Wij constateren tot slot dat de acties voor het derde doel (samen wijzer worden) zich vooral richten op het ontwikkelen van kennis en kunde bij de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Het is niet duidelijk hoe de kwaliteitsimpuls en de ontwikkeling in de tijd gemeten kunnen worden.

Op de ervaringen en visie van betrokkenen op de gestelde doelen gaan we in paragraaf 3.1 nader in. In het algemeen vinden zij de doelen acceptabel, maar hebben zij twijfels bij het realiteitsgehalte.

Extra geld voor actieprogramma *Samen stad maken: participatie* vooral besteed aan programmamanagement en communicatie. Cijfers over de kosten van afzonderlijke trajecten ontbreken.

Het vorige college heeft voor het actieprogramma *Samen stad maken* extra geld beschikbaar gesteld. In de jaren tot en met 2018 was sprake van een budget voor de wijkraden van (begroot) € 40.000 en voor participatie € 250.000. Voor 2019, 2020 en 2021 is daar incidenteel € 130.000 per jaar aan toegevoegd (zie beschikbaar budget in tabel 2.2). We zien in de interne verantwoording dat het actieprogramma deels vertaald is naar de verschillende acties die werden ingezet. Voorbeelden zijn de inzet op inclusiviteit (jongeren en online) en participatie in het DNA van de gemeente Utrecht. Het grootste deel van het budget is in de jaren 2019 tot en met 2021 besteed aan programmamanagement, communicatie en de wijkraden/wijkplatforms. In 2019 vielen de kosten voor het management lager uit, omdat er een deel van dat jaar geen programmamanager was.

[9] Amendement 2019/126 *Groepen Utrechters die we nu vaak missen*; Motie 2019/437 *Participatie van praktisch opgeleiden en Utrechters met een migratieachtergrond vergroten.*

[10] Motie 2019/*430 Participatie is ook voor ondernemers*.

[11] Motie 2019/436 *Participatie van Utrechters uit Overvecht en Kanaleneiland vergroten.*

[12] Zie o.a. Gemeente Utrecht (12 mei 2022). *Jaarstukken 2021*. Pagina 31.

Figuur 2.2 Geld *Samen stad maken* voor groot deel besteed aan programmamanagement, communicatie en de wijkraden/wijkplatforms (bedragen x 1.000)

	2018	2019	2020	2021
Wijkraden	€ 140	€ 40		
Wijkplatforms		€ 30	€ 87	€ 57
Subtotaal wijkraden/wijkplatforms	**€ 140**	**€ 70**	**€ 87**	**€ 57**
Inclusiviteit: jongerenplatform/ jongerenparticipatie		€ -	€ -	€ 5
Online participatie		€ 10	€ 98	€ 12
Buurtbudgetten		€ 8	€ 71	€ 6
Participatienetwerk/ participatie in DNA gemeente Utrecht		€ 1	€ 12	€ 12
Participatieleidraad		€ 2		
Omgevingswet en participatie		€ -	€ -	€ -
Communicatie		€ 48	€ 59	€ 48
Opleiding en training		€ 11		
Uitbreiding met initiatief (motie 424)		€ -	€ 8	€ 51
Programmamanagement/ overig		€ 179	€ 93	€ 170
Werkconferentie en vervolgbijeenkomsten		€ 28		
Uitvoering participatietrajecten		€ 38		
Subtotaal participatie	**€ 48**	**€ 356**	**€ 341**	**€ 303**
Totaal wijkraden/wijkplatforms en participatie	**€ 188**	**€ 395**	**€ 428**	**€ 360**
Beschikbaar budget	€ 290	€ 420	€ 420	€ 425
Saldo	**€ 102**	**€ 25**	**€ -8**	**€ 64**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2022) o.b.v. Excelbestand Wijken Samen stad maken budget 2018 t/m 2021.

Met uitzondering van 2019 – omgevingsvisie binnenstad – worden er geen specifieke kosten van inwonerparticipatietrajecten geboekt op *Samen stad maken*, maar op de projecten waar het traject bijhoort. Dit is ook de afspraak die gemaakt is tussen de organisatieonderdelen en het actieprogramma *Samen stad maken: participatie*. Het college wilde in 2021 onderzoek doen naar de kosten van participatie bij ruimtelijke projecten, maar het bleek niet mogelijk om de communicatie- en participatiekosten scherp te krijgen. Bijvoorbeeld omdat niet in alle gevallen zicht is op de uren die hieraan zijn besteed.[13] Projectmanagers geven aan dat in een project gerekend wordt met 27% proceskosten voor ontwerp, begeleiding en participatie[14], maar dat het in de praktijk al snel 33% van de totale projecttijd in beslag

[13] Gemeente Utrecht (2 december 2021). *4e Voortgangsrapportage Samen stad maken*.
[14] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*

neemt.[15]

Voortgangsrapportages bieden met name inzicht in de acties en ontwikkelingen
Het ontbreken van een duidelijke verbinding tussen doelen, strategieën en acties bemoeilijkt de rapportage over de voortgang van het actieprogramma. Dit wordt zichtbaar in de vier halfjaarlijkse voortgangsrapportages die tussen juni 2020 en december 2021 zijn verschenen. De voortgangsrapportages kennen verschillende indelingen en gaan vooral in op lopende acties. Er wordt niet op een gestructureerde wijze gerapporteerd over de geboekte voortgang op de 23 acties. Ook de raadsbrief van september 2022 gaat over de actuele ontwikkelingen.[16]

Vanuit de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie blijkt ook behoefte aan inzicht in het bereiken van de doelen van het actieprogramma. Sinds eind 2021 – met de derde voortgangsrapportage – is daarom een hoofdstuk over sturen en verantwoorden opgenomen waarin onder andere evaluaties op onderdelen van het actieprogramma worden toegelicht of aangekondigd. Het college geeft hierbij aan dat de inzet en de effecten daarvan moeilijk meetbaar zijn via "*de klassieke methode van SMART-doelen en langcyclische monitoring daarvan"*. Om inzicht te geven wordt het *Utrechtse model van betekenisvol sturen en verantwoorden* gebruikt. Het college legt voor dit actieprogramma de nadruk op de waarden die de gemeente wil bereiken en welke randvoorwaarden daarbij horen.[17] De ontwikkeling en stand van zaken per actie uit het actieprogramma blijft hiermee onduidelijk.

2.2.3 ROLLEN EN TAKEN VERSCHILLEN BIJ INWONERS NAAR VORMEN EN DOMEINEN EN BIJ RAADSLEDEN PER PERSOON

De rollen en taken van inwoners worden in het actieprogramma toegelicht aan de hand van verschillende participatievormen en domeinen. De rol en taak van raadsleden wordt in het algemeen beschreven en is gericht op de gemeenteraad als geheel. Raadsleden blijken in de praktijk verschillend invulling te geven aan hun rollen en taken.

In deze paragraaf beoordelen we of de rollen en taken van inwoners en raadsleden duidelijk in het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* zijn verwoord. Het belang van duidelijk rollen en taken wordt door het college onderkend waarbij zij aangeeft dat "*het daarnaast bij elk traject duidelijke communicatie naar betrokkenen vraagt over rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen in elke fase*."[18] En ook in het voorstel van het college

[15] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[16] Gemeente Utrecht (29 september 2022). Raadsbrief *Voortgang Samen stad maken*.
[17] Gemeente Utrecht (10 juni 2021). *3e voortgangsrapportage actieprogramma Samen Stad Maken.* Pagina 2-3.
[18] Zie Gemeente Utrecht (18 februari 2022). Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2022, nummer 22 over *Voortgangsrapportage Samen stad maken*.

van maart 2018 zijn rollen en verantwoordelijkheden al onderdeel van een basisprincipe waarover vanaf de start van de participatietrajecten helderheid moet bestaan.[19]

Domein en participatieniveau bepalen rollen en taken inwoners

De rol en taken van **inwoners** worden in het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* op veel verschillende plaatsen beschreven. De vier domeinen (1) samenleving initieert, 2) samenleving initieert en gemeente levert bijdrage, 3) gemeente initieert en samenleving levert bijdrage, of 4) gemeente initieert) geven inzicht in de 'startpositie' van de inwoners als groep, onder de noemer 'samenleving'. Bij de verschillende vormen kan de inwoner een andere rol of taak vervullen.[20] Ten tweede geldt specifiek bij inwonerparticipatie dat de rol en taak van inwoners nauw samenhangt met het gekozen participatieniveau. Het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* onderscheidt hierin drie niveaus, zie box 2.2.

Box 2.2 Drie niveaus van inwonerparticipatie in Utrecht (raadplegen, advies vragen en co-creatie) zijn bepalend voor de rol van de inwoner.

De gemeente Utrecht hanteert bij inwonerparticipatie drie participatieniveaus. Deze niveaus worden vaak in trapvorm gevisualiseerd, omdat hogere niveaus de inwoner een grotere beïnvloedingsruimte geven in het participatietraject. De drie niveaus zijn (van laag naar hoog):

- **Raadplegen**: de inwoner wordt gevraagd om meningen, ervaringen en ideeën te delen.
- **Advies vragen**: de inwoner wordt gevraagd problemen, belangen en oplossingen aan te dragen. De reacties van inwoners spelen een belangrijke rol bij de planontwikkeling.
- **Co-creatie**: samen met de inwoner wordt naar oplossingen gezocht, waarbij de gemeente en inwoner zich aan de gekozen oplossingen verbinden.

Bron: Gemeente Utrecht (juli 2019). Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier.

Uit de interviews met projectmanagers, externe samenwerkingspartners en raadsleden valt bij de rol en taak van inwoners op dat deze op papier vaak wel helder zijn, maar in de praktijk nog tot vragen, onduidelijkheden of frustraties leiden.[21] Dit speelt bijvoorbeeld wanneer inwoners zich verenigen in een stichting, vereniging of inwonersgroep en dan met eigen ideeën of alternatieven komen. Dit staat los van het gekozen participatieniveau. Ook wordt opgemerkt dat voor een deel van de inwoners de processen helder zijn en dat zij de weg weten te vinden naar de gemeentelijke organisatie, het college en/of de gemeenteraad. Maar anderen kunnen de rollen en taken lastiger onderscheiden en zien de gemeente – in sommige gevallen in samenhang met de initiatiefnemer – als één geheel.

[19] Gemeente Utrecht (8 maart 2019). Notitie *Samen stad maken op de Utrechtse manier. Voorstel van college voor uitwerking tijdens wekconferentie op 27 maart 2019.* Pagina 9.

[20] Gemeente Utrecht (Juli 2019). Actieprogramma *Samen stad maken op de Utrechtse manier.* Hoofdstuk 5, Paragraaf 1.

[21] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartners*; *Interviews raadsleden.*

Rollen en taken raadsleden alleen uitgewerkt voor de gemeenteraad als geheel

We constateren dat de rollen en taken van de **gemeenteraad** op verschillende plaatsen in het actieprogramma wordt benoemd. De belangrijkste daarvan zijn:

- Op pagina 9 wordt bij de vernieuwende vorm van draagvlak naar gedragen-oplossingen, de waardenbenadering de rol van het bestuur als beslisser beschreven. De gemeenteraad stelt de kaders en daarna moeten raadsleden met inwoners het gesprek voeren over de waarden van een project in plaats van wat er moet komen.
- Op pagina 20 in een paragraaf over de rol van de gemeenteraad en het college. Het goed aangesloten zijn van de gemeenteraad (en collegeleden) wordt genoemd als een van de succesfactoren van een geslaagd participatieproces. Daarnaast wordt helderheid gevraagd van het gemeentebestuur over haar rol, omdat dit “de effectiviteit van participatietrajecten en de kwaliteit van de besluitvorming [bevordert, RKU].”
- Op pagina 24/25 wordt onder de aandachtspunten gewezen op het feit dat “niet bij voorbaat vaststaat dat het resultaat van een co-creatieproces door de gemeenteraad wordt overgenomen” en dat “de gemeenteraad verschillende belangen tegen elkaar moet afwegen waarbij de uitkomst van een co-creatietraject zwaar zal wegen, maar niet doorslaggevend is.”

Als het om rollen en taken gaat speelt bij ruimtelijke projecten ook het Utrechts Plan Proces (UPP) een belangrijke rol. In het UPP zijn namelijk vaste afspraken gemaakt over de rol en taak van de raad (of het college). Hier heeft het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* zich volgens enkele geïnterviewde projectmanagers naar te schikken.[22] Geïnterviewde projectmanagers en externe samenwerkingspartners zien duidelijke verschillen tussen de betrokkenheid van raadsleden tijdens het proces.[23] Formeel en op papier zijn de rollen en taken duidelijk, informeel zijn deze nog wel eens verschillend.[24]

Ook raadsleden vinden hun eigen rol en taak in formele zin wel duidelijk, maar ook zij zien dat er onderling grote verschillen zijn in de manier waarop hier mee wordt omgegaan in de praktijk.[25] Waar het ene raadslid meer afstand wenst te houden tijdens het participatieproces, wil de ander graag een actieve(re) rol pakken. En waar het ene raadslid de algemene belangenafweging bij de besluitvorming benadrukt, legt de andere de nadruk op het luisteren naar de wensen en bedenkingen van de belanghebbenden. In het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* zien wij deze dilemma’s niet terug. De invulling van de rol en taak als (individueel) raadslid tijdens het participatietraject is niet vastgelegd, waarmee grenzen vaag blijven. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan wij dieper in op de gevolgen hiervan in de praktijk in het algemeen en specifieker bij de verschillende casestudy’s.

[22] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*
[23] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*
[24] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartners*.
[25] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden.*



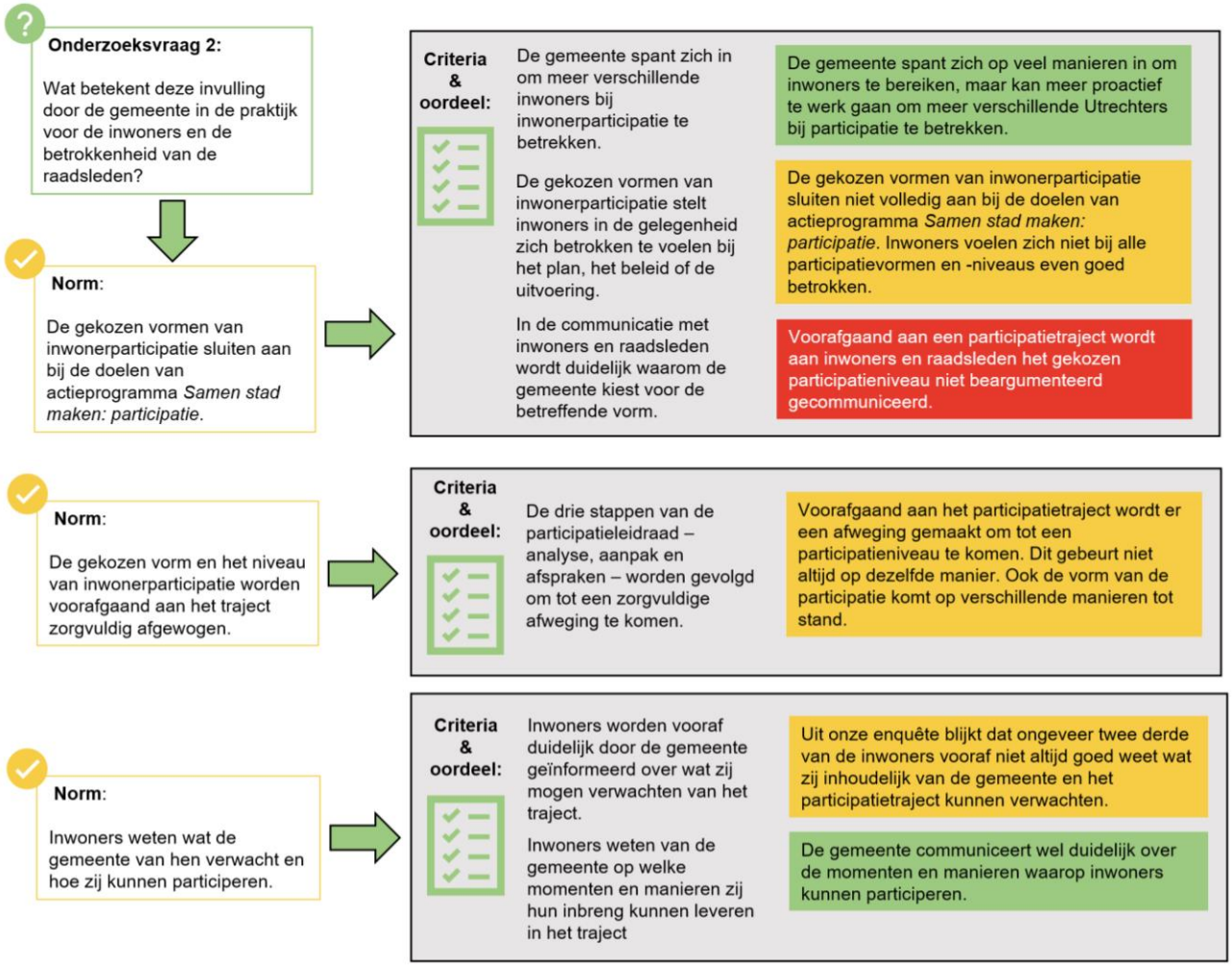
Maliebaan

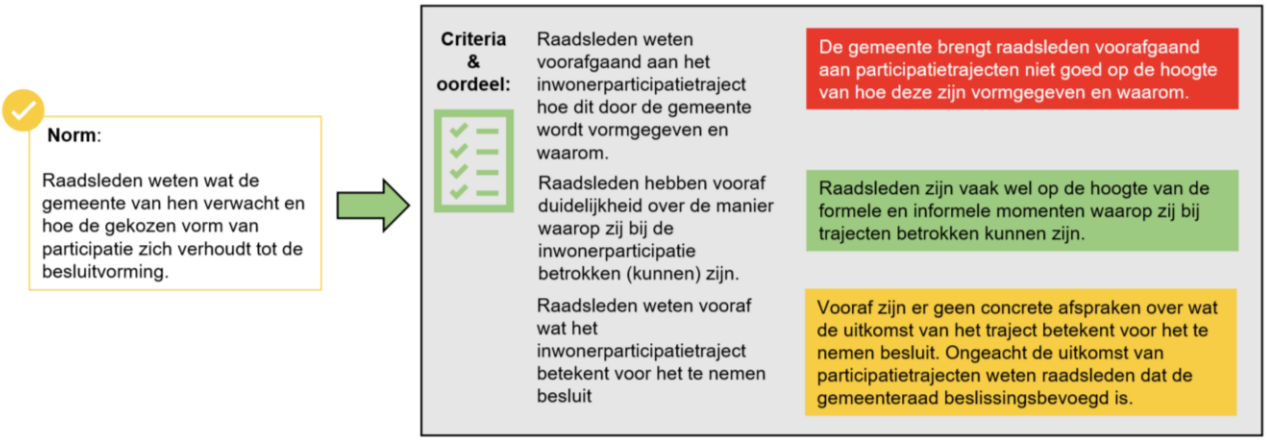
3 ERVARINGEN

In dit hoofdstuk beschrijven we de algemene ervaringen van inwoners en raadsleden met inwonerparticipatietrajecten. Daarmee beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag: wat betekent deze invulling door de gemeente in de praktijk voor de inwoners en de betrokkenheid van de raadsleden? In paragraaf 3.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 3.2.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 3.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de normen en de bijbehorende criteria.

Figuur 3.1 Normen, criteria en beoordeling 'ervaringen'





3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. De gekozen vormen van inwonerparticipatie sluiten niet volledig aan bij de doelen van het actieprogramma Samen stad maken: participatie. De gemeente spant zich op veel manieren in om inwoners te bereiken, maar kan meer proactief te werk gaan om meer verschillende Utrechters bij participatie te betrekken. Inwoners voelen zich niet bij alle participatievormen en -niveaus even goed betrokken. Voorafgaand aan een participatietraject wordt aan inwoners en raadsleden het gekozen participatieniveau niet beargumenteerd gecommuniceerd.

2. Voorafgaand aan het participatietraject wordt er een afweging gemaakt om tot een participatieniveau te komen. Dat gebeurt niet altijd op dezelfde manier. Ook de vorm van de participatie komt op verschillende manieren tot stand. Dit kan ertoe leiden dat inwoners bij soortgelijke projecten toch een onderling afwijkende mate van invloed uit kunnen oefenen.

3. Inwoners weten vooraf niet altijd goed wat zij inhoudelijk van de gemeente en het participatietraject kunnen verwachten. Het gaat daarbij vooral om een discrepantie tussen de verwachte mate van invloed en de daadwerkelijke mate van invloed die inwoners tijdens het traject hebben en ervaren. De gemeente communiceert wel duidelijk over de momenten en manieren waarop inwoners kunnen participeren.

4. De gemeente brengt raadsleden voorafgaand aan participatietrajecten niet goed op de hoogte van hoe deze zijn vormgegeven en waarom. Vaak zijn er vooraf geen concrete afspraken gemaakt over wat de uitkomst van het traject betekent voor het te nemen besluit. Raadsleden zijn vaak wel op de hoogte van de formele en informele momenten waarop zij bij trajecten betrokken kunnen zijn. Ongeacht de uitkomst van participatietrajecten weten raadsleden dat zij beslissingsbevoegd zijn. De afweging om te kiezen tussen het algemeen, stadsbelang of het buurtbelang vinden sommige raadsleden ingewikkeld.

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

3.2.1 GEKOZEN PARTICIPATIEVORMEN SLUITEN NIET ALTIJD AAN OP DOELEN ACTIEPROGRAMMA *SAMEN STAD MAKEN: PARTICIPATIE*

De gekozen vormen van inwonerparticipatie sluiten niet volledig aan bij de doelen van actieprogramma *Samen stad maken: participatie*. De gemeente spant zich op veel manieren in om inwoners te bereiken, maar kan meer proactief te werk gaan om meer verschillende Utrechters bij participatie te betrekken. Inwoners voelen zich niet bij alle participatievormen en -niveaus even goed betrokken. Voorafgaand aan een participatietraject wordt aan inwoners en raadsleden het gekozen participatieniveau niet beargumenteerd gecommuniceerd.

In deze paragraaf beoordelen we of de gekozen participatievormen aansluiten bij de doelen van actieprogramma Samen stad maken: participatie. Om deze doelen te bereiken moeten de gekozen vormen meer verschillende Utrechters in staat stellen deel te nemen aan participatiemomenten, en zich meer betrokken te laten voelen. Het is ook belangrijk dat de gemeente dit meegeeft aan externe samenwerkpartners wanneer zij de participatie organiseren. Het is van belang dat richting inwoners en raadsleden helder wordt gecommuniceerd over het niveau waarop geparticipeerd wordt (en waarom) zodat er geen verkeerde verwachtingen ontstaan over de mate van invloed die deelnemers hebben tijdens het traject.

De geïnterviewde projectmanagers bevestigen dat het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* hen helpt om in de praktijk scherp te blijven op participatie, helpt bij het inrichten van het participatieproces en handvatten biedt om afspraken te maken met betrokken partijen in de stad.[26] Tegelijkertijd merken zij op dat het actieprogramma bij hen niet heeft geleid tot grote veranderingen in hun aanpak.[27] Geïnterviewde externe samenwerkingspartners geven aan het actieprogramma globaal te kennen en dat concrete afspraken met de gemeente voor een specifiek project in een participatieplan worden vastgelegd.[28]

Veel inspanning op inclusiviteit, kan meer proactief

De gemeente spant zich op veel manieren in om meer verschillende inwoners bij participatie te betrekken. Maar geïnterviewde projectmanagers vinden het bij dit doel lastig om te bepalen wanneer hun inzet goed genoeg is: waar meet je ‘meer verschillend’ aan af in aantal, qua samenstelling, en in de tijd? Er wordt daarbij ook nagedacht over de toegankelijkheid van de participatiemomenten. In onze casestudy’s zien we dat krachtenveld- of stakeholderanalyses worden uitgevoerd om in kaart te brengen welke

[26] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*
[27] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*
[28] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews externe samenwerkingspartners.*

inwoners, (doel)groepen en organisaties betrokken moeten worden bij het traject. Hiermee proberen projectmanagers en externe samenwerkingspartners zoveel mogelijk aan te sluiten bij de kenmerken van de inwoners en de sociale structuren in de omgeving.[29] Met aanpassingen in de tijdstippen en het gebruik van digitale middelen en bijeenkomsten wordt gepoogd ook doelgroepen te betrekken die eerder ontbraken. Er wordt veel energie en geld gestoken in het bereiken van inwoners, waarbij diverse communicatiemiddelen worden ingezet. Denk daarbij aan flyers die huis-aan-huis worden bezorgd, (digitale) nieuwsbrieven, berichten op sociale media, et cetera. Dat de gemeente daarmee het overgrote deel van potentiële deelnemers weet te bereiken blijkt onder andere uit onze enquête: onder niet-deelnemers was 84% ervan op de hoogte dat zij deel konden nemen aan het participatietraject.

Ondanks de grote inspanning kan de gemeente meer proactief inwoners betrekken dan dat zij nu doet. Volgens de geënquêteerde deelnemers kan de gemeente meer verschillende communicatiemiddelen inzetten om groepen te betrekken die ondervertegenwoordigd zijn tijdens participatietrajecten. Als voorbeelden worden de huurders op het Thomas à Kempisplantsoen en de ouders met een migratieachtergrond bij het traject rondom de ontwikkeling van het nieuwe aanmeldbeleid voor basisscholen genoemd. Deze groepen zijn gebaat bij huis-aan-huisbezoeken waardoor zij op een laagdrempelige manier hun mening kunnen delen. Daarnaast kan de gemeente meer samenwerken met sleutelfiguren in wijken om bewustwording van participatietrajecten onder de voorgenoemde doelgroepen te verbeteren en de betrokkenheid onder hen te vergroten.

Wij constateren dat samenwerkingspartners goed op de hoogte zijn van het gemeentelijke doel om meer verschillende Utrechters bij participatie te betrekken en dat zij daar ook uitvoering aan geven. Zo hebben Mitros en Portaal een stakeholderanalyse uitgevoerd voor het traject rondom de herontwikkeling van het Thomas à Kempisplantsoen. Extern communicatiebureau Dietz deed hetzelfde voor het traject rondom het Rachmaninoffplantsoen. De onafhankelijke procesbegeleider van traject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop heeft bewust geflyerd bij de winkelcentra rondom de polder om de verschillende doelgroepen te bereiken en aan tafel te krijgen.

Voorafgaand aan het traject wordt bewust het verspreidingsgebied bepaald waarbinnen inwoners worden uitgenodigd voor het participatietraject. Dit kan van grote invloed zijn op de ervaringen van deelnemers. Bij een aantal casussen (onder andere de Maliebaan) constateren we dat er breed is uitgenodigd. Daardoor ervaren de primair belanghebbenden (zij die direct geraakt worden door een ontwikkeling) in het traject zich onvoldoende gehoord.

[29] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente; Interviews externe samenwerkingspartners.*

Betrokkenheid afhankelijk van participatievorm en -niveau

De betrokkenheid onder deelnemers aan het participatietraject is niet alleen afhankelijk van de gekozen participatievorm, maar ook van de selectie van deelnemers. De gemeente kan ervoor kiezen om met een brede groep inwoners te participeren waardoor iedere deelnemer een even grote mate van betrokkenheid kan voelen. In een aantal participatietrajecten die wij hebben geanalyseerd zien we dat de gemeente soms ook met een vooraf geselecteerde vertegenwoordiging van inwoners participeert. Denk daarbij aan de klankbordgroep bij de Maliebaan, de uitwerkingsgroep bij Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop en de regiegroep en het projectteam bij het traject rondom de ontwikkeling van het nieuwe aanmeldbeleid voor basisscholen. We zien dat deze groepen zich erg betrokken voelen bij het traject. Maar door vooraf voorwaarden te stellen aan deelname en een selecte groep inwoners te laten participeren worden andere belanghebbenden niet in staat gesteld diezelfde mate van betrokkenheid te ervaren.[30]

Wij zien dat over de rol, taak en verantwoordelijkheid van belangengroepen, verenigingen en stichtingen vaak onduidelijkheid bestaat. In meerdere gevallen leidt deze onduidelijkheid bij een bredere groep inwoners tot wantrouwen, onvrede en het gevoel niet (op gelijk niveau) mee te mogen doen. Voorbeelden zijn bij de Maliebaan de klankbordgroep en de stichting Maliebaan, bij de Oosterspoorbaan de stichting Oosterspoorbaan en bij de ontwikkeling van het nieuwe aanmeldbeleid voor basisscholen de vooraf geselecteerde regiegroep en het projectteam van onderwijsprofessionals. Tegelijkertijd wordt ook vaak een breed uitgenodigde groep belanghebbenden geraadpleegd. Dat zorgt echter voor extra wrevel ten opzichte van de andere groep, omdat zij niet in staat worden gesteld om zich in even grote mate betrokken te voelen bij het traject. De geënquêteerden onder hen voelen zich dan ook minder serieus genomen.

De gemeente kiest er met het actieprogramma Samen stad maken: participatie voor om aan de hand van drie participatieniveaus de betrokkenheid van inwoners bij de stad, plannen en projecten te vergroten. In de praktijk geven alleen de geënquêteerde deelnemers die een co-creatietraject hebben doorlopen aan dat zij zich erg betrokken hebben gevoeld bij het traject/plan. We zien in trajecten waarbij op de laagste twee niveaus (raadplegen, advies vragen) is geparticipeerd dat geënquêteerde deelnemers zich minder of niet betrokken voelen. Zij ervaren deze trajecten als vrijblijvend of als een after thought vanuit de gemeente (informeren). Ook het gekozen participatieniveau bepaalt dus de mate waarin deelnemers zich betrokken kunnen voelen bij het traject.

In vijf van de zes participatietrajecten die wij hebben geanalyseerd komt het voor dat er door de projectmanager of projectgroep gekozen is om binnen het traject verschillende participatieniveaus toe te passen. Deze keuze wordt gemaakt op basis van verschillende factoren die worden vastgelegd in het communicatie- of participatieplan. Met name de beïnvloedingsruimte, de inhoud en het onderwerp van het project, de kenmerken van de

[30] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews externe samenwerkingspartners.*

belanghebbenden in de omgeving, de fase waarin het project zich bevindt en de politieke besluitvorming spelen hierin een belangrijke rol. Inwoners ervaren verschillende niveaus in een zelfde traject soms als verwarrend.

Geïnterviewde projectmanagers en externe samenwerkingspartners beoordelen het doel om de betrokkenheid van Utrechters bij de stad te vergroten als positief. Al is er volgens hen per definitie al sprake van betrokkenheid bij inwonerparticipatie doordat projecten bewoners direct aangaan. Deze personen kun je in het algemeen namelijk goed betrekken.[31] En ook hier spelen in de praktijk vragen op: waar meet je betrokkenheid aan af, hoe ver moet je gaan met je inspanningen om inwoners te betrekken waarvan een deel niet wil of kan, en hoe beoordelen we de ontwikkeling in de tijd?

Bij het derde doel (participatie levert een kwaliteitsimpuls aan plannen en projecten) hebben geïnterviewde projectmanagers en één externe samenwerkingspartner gemengde gevoelens. Zij merken op dat er bij dit doel een aanname wordt gedaan dat inwoners een plan beter willen maken. Volgens hen is dit in de praktijk niet altijd het geval. Soms willen deelnemers een bepaalde ontwikkeling juist tegenhouden. De inzet moet er dan op zijn gericht om er samen uit te komen.[32] Een andere geïnterviewde projectmanager zegt bij dit doel vooral even stil te staan bij de ruimte die er is om inwoners bij het betreffende project hun inbreng te laten leveren.[33]

Regelmatig onduidelijkheid over participatieniveau

Wij constateren dat de communicatie over het participatieniveau tekortschiet. Onder de geënquêteerde deelnemers geeft 57% aan dat het voor hen onduidelijk is waarom de gemeente Utrecht voor het desbetreffende participatieniveau heeft gekozen. In de communicatie voorafgaand aan het traject wordt het niveau meestal niet gespecificeerd. Uitnodigingen zijn vaak geformuleerd als ‘denk mee over…’, woorden die betrekking kunnen hebben op alle participatieniveaus. Volgens geënquêteerde deelnemers is het gekozen niveau tijdens bijeenkomsten soms toegelicht, maar is dat niet bij alle trajecten en bijeenkomsten het geval geweest. Dat leidt ertoe dat verwachtingen vooraf bij een aantal participatietrajecten niet overeenkomen met de ervaringen in de praktijk. We zien hierin geen verschil tussen de projecten die gestart zijn voordat het actieprogramma is vastgesteld en de projecten erna.

In raadsstukken wordt het participatieniveau niet altijd vermeld. Wanneer dit wel het geval is dan wordt niet uitgelegd waarom voor dat specifieke niveau is gekozen. Het is voor raadsleden daarom meestal niet inzichtelijk voor welk participatieniveau er is gekozen en waarom.

[31] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartner.*
[32] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartner.*
[33] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.

3.2.2 AFWEGING PARTICIPATIEVORM EN -NIVEAU GEBEURT NIET OP DEZELFDE MANIER

Voorafgaand aan het participatietraject wordt er een afweging gemaakt om tot een participatieniveau te komen. Dat gebeurt niet altijd op dezelfde manier. Ook de vorm van de participatie komt op verschillende manieren tot stand. Dit kan ertoe leiden dat inwoners bij soortgelijke projecten toch een onderling afwijkende mate van invloed uit kunnen oefenen.

In deze paragraaf beoordelen we of voorafgaand aan het traject de gekozen participatievorm en -niveau zorgvuldig wordt afgewogen. Om projectmanagers bij de invulling van een participatietraject te ondersteunen heeft de gemeente Utrecht sinds 2021 een participatieleidraad ontwikkeld. Dit was één van de 23 acties uit het actieprogramma Samen stad maken: participatie. Aan de hand van drie stappen – analyse, aanpak en afspraken – wordt invulling gegeven aan het traject.[34] In de leidraad wordt benadrukt dat participatie altijd maatwerk is en dat elke keer weer bekeken moet worden welke aanpak het beste is. Om tot een zorgvuldige afweging van onder andere participatievorm en -niveau te komen is het van belang dat projectmanagers de stappen uit de participatieleidraad volgen.

Wij constateren dat deze afweging niet altijd op dezelfde manier is gedaan. De projectmanagers geven aan nog geen gebruik te hebben gemaakt van de participatieleidraad. Bij een aantal trajecten – bijvoorbeeld de Maliebaan en Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop – komt dit doordat het traject al was opgestart voordat de leidraad was ontwikkeld. Bij andere trajecten werd de participatie vormgegeven door of in samenspraak met één of meerdere externe partijen (Dietz bij het Rachmaninoffplantsoen, Mitros en Portaal bij het Thomas à Kempisplantsoen) die geen gebruik maken van de leidraad.
Een aantal elementen uit de participatieleidraad wordt bij sommige trajecten wel toegepast (zoals het maken van een krachtenveldanalyse). Projectmanagers en externe samenwerkingspartners geven aan dat de afweging om tot een participatievorm en -niveau te komen niet altijd op dezelfde manier gebeurt. Het is een professionele, ambtelijke afweging op basis van bestaand beleid. In die afweging spelen verschillende factoren een rol: de mate waarin al politieke keuzes zijn gemaakt, de beïnvloedingsruimte, de fase waarin het project zich bevindt, en de doelgroep(en) van participatie.[35]

De keuze voor de participatievorm(en) wordt ook gemaakt door de projectmanagers en externe samenwerkingspartners en komt verschillend tot stand. In de onderzochte casestudy's is de keuze voor de fysieke vorm, de digitale vorm of een combinatie van beiden in eerste instantie beperkt tot de fysieke bijeenkomsten. Met het actieprogramma is extra ingezet op digitale tools. Ook de coronamaatregelen droegen eraan bij dat het houden van

[34] Gemeente Utrecht (augustus 2021). Handleiding *De Utrechtse Participatieleidraad.*
[35] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*; *Interviews externe samenwerkingspartners.*

digitale bijeenkomsten en de inzet van andere digitale middelen werd versterkt. Voor de toekomst willen de meeste projectmanagers met name inzetten op een combinatie van beide, onder andere afhankelijk van de inhoud van de bespreking, de doelgroep en de praktische mogelijkheden in de omgeving.

De vrijheid voor een professionele afweging door de projectmanagers leidt ertoe dat inwoners bij soortgelijke projecten toch een afwijkende mate van invloed uit kunnen oefenen tijdens het traject, afhankelijk van de door de projectmanager gekozen participatievorm en -niveau. Bijvoorbeeld bij de Oosterspoorbaan waar het project in drie fasen is uitgevoerd, draagt de afwijkende invulling eraan bij dat inwoners verkeerde verwachtingen hebben bij het traject en deels ontevreden zijn over de gemaakte keuzes.

3.2.3 INWONERS WETEN NIET ALTIJD VOORAF WAT ZIJ VAN EEN TRAJECT KUNNEN VERWACHTEN, MOMENTEN EN MANIEREN ZIJN WEL DUIDELIJK

Uit onze enquête blijkt dat ongeveer twee derde van de inwoners vooraf niet altijd goed weet wat zij inhoudelijk van de gemeente en het participatietraject kunnen verwachten. Het gaat daarbij vooral om een discrepantie tussen de verwachte mate van invloed en de daadwerkelijke mate van invloed die inwoners tijdens het traject hebben en ervaren. De gemeente communiceert wel duidelijk over de momenten en manieren waarop inwoners kunnen participeren.

In deze paragraaf beoordelen we of inwoners bij trajecten weten wat de gemeente van hen verwacht en op welke momenten en manieren zij kunnen participeren.

Verwachtingsmanagement vooraf gaat niet altijd goed
Voorafgaand aan het participatietraject is het van belang dat inwoners goed worden geïnformeerd over wat zij van het participatietraject mogen verwachten zodat er geen verwarring ontstaat over de beïnvloedingsruimte die zij tijdens het traject hebben. Bij verwachtingsmanagement is het nodig dat hetgeen de inwoner van een traject verwacht overeenstemt met wat de projectmanager kan leveren.

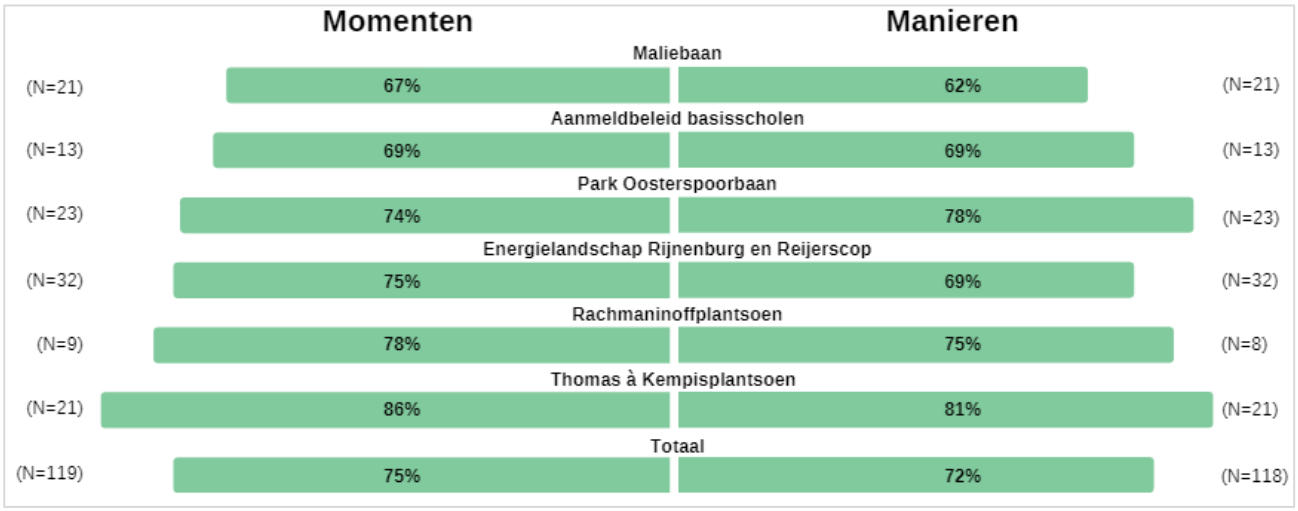
Wij constateren dat de verwachtingen vooraf niet altijd goed door de gemeente worden gemanaged. Uit onze casestudy's blijkt dat veel geënquêteerde deelnemers voorafgaand aan het traject niet (38%) of enigszins (29%) zeggen te zijn geïnformeerd over wat zij van het traject mochten verwachten. Vooraf is het vaak niet geheel duidelijk wat hun inbreng precies betekent, hoe dit wordt verwerkt en hoe dat zich verhoudt tot uiteindelijke besluitvorming. Er is voornamelijk een discrepantie tussen de verwachte mate van invloed (hoger) en de daadwerkelijke mate van invloed (lager). Dit is vooral het geval bij geënquêteerde deelnemers die op een lager niveau (raadplegen, advies vragen) hebben geparticipeerd (zoals bij de Maliebaan en Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop). Geënquêteerde deelnemers die in cocreatie hebben geparticipeerd (zoals bij Oosterspoorbaan deelfase 1)

geven vaker aan dat hun verwachtingen vooraf overeenkwamen met de situatie in de praktijk. Dat kan komen doordat deelnemers bij co-creatie over het algemeen een grotere beïnvloedingsruimte hebben. Wij constateren dat de informatievoorziening voorafgaand aan het traject over wat men van het traject kan verwachten, de daarbij behorende beïnvloedingsruimte en het onderwerp van participatie in geval van co-creatie goed verloopt.

Het komt ook voor dat inwoners andere verwachtingen hebben over het onderwerp waarover geparticipeerd wordt. Bij bijvoorbeeld Oosterspoorbaan deelfase 3 zijn deelnemers geraadpleegd over de groeninrichting rondom het aan te leggen fietspad. In de praktijk verwachtten deelnemers echter mee te mogen praten over de inrichting van het fietspad. Wij constateren dat voor participatietrajecten waarbij raadplegen of advies vragen wordt toegepast de informatievoorziening voorafgaand aan het traject over wat men kan verwachten, de daarbij behorende beïnvloedingsruimte en het onderwerp van participatie kan worden verbeterd.

Inwoners zijn bekend met de momenten en manieren waarop zij kunnen participeren
Om aan een participatietraject deel te kunnen nemen is het van belang dat inwoners bekend zijn met de momenten waarop geparticipeerd wordt en de manieren waarop men inbreng kan leveren. Wij constateren dat de informatievoorziening richting inwoners over hoe en wanneer participatie plaatsvindt, goed is. Over de casestudy's heen geeft 75% van de geënquêteerde deelnemers aan dat zij goed op de hoogte waren van de momenten waarop geparticipeerd kon worden. Voor 72% is duidelijk op welke manieren zij hun inbreng konden leveren. Ook per casestudy zien we consequent dat een grote meerderheid van de geënquêteerde deelnemers bekend was met de momenten en manieren waarop geparticipeerd kon worden. Zoals te zien is in figuur 3.2 reiken de bandbreedtes van 62% (bij 'manieren') tot 86% (bij 'momenten'). Tussen de casestudy's is dus weinig verschil in beoordeling waarneembaar.

Figuur 3.2 De meerderheid van de geënquêteerde deelnemers is bekend met de momenten en manieren waarop wordt geparticipeerd. Tussen de casestudy's is niet veel verschil zichtbaar.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2022). Enquête onder inwoners.

3.2.4 RAADSLEDEN VOORAFGAAND AAN TRAJECTEN NIET OP DE HOOGTE VAN DE GEKOZEN VORM, VOORAF GEEN CONCRETE AFSPRAKEN OVER BETEKENIS

De gemeente brengt raadsleden voorafgaand aan participatietrajecten niet goed op de hoogte van hoe deze zijn vormgegeven en waarom. Vaak zijn er vooraf geen concrete afspraken gemaakt over wat de uitkomst van het traject betekent voor het te nemen besluit. Raadsleden zijn vaak wel op de hoogte van de formele en informele momenten waarop zij bij trajecten betrokken kunnen zijn. Ongeacht de uitkomst van participatietrajecten weet de raad dat zij beslissingsbevoegd is. De afweging om te kiezen tussen het algemeen stadsbelang of het buurtbelang vinden sommige raadsleden ingewikkeld.

In deze paragraaf beoordelen we of raadsleden bij participatietrajecten weten wat de gemeente van hen verwacht en hoe de gekozen participatievorm zich verhoudt tot de besluitvorming. Het is van belang dat raadsleden voorafgaand aan een participatietraject weten op welke wijze de gemeente inwoners betrekt en wat daarbij de beïnvloedingsruimte is. Dat schept duidelijkheid over de mate van invloed die inwoners kunnen uitoefenen op het eindproduct dat aan de raadsleden wordt voorgelegd. Vooral bij grote projecten/ ontwikkelingen komt het voor dat een startnotitie met daarin onder andere uitgangspunten voor participatie ter goedkeuring aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Een helder inzicht daarbij in de vormgeving van het traject geeft raadsleden de mogelijkheid om zo nodig elementen van het traject – zoals participatievorm en -niveau – te amenderen. Een participatietraject, de uitkomst daarvan en de verwerking daarvan beïnvloeden het eindproduct waarover de gemeenteraad een besluit neemt. Het is daarom van belang dat er voor raadsleden helderheid is over hun rol en formele betrokkenheid bij het traject.

Raadsleden weten voorafgaand aan trajecten vaak niet hoe deze worden vormgegeven
Wij constateren dat de gemeenteraad voorafgaand aan de start van participatietrajecten niet goed geïnformeerd wordt over de wijze waarop trajecten zijn ingestoken en waarom. Binnen de gemeente Utrecht is er ook geen gestructureerde werkwijze toegepast om raadsleden voor aanvang van een participatietraject op de hoogte te brengen van de manier waarop dit is ingestoken. Op basis van onze casestudy's zien we dat in stukken die gedeeld worden met de gemeenteraad slechts oppervlakkig melding wordt gemaakt van het participatietraject. Ook geïnterviewde raadsleden bevestigen dat het traject vaak vooraf nog onvoldoende wordt uitgewerkt.[36] Het gaat dan voornamelijk om een aankondiging van het traject, waarbij niet wordt vermeld hoe dat invulling zal krijgen. In bijvoorbeeld het startdocument van het Thomas à Kempisplantsoen wordt vermeld dat een participatietraject zal worden opgestart, maar dat nog moet worden bepaald hoe dat precies wordt vormgegeven. Geïnterviewde raadsleden geven aan dat het voor hen daardoor pas achteraf duidelijk wordt welke participatievorm of -niveau is toegepast.

[36] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden.*

Niet alle projecten en bijbehorende participatietrajecten worden ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd. In een deel van de projecten is ook sprake van enkel een collegebevoegdheid en wordt de raad geïnformeerd. Raadsleden geven aan dan ook weinig tot geen zicht te hebben in de wijze waarop het traject wordt ingevuld, en pas van een traject horen wanneer ontevreden inwoners hen daarvan bewustmaken en hun aandacht daarvoor vragen.

Raadsleden zijn bekend met de manier waarop zij bij participatie betrokken kunnen zijn en geven hieraan een eigen invulling

Wij constateren dat het voor raadsleden in algemene zin helder is hoe zij bij de participatietrajecten betrokken kunnen zijn. Het gaat dan om de formele momenten zoals raadsbehandelingen, raadsinformatiebijeenkomsten, et cetera. Van de informele momenten (participatiebijeenkomsten) zijn raadsleden over het algemeen ook goed op de hoogte. Dat blijkt ook uit onze casestudy's: bij de meeste trajecten hebben verschillende raadsleden participatiebijeenkomsten bijgewoond.

Toch is de keuze voor een bepaalde mate van betrokkenheid een worsteling voor een aantal raadsleden. Binnen de gemeenteraad zijn geen afspraken gemaakt over wanneer in een traject raadsleden een rol kunnen opeisen. Eén raadslid illustreert: "Er zijn raadsleden die trajecten in een vroeg stadium politiek willen maken. Raadsleden weten heel goed welke rol zij wanneer kunnen nemen en wanneer zij dat wel en niet voor persoonlijk of politiek gewin kunnen gebruiken. Als raad moeten we meer één lijn trekken in op welk moment we onze rol pakken".[37] Het gebrek aan afspraken leidt ertoe dat raadsleden zich actief met een lopend participatietraject kunnen bemoeien. Dit was bijvoorbeeld zichtbaar bij het traject Thomas à Kempisplantsoen en bij het aanmeldbeleid voor basisscholen.

Besluitvorming in algemeen stadsbelang versus het buurtbelang, geen concrete afspraken

Aan de hand van een participatietraject worden ideeën, wensen en belangen van inwoners zo goed mogelijk verwerkt in een eindproduct. Over dit product neemt de gemeenteraad een besluit. Met uitzondering van onderwerpen waarover de raad geen besluit kan nemen, zoals over het aanmeldbeleid van scholen. Het is van belang dat de gemeenteraad voorafgaand aan het traject weet/ bepaalt wat de uitkomst van het traject en de verwerking daarvan in het eindproduct betekent voor de uiteindelijk besluitvorming. Op die manier kan er een evenwichtig besluit worden genomen waarbij rekening wordt gehouden met zowel het belang van de buurt of straat als met het stadsbelang.

Het actieprogramma Samen stad maken: participatie maakt duidelijk dat de gemeenteraad beslissingsbevoegd is. Raadsleden behouden zich daarmee het recht voor om in het algemeen, stadsbelang te besluiten. Dat kan haaks staan op de uitkomst van een participatietraject/ het lokaal belang. Wij constateren dat raadsleden bewust zijn van het feit

[37] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid.*

dat de raad beslissingsbevoegd is, maar dat het voor hen soms lastig is een afweging te maken tussen het algemeen stadsbelang en het buurtbelang. Voor de trajecten die wij voor ons onderzoek hebben geanalyseerd zijn door de gemeenteraad van tevoren geen concrete afspraken gemaakt over wat het participatietraject betekent voor de uiteindelijke besluitvorming. Of en hoe de inbreng van inwoners wordt meegenomen in de besluitvorming hangt hiermee af van de afweging die de gemeenteraad (en/of het college) achteraf maakt.



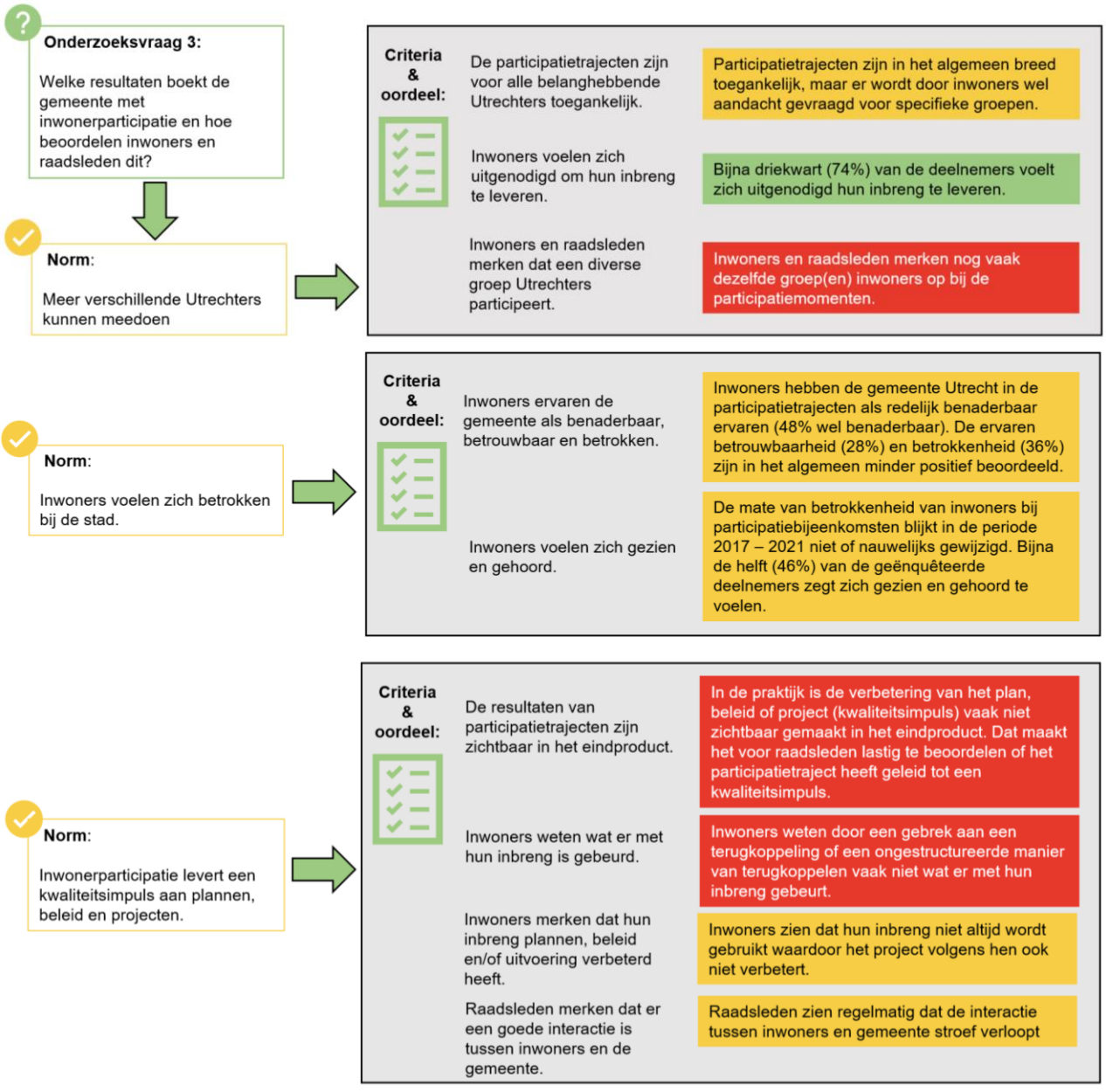
Polder Rijnenburg

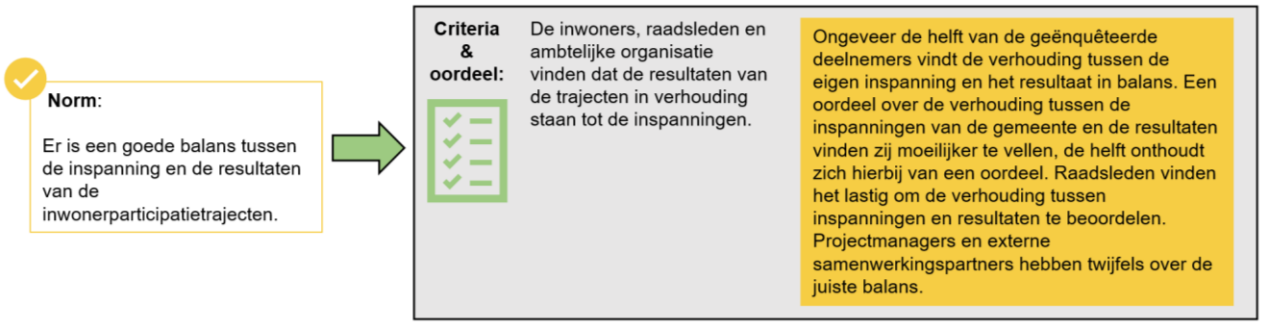
4 RESULTATEN

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten die de gemeente Utrecht boekt met inwonerparticipatie. Daarmee beantwoorden we de derde onderzoeksvraag: welke resultaten boekt de gemeente met inwonerparticipatie en hoe beoordelen inwoners en raadsleden dit? In paragraaf 4.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 4.2.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 4.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm en de bijbehorende criteria.

Figuur 4.1 Normen, criteria en beoordeling 'resultaten'





4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Participatietrajecten zijn in het algemeen breed toegankelijk, maar er wordt door inwoners wel aandacht gevraagd voor specifieke groepen. Met name voor inwoners die minder taal- en/of digivaardig zijn, kan de drempel om deel te nemen nog hoger zijn. Bijna driekwart (74%) van de deelnemers voelt zich uitgenodigd hun inbreng te leveren. Inwoners en raadsleden merken nog vaak dezelfde groep(en) inwoners op bij de participatie-momenten.

2. Inwoners hebben de gemeente Utrecht in de participatietrajecten als redelijk benaderbaar ervaren. De ervaren betrouwbaarheid en betrokkenheid zijn in het algemeen minder positief beoordeeld. De mate van betrokkenheid van inwoners bij participatiebijeenkomsten blijkt in de periode 2017 – 2021 niet of nauwelijks gewijzigd. Bijna de helft (46%) van de geënquêteerde deelnemers zegt zich gezien en gehoord te voelen.

3. In de praktijk is de verbetering van het plan, beleid of project (kwaliteitsimpuls) vaak niet zichtbaar gemaakt in het eindproduct. Dat maakt het voor raadsleden lastig te beoordelen of het participatietraject heeft geleid tot een kwaliteitsimpuls. Zij zien wel regelmatig dat de interactie tussen inwoners en gemeente stroef verloopt. Inwoners weten door een gebrek aan een terugkoppeling of een ongestructureerde manier van terugkoppelen vaak niet wat er met hun inbreng gebeurt. Zij zien dat hun inbreng niet altijd wordt gebruikt waardoor het project volgens hen ook niet verbetert.

4. Ongeveer de helft van de deelnemers vindt de verhouding tussen de eigen inspanning en het resultaat in balans. Een oordeel over de verhouding tussen de inspanningen van de gemeente en de resultaten vinden zij moeilijker te vellen, de helft onthoudt zich hierbij van een oordeel. Raadsleden vinden het lastig om de verhouding tussen inspanningen en resultaten te beoordelen. Projectmanagers en externe samenwerkingspartners hebben twijfels over de juiste balans.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

4.2.1 DOEL 1 INCLUSIVITEIT: PARTICIPATIEMOMENTEN BREED TOEGANKELIJK, NOODZAAK MEER AANDACHT VOOR SPECIFIEKE GROEPEN BLIJFT BESTAAN

Participatietrajecten zijn in het algemeen breed toegankelijk, maar er wordt door inwoners wel aandacht gevraagd voor specifieke groepen. Met name voor inwoners die minder taal- en/of digivaardig zijn kan de drempel om deel te nemen nog hoger zijn. Bijna driekwart (74%) van de deelnemers voelt zich uitgenodigd hun inbreng te leveren. Inwoners en raadsleden merken nog vaak dezelfde groep(en) inwoners op bij de participatiemomenten.

Het eerste centrale doel van het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* is het vergroten van de inclusiviteit. In deze paragraaf beoordelen we de mate waarin het lukt om dit doel te bereiken. Participatieprocessen moeten zodanig zijn ingericht dat meer verschillende Utrechters mee kunnen doen. Daarbij is het ook belangrijk dat inwoners die participeren zich uitgenodigd voelen om hun inbreng te leveren. Tevens is het van belang dat inwoners en raadsleden ook merken dat de diversiteit onder trajectdeelnemers toeneemt en verschillende geluiden uit de omgeving worden gehoord en beoordeeld.

Participatietrajecten breed toegankelijk, aandacht gevraagd voor specifieke groepen
In hoofdstuk 2 zagen we dat onder de noemer *Participatieprocessen toegankelijker maken zodat meer mensen mee kunnen doen* zeven acties werden ingezet (zie figuur 2.1). In de vierde voortgangsrapportage concludeert het college dat de acties van het deel participatie "*vrijwel allemaal zijn uitgevoerd of opgestart*".[38] Wij constateren dat het doel van inclusieve participatie in alle voortgangsrapportages aan de orde komt. De noodzaak om hierop in te zetten, wordt bevestigd door de constateringen dat bepaalde groepen, waaronder jongeren tussen de 16 en 26 jaar, ondervertegenwoordigd blijven.[39] Ook online participatie krijgt met regelmaat aandacht en heeft onder andere geleid tot het ontwikkelen van het DenkMee participatieplatform.

Geïnterviewde projectmanagers en externe samenwerkingspartners geven aan een brede toegankelijkheid van fysieke bijeenkomsten steeds voor ogen te houden. Bijeenkomsten worden in de nabije omgeving van een project gehouden in openbare gebouwen die goed toegankelijk zijn. Daarnaast wordt waar nodig 1-op-1 een gesprek met inwoners thuis gevoerd. Ook wijzen zij op de project- of participatiewebsite die openbaar toegankelijk is om informatie op te halen of een mening te delen.[40] Met name omdat DenkMee nog maar enkele jaren bestaat, is dat niet bij alle projecten ingezet. Online participatie wordt door projectmanagers als breed toegankelijk beoordeeld, omdat vrijwel alle inwoners inmiddels

[38] Gemeente Utrecht (2 december 2021). *4e voortgangsrapportage Samen stad maken*. Pagina 2.
[39] Gemeente Utrecht (10 juni 2021). *3e voortgangsrapportage Samen stad maken.* Pagina 3.
[40] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*; *Interviews externe samenwerkingspartners*.

als voldoende digivaardig worden gezien en er vanuit de gemeente altijd de bereidheid is om hierbij te ondersteunen.[41]

Er is een breed besef dat participatietrajecten voor inwoners die minder taal- en digivaardig zijn moeilijker toegankelijk zijn.[42] Het besef dat digitale participatie ontoegankelijk kan zijn voor mensen met weinig financiële middelen is er minder.[43] Ook voor inwoners met een migratieachtergrond en niet-Nederlandstaligen ligt de drempel om te participeren hoger.[44] Daarnaast wijzen verschillende projectmanagers op benodigde kennis van de inhoud van een project en op de ervaring dat een relatief klein aantal inwoners actief mee wil denken.[45] De oplossing voor de toekomst zien betrokkenen in een goede mix van fysieke en digitale bijeenkomsten.

Het overwegend positieve beeld van de toegankelijkheid wordt bevestigd door de geënquêteerde deelnemers. Bijna twee derde (78 van de 119 personen) beoordeelt de participatiemomenten als voor alle Utrechters toegankelijk. Hierbij vallen de trajecten bij de Oosterspoorbaan, Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop en Rachmaninoffplantsoen in positieve zin op: hier vond circa 80% de participatie toegankelijk). Bij het Thomas à Kempisplantsoen, de Maliebaan en het aanmeldbeleid basisscholen ligt dit rond de 50%. Voor bijna een kwart van de geënquêteerde deelnemers (29 personen) waren de trajecten deels toegankelijk, waarbij vooral ook de taal en bij een aantal trajecten de selectie van deelnemers voorafgaand aan een traject door de deelnemers als ‘toetredingsdrempels’ worden gezien.

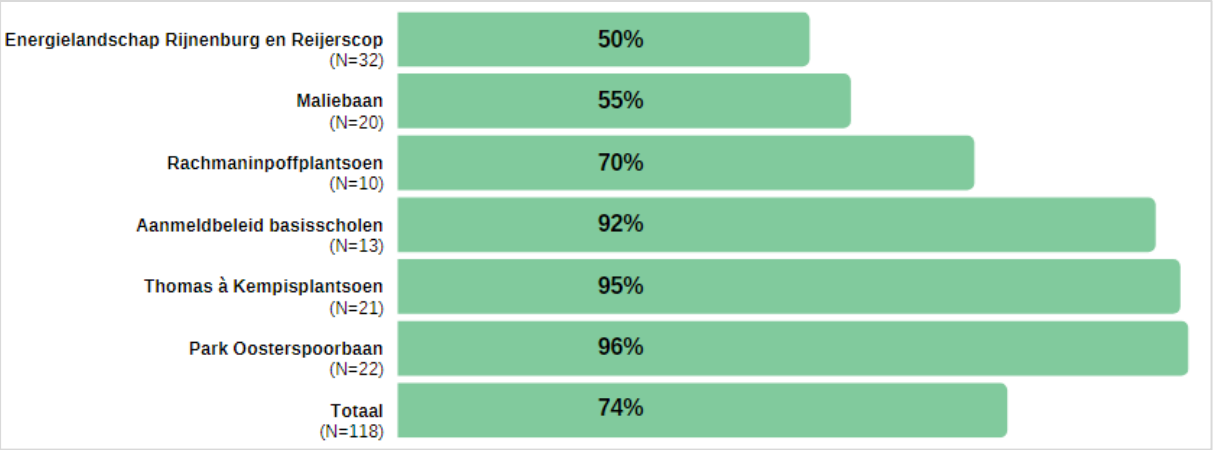
Bijna driekwart (74%) van de deelnemers voelt zich uitgenodigd hun inbreng te leveren

In het algemeen blijken veel geënquêteerde deelnemers zich uitgenodigd te voelen om een inbreng te leveren. Zij geven aan graag mee te willen denken en hun mening over een project te willen delen met de gemeente. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat het gaat om inwoners die besloten hebben om actief een bijdrage te leveren.

Er bestaan grote verschillen tussen de casestudy’s die wij nader hebben onderzocht. Het valt op dat in drie trajecten bijna iedereen zich uitgenodigd voelde om hun inbreng te leveren. Maar bij de Maliebaan en het Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop voelde ongeveer de helft zich uitgenodigd om hun inbreng te leveren. De opzet en vorm van het traject, de negatieve sfeer tijdens de bijeenkomsten en het gevoel niet gehoord te worden zijn hier veelgenoemde redenen om geen inbreng (meer) te leveren.

[41] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*
[42] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*; *Enquête onder inwoners.*
[43] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[44] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews onder inwoners*
[45] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*

Figuur 4.2 Bijna driekwart van deelnemers voelt zich uitgenodigd hun inbreng te leveren



Bron: Rekenkamer Utrecht (2022). Enquête onder inwoners

Inwoners en raadsleden zien vaak dezelfde groep inwoners participeren

Zowel aan inwoners als aan raadsleden is gevraagd of zij in de praktijk bij participatiemomenten hebben gemerkt dat er een diverse groep belanghebbenden participeert. Inwoners blijken op dit punt verdeeld: 54% zegt van wel, 46% zegt van niet (59 om 51 personen). De Oosterspoorbaan valt in positieve zin op: 76% van de geënquêteerde deelnemers (16 van de 21) merkte daar een diverse groep op. Bij verschillende trajecten wordt ook wel opgemerkt dat diversiteit geen grote rol speelt, omdat in de betreffende omgeving een redelijk homogene groep woont.

Projectmanagers ervaren dat er groepen inwoners zijn die niet willen participeren of gedurende een traject afhaken. Vooral langdurige trajecten zoals de Maliebaan en het energielandschap vragen veel van inwoners. Daarnaast bestaat de indruk dat met name de tegenstanders van plannen deelnemen of er een eenzijdige groep ontstaat doordat het vooral “mensen met veel vrije tijd” zijn die participeren. Geïnterviewde projectmanagers, externe samenwerkingspartners en inwoners geven ook aan dat sommige, specifieke groepen moeilijk te betrekken zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om tijdelijke huurders, studenten, inwoners met een migratieachtergrond en middelbaar, praktisch opgeleiden.[46] Bij trajecten als de Maliebaan en Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop is bovendien een lange adem nodig vanwege de langdurigheid ervan. Soms blijft in de loop van de tijd een kleine, actieve groep inwoners betrokken. Meerdere raadsleden en inwoners benadrukken het belang om juist ook deze groep inwoners betrokken te houden, omdat zij vaak een schat aan kennis en ervaring(en) meebrengen.[47]

[46] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*; *Interviews externe samenwerkingspartners*; *Interviews onder inwoners*

[47] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden*; *Groepsgesprek inwoners*

Geïnterviewde raadsleden merken vaak dezelfde groep deelnemers op.[48] Sommigen wijzen daarbij op persoonskenmerken die in hun beleving vaker participeren: relatief meer ouderen, vrouwen, Nederlandstaligen, hoger en lager opgeleiden. Anderen zien met name op de inhoud een verschil in motivatie: uitgesproken voor- of tegenstanders laten vaker van zich horen en zijn eerder bereid deel te (blijven) nemen. Een relatief grote groep voor- of tegenstanders in een traject wordt gezien als risico voor een bredere en meer diverse motivatie om deel te nemen aan een participatietraject.

4.2.2 DOEL 2 BETROKKENHEID: MATE VAN BETROKKENHEID INWONERS NIET OF NAUWELIJKS VERANDERD, ONGEVEER DE HELFT VOELT ZICH GEZIEN EN GEHOORD

Het vergroten van de betrokkenheid van de Utrechters bij de stad is het tweede centrale doel van het programma *Samen stad maken*. De mate van betrokkenheid van inwoners bij participatiebijeenkomsten blijkt in de periode 2017 – 2021 echter niet of nauwelijks gewijzigd. Inwoners hebben de gemeente Utrecht in de participatietrajecten als redelijk benaderbaar ervaren. De ervaren betrouwbaarheid en betrokkenheid zijn in het algemeen minder positief beoordeeld. Bijna de helft (46%) van de geënquêteerde deelnemers zegt zich gezien en gehoord te voelen.

Het vergroten van de betrokkenheid van de Utrechters bij de stad is het tweede centrale doel van het actieprogramma *Samen stad maken: participatie*. In deze paragraaf beoordelen we de mate waarin het lukt om dit doel te bereiken. Feitelijk is het hele programma gericht op het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden. In de participatietrajecten is het van belang dat de gemeente benaderbaar is, betrouwbaar handelt en betrokken is bij de inwoner. Inwoners moeten zich gezien en gehoord voelen om betrokken te willen zijn en blijven bij de verschillende participatiemomenten.

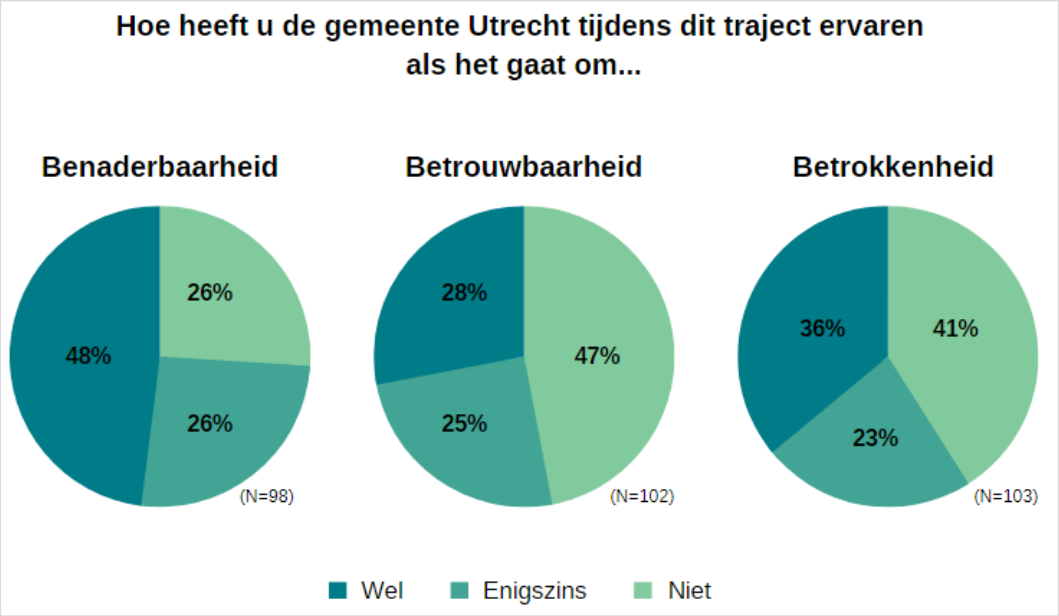
Gemeente Utrecht redelijk benaderbaar, betrouwbaarheid en betrokkenheid in het algemeen minder positief ervaren

Om de betrokkenheid van inwoners bij de stad te vergroten moet de gemeente benaderbaar, betrouwbaar en ook wederkerig betrokken zijn. Bijna de helft van de geënquêteerde deelnemers (48%; 47 van de 98) heeft de gemeente Utrecht tijdens hun participatietraject als benaderbaar ervaren. Bijna 28% (28 van de 102) zegt de gemeente als betrouwbaar te hebben ervaren. Wat betreft betrokkenheid geldt dit voor 36% (37 van de 103 beoordelingen). Bij het beoordelen van de benaderbaarheid gaat het met name om de houding en het gedrag van de vertegenwoordigers van de gemeente: staan zij open voor de inbreng van de aanwezigen. Bij de betrouwbaarheid beoordelen inwoners met name of de gemeente zich aan gemaakte afspraken houdt en dat toezeggingen die gedaan worden ook worden nagekomen. Bij de betrokkenheid is het voor inwoners vooral van belang dat de gemeente hun belangen behartigt en weet wat er leeft in de omgeving van een project.

[48] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden*.

Er zijn aanzienlijke verschillen zichtbaar tussen de zes casestudy's die wij onderzochten. De benaderbaarheid van de gemeente is met name bij de Oosterspoorbaan, het aanmeldbeleid voor basisscholen en het Thomas à Kempisplantsoen als 'goed' beoordeeld. In negatieve zin valt met name Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop op. Bij de ervaren betrouwbaarheid scoren dezelfde drie trajecten beter dan gemiddeld. Bij het energielandschap en de Maliebaan is de betrouwbaarheid (ver) beneden het gemiddelde beoordeeld. De ervaren betrokkenheid geeft eenzelfde beeld: bij het aanmeldbeleid basisscholen, het Thomas à Kempisplantsoen en de Oosterspoorbaan is de gemeente als meer betrokken beoordeeld dan bij het energielandschap en de Maliebaan

Figuur 4.3 Gemeente Utrecht redelijk benaderbaar, betrouwbaarheid en betrokkenheid in het algemeen minder positief ervaren.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2022). Enquête onder inwoners.

Mate van betrokkenheid bij participatietrajecten in de periode 2017 – 2021 niet of nauwelijks gewijzigd

Uit cijfers van de inwonerenquête blijkt dat het percentage inwoners dat geprobeerd heeft het gemeentelijk beleid te beïnvloeden te zijn toegenomen van 22% naar 25%.[49] Het gaat hierbij echter om alle manieren om gemeentelijk beleid te beïnvloeden. Door een wijziging in de vraagstelling zijn de percentages tussen 2021 en voorgaande jaren niet zuiver te vergelijken. De toename zou veroorzaakt kunnen zijn door het toevoegen van de antwoordoptie 'online mening geven via een vragenlijst of peiling' (12%).[50] Als we specifiek de cijfers bezien van de inwoners die deelnemen aan een participatietraject, dan blijft dit al sinds 2017 ongeveer 2%. Daarmee is de betrokkenheid bij participatietrajecten vrijwel stabiel en niet vergroot zoals het doel is.

[49] Gemeente Utrecht (12 mei 2022). *Jaarstukken 2021.* Gemeente Utrecht (28 mei 2021). *Jaarstukken 2020.*
[50] De vragenlijst van de inwonerenquête zelf wordt hierbij niet meegerekend.

Bijna de helft van de deelnemers voelt zich gezien en gehoord

Gemiddeld blijkt dat 46% van de door de rekenkamer geënquêteerde deelnemers (52 van de 113 personen) zich gezien en gehoord voelt. Er blijken grote verschillen te zijn tussen de onderzochte casestudy's onderling (zie figuur 4.4). Inwoners vertellen dat het vooral belangrijk is om serieus genomen te worden. Vragen die met regelmaat terugkomen:

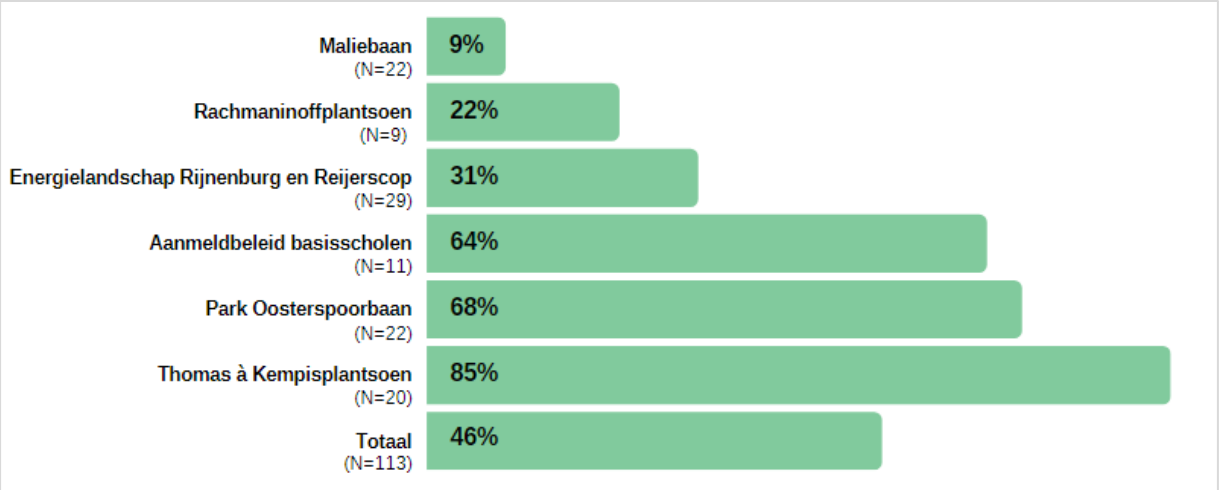
- Wordt er echt geluisterd naar de inbreng van belanghebbenden?
- Staat de gemeente open voor veranderingen aan het plan, beleid of de uitvoering?
- Worden de zorgen van mensen serieus genomen?

In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op de ervaringen per participatietraject.

Geïnterviewde projectmanagers en externe samenwerkingspartners vertellen vooral positieve feedback van inwoners te hebben ontvangen over het participatietraject. Het gaat dan om het traject bij het Thomas à Kempisplantsoen, de Oosterspoorbaan en het Rachmaninoffplantsoen.[51] Dit wil overigens niet zeggen dat alle betrokkenen positief zijn. Bijvoorbeeld bij de Oosterspoorbaan en het Rachmaninoffplantsoen wordt ook aangetekend dat er op dit punt verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken partijen.[52] Bij de Maliebaan en het aanmeldbeleid geven projectmanagers aan dat vooral de groepen die nauw betrokken waren (i.c. de klankbordgroep, de regiegroep, projectteam) positief zijn.[53] Het gevoel dat de gemeente in het traject op de Maliebaan vooral zendt en niet naar inwoners luistert, wordt herkend. Tegelijkertijd ontvangt de gemeente ook daar positieve feedback van inwoners en externe samenwerkingspartners.[54] Bij het energielandschap wordt de feedback van betrokkenen als ''gemengd' beoordeeld. Er is op de breder toegankelijke bijeenkomsten bij de gemeente minder feedback binnen gekomen.[55] Met de uitwerkingsgroep en enkele externe samenwerkingspartners waren vaker contacten, zodat daarvan duidelijk is geworden hoe zij het traject hebben ervaren. De inhoud van het traject – het feit of men voor of tegen de plannen was – wordt hier als medebepalend voor de beoordeling gezien. In de verdere uitwerking van deze casestudy in 5.5 gaan wij hier nader op in.

[51] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*; *Interviews externe samenwerkingspartners*.
[52] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*; *Interview externe samenwerkingspartner.*
[53] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*
[54] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*; *Interviews externe samenwerkingspartners*.
[55] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartner.*

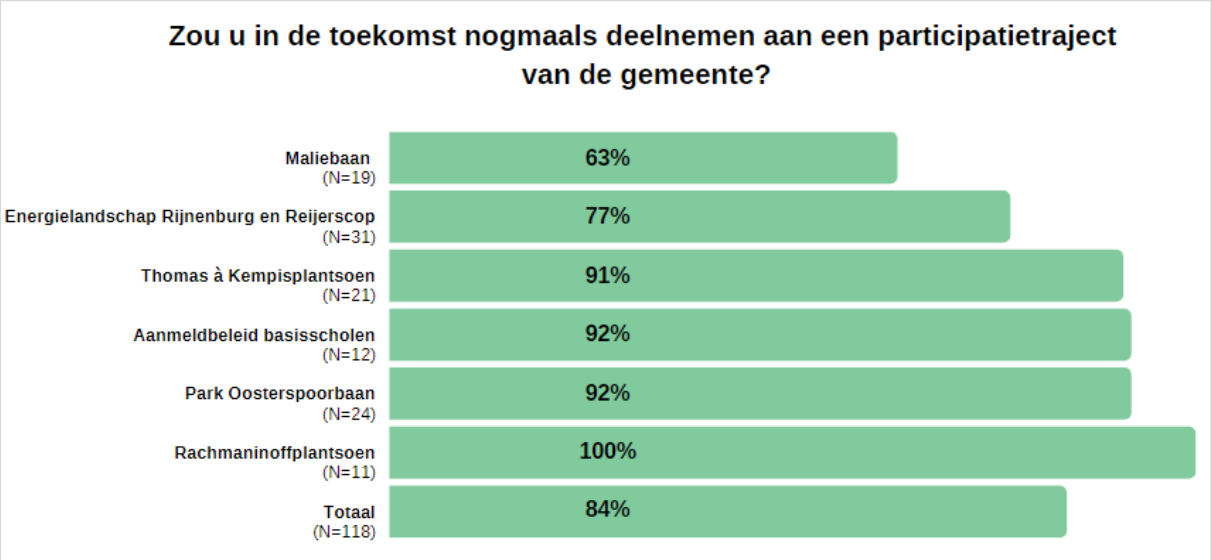
Figuur 4.4 Gemiddeld voelt bijna de helft (46%) van de deelnemers zich gezien en gehoord.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2022). Enquête onder inwoners.

Er is onder deelnemers van participatietrajecten een opvallend grote bereidheid om in de toekomst nogmaals aan een participatietraject deel te nemen (zie figuur 4.5). Als reden hiervoor geven veel deelnemers aan dat ze graag invloed uitoefenen op hun eigen leefomgeving.

Figuur 4.5 Gemiddeld is (84%) van de deelnemers bereid om nogmaals deel te nemen.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2022). Enquête onder inwoners.

4.2.3 DOEL 3 SAMEN WIJZER WORDEN: INZICHT IN KWALITEITSIMPULS VOOR INWONERS EN RAADSLEDEN BEPERKT

In de praktijk is de verbetering van het plan, beleid of project (kwaliteitsimpuls) vaak niet zichtbaar gemaakt in het eindproduct. Dat maakt het voor raadsleden lastig te beoordelen of het participatietraject heeft geleid tot een kwaliteitsimpuls. Zij zien wel regelmatig dat de interactie tussen inwoner en gemeente stroef verloopt. Inwoners weten door een gebrek aan een terugkoppeling of een ongestructureerde manier van terugkoppelen vaak niet wat er met hun inbreng gebeurt. Zij zien dat hun inbreng niet altijd wordt gebruikt waardoor het project volgens hen ook niet verbetert.

Kwaliteitsimpuls programma aan projecten door beperkte en ongestructureerde manier van rapporteren onduidelijk

Het derde centrale doel van het actieprogramma Samen stad maken: participatie is aan de hand van participatie zorgen voor een kwaliteitsimpuls in plannen, beleid en projecten. In deze paragraaf beoordelen we de mate waarin het lukt om dit doel te bereiken. Volgens het actieprogramma dient de kennis en kunde van alle betrokkenen blijvend te worden ontwikkeld om de kwaliteit van inwonerparticipatietrajecten te vergroten. Van inwoners, stakeholders en gemeentelijke medewerkers wordt het vermogen gevraagd om open te staan voor de inbreng van anderen.

De resultaten van participatietrajecten zijn vaak niet zichtbaar in het eindproduct

Om ervoor te zorgen dat participatie tot een kwaliteitsimpuls leidt in plannen, beleid of de uitvoering is het van belang dat inbreng van deelnemers is terug te zien in het eindproduct. Indien inbreng niet wordt overgenomen, dient in het eindproduct beargumenteerd te worden aangegeven waarom inbreng niet is overgenomen.

Wij constateren dat de resultaten van participatietrajecten niet altijd zichtbaar zijn in het eindproduct. Dat komt voornamelijk doordat proces en inhoud niet aan elkaar worden gekoppeld in verantwoordingsstukken. Vaak wordt wel benoemd dat een participatietraject heeft plaatsgevonden, maar niet wat dat heeft opgeleverd en waarom inbreng wel of niet heeft geleid tot aanpassingen in het eindproduct. Veel projectmanagers die we hebben geïnterviewd geven aan dat dit verband niet altijd zichtbaar (genoeg) wordt gemaakt, maar zij benadrukken wel dat inbreng van deelnemers heeft geleid tot aanpassingen in de eindproducten, die daardoor zijn verbeterd.

Of plannen daadwerkelijk beter worden door participatie is niet voor iedere projectmanager altijd helder. Dat blijft ook voor hen immers een waardeoordeel[56]. Volgens hen zit de grootste winst van participatie in de bewustwording van wat er leeft in de buurt[57]. Eén projectmanager zegt: “Inwoners geven ideeën, delen zorgen met de gemeente en brengen ook kennis van de

[56] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[57] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden.*

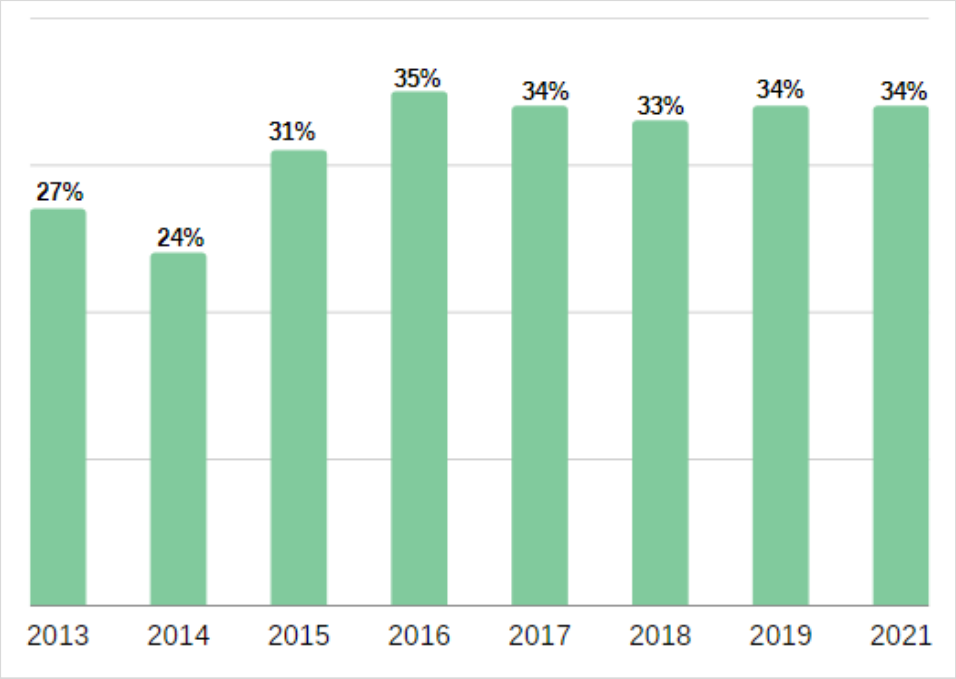
buurt en wijk in. Het is dan zaak van de gemeente om daar iets mee te doen. Dat is waardevol."[58] Projectmanagers besteden daardoor meer aandacht aan de zorgpunten van inwoners en laten in voorkomende gevallen ook aanvullend onderzoek uitvoeren zoals bij trajecten de Maliebaan en het Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.

Inwoners weten beperkt wat er met hun inbreng gebeurt en zien niet altijd dat hun inbreng tot een kwaliteitsimpuls leidt

Wanneer inwoners aan participatietrajecten deelnemen is het van belang dat zij een goede terugkoppeling krijgen over wat er met hun inbreng is gebeurd. Dat voorkomt dat er onduidelijkheid ontstaat over de mate waarin de inbreng van de deelnemer serieus wordt genomen en dat participatie niet als verspilde moeite wordt ervaren. Aan de hand van een duidelijke terugkoppeling is het voor deelnemers ook makkelijker om vast te stellen of de inbreng is meegenomen en daarmee heeft bijgedragen aan een beter eindproduct.

Wij constateren dat inwoners beperkt weten wat er met hun inbreng is gebeurd. Op basis van de jaarlijkse inwonersenquête die door de gemeente Utrecht wordt uitgevoerd is te zien dat het aandeel van trajectdeelnemers dat het gevoel heeft dat de gemeente iets met hun inbreng sinds 2016 doet nagenoeg gelijk blijft.[59] We zien in de cijfers geen verandering na de invoering van Samen stad maken in 2019.

Figuur 4.6 Sinds 2016 blijft het aandeel inwoners dat het gevoel heeft dat de gemeente iets met hun inbreng doet vrijwel gelijk.



Bron: Gemeente Utrecht (2022). Inwonerenquête.

[58] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[59] Gemeente Utrecht (z.d.) *Utrecht in cijfers: bewonersparticipatie en initiatieven.* Geraadpleegd via: https://utrecht.incijfers.nl/dashboard/thema/bewonersparticipatie.

Van de door ons geënquêteerde deelnemers geeft 41% (47 van de 115) aan dat zij niet weten wat er met hun inbreng is gebeurd. Nog eens 13% (15 deelnemers) zegt zeker te weten dat hun inbreng nooit is gebruikt. Binnen deze twee groepen wordt aangegeven dat zij nooit een terugkoppeling van de gemeente hebben ontvangen. Wij constateren dat er geen gestructureerde manier van vastlegging en terugkoppeling plaatsvindt. Bij het ene traject zien we dat tijdens bijeenkomsten notulen worden gemaakt en dat deze na afloop met deelnemers worden gedeeld, bij het andere traject worden geen notulen opgesteld. In sommige gevallen ontvangen deelnemers wel een overzicht met de belangrijkste (vanuit het perspectief van de gemeente) punten die zijn opgehaald. Daarbij worden ook verschillende vormen gehanteerd; van woordelijk (bij het aanmeldbeleid voor basisscholen) tot grafisch (bij het Thomas a Kempisplantsoen). Geënquêteerde deelnemers willen na iedere bijeenkomst een heldere terugkoppeling, met daarin een overzicht van wat is opgehaald en wat daarvan wordt meegenomen in het eindproduct. Wanneer inbreng niet wordt meegenomen, dan moet dat worden beargumenteerd. Als zij niet terugzien dat hun inbreng serieus is overwogen, ontstaat het beeld dat de gemeente toch haar eigen plan trekt.

Verder constateren we dat deelnemers niet altijd terugzien dat hun inbreng het plan, het beleid of de uitvoering heeft verbeterd. Onder de geënquêteerde deelnemers zegt iets minder dan de helft (44%, 49 van de 112) dat hun inbreng tot een kwaliteitsimpuls heeft geleid. Een gebrek aan een terugkoppeling bemoeilijkt het vaststellen of inbreng is gebruikt en daarmee voor een verbetering van het eindproduct heeft gezorgd. Maar trajectdeelnemers zien inbreng die is overgenomen door de gemeente niet altijd als een kwaliteitsimpuls die te danken is aan het participatietraject. Bij bijvoorbeeld het traject rondom de herinrichting van de Maliebaan zijn de ventwegen naast de rijbaan in overleg met deelnemers aangepast. Binnen de gemeente ziet men dat als een kwaliteitsimpuls aan het totale plan. Deelnemers zijn echter van mening dat die aanpassing ook zonder participatie noodzakelijk zou zijn geweest in verband met de bomen die er staan en het behouden van het zicht op de (historische) gevels van de gebouwen. Zij zien de aanpassing dan ook niet als een opbrengst van het traject of een kwaliteitsimpuls aan het plan. Het verschil in standpunt en zienswijze leidt in dit soort gevallen dan ook tot discussies tussen deelnemers en projectmanagers. Dit illustreert ook dat een kwaliteitsimpuls niet altijd eenduidig is vast te stellen.

Raadsleden merken dat de interactie tussen gemeente en inwoners soms stroef verloopt en vinden de kwaliteitsimpuls van een traject moeilijk af te meten

Het is belangrijk dat de gemeente en inwoners tijdens participatietrajecten goed met elkaar overweg kunnen. Er moet worden voorkomen dat (slechte) participatie leidt tot wrevel in de relatie tussen deelnemer en gemeente. Het is daarom belangrijk dat raadsleden merken dat tijdens trajecten een goede interactie plaatsvindt tussen de twee partijen.

Wij constateren dat raadsleden deze interactie niet altijd als positief waarnemen. Geïnterviewde raadsleden merken op dat tijdens trajecten de communicatie tussen inwoner

en gemeente soms stroef verloopt en dat deelnemers gefrustreerd raken. Het dient wel te worden gezegd dat raadsleden vaak pas bewust worden van een traject op het moment dat inwoners hen benaderen met hun ervaringen. Dat maakt het voor raadsleden moeilijk te beoordelen of de interactie tussen inwoners en de gemeente in het algemeen goed is.

Het kan er ook toe leiden dat de emoties tijdens bijeenkomsten hoog oplopen. Een geïnterviewde projectmanager vertelt dat inwoners op een later moment ook wel excuses aanbieden voor wat zij hebben gezegd.[60] Projectmanagers ervaren participatiesessies als intensief en dan ook niet altijd als prettig.

De gemeenteraad is uiteindelijk beslissingsbevoegd. Behalve bij de casestudy van het nieuwe aanmeldbeleid voor basisscholen. Zij neemt (in de meeste gevallen) het besluit over een eindproduct waaraan het participatietraject heeft bijgedragen. Om daarbij tot een gezonde balans te komen tussen het lokale belang en het algemene belang is het noodzakelijk dat raadsleden een kwaliteitsimpuls door het participatietraject waarnemen. Om een kwaliteitsimpuls waar te kunnen nemen moet dit zichtbaar worden gemaakt in het eindproduct. Dat kan door te beschrijven hoe er is geparticipeerd, welke inbreng is opgehaald en wat daarvan wel en niet is verwerkt in het eindproduct en waarom. Wij constateerden eerder in deze nota dat informatie voorafgaand aan het traject in raadsstukken tekortschiet. Dat geldt ook voor informatie na afloop van het traject, als de raad een besluit moet nemen. Ook geïnterviewde raadsleden ervaren dat. Een van hen schetst het volgende over het traject rondom het Rachmaninoffplantsoen: “De resultaten van het participatietraject zijn niet voldoende terug te zien in het raadsvoorstel. Het verband tussen de inspraak en uitkomst is vaak niet duidelijk.”[61] In een aantal gevallen worden wel elementen benoemd die raadsleden houvast bieden: “Soms wordt aangegeven ‘deze punten zijn doorgevoerd naar aanleiding van het participatietraject’. Dat is wel mooi.”[62] Toch bestaat onder de meeste geïnterviewde raadsleden een behoefte aan een betere zichtbaarheid van het eindproduct: “Ik zou per traject graag een overzicht willen hebben waarin ik terug kan zien wat er is opgehaald en wat de concrete uitkomsten/maatregelen zijn die op basis daarvan zijn genomen en hoe daarover is gecommuniceerd richting inwoners.”[63]

[60] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[61] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid.*
[62] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid.*
[63] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid*.

4.2.4 TWIJFELS BIJ JUISTE BALANS INSPANNINGEN EN RESULTATEN

Ongeveer de helft van de deelnemers vindt de verhouding tussen de eigen inspanning en het resultaat in balans. Een oordeel over de verhouding tussen de inspanningen van de gemeente en de resultaten vinden zij moeilijker te vellen, de helft onthoudt zich hierbij van een oordeel. Raadsleden vinden het lastig om de verhouding tussen inspanningen en resultaten te beoordelen. Projectmanagers en externe samenwerkingspartners hebben twijfels over de juiste balans.

Bij het uitvoeren van een participatietraject is het voor alle betrokken partijen van belang dat de inspanningen in verhouding staan tot het resultaat. Voor de gemeentelijke organisatie betekent een goede balans dat er doeltreffend gewerkt wordt en dat hulpbronnen zoals tijd, geld en personeel zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Ook voor raadsleden is het belangrijk om te weten of participatietrajecten in balans zijn. Dit zegt namelijk iets over of het opgestelde beleid in de praktijk doeltreffend en doelmatig is, en waar het eventueel moet worden bijgestuurd. Als laatste werkt het voor alle belanghebbenden en zeker voor betrokken Utrechters motiverend als de door hun geleverde inspanning een duidelijk resultaat oplevert.

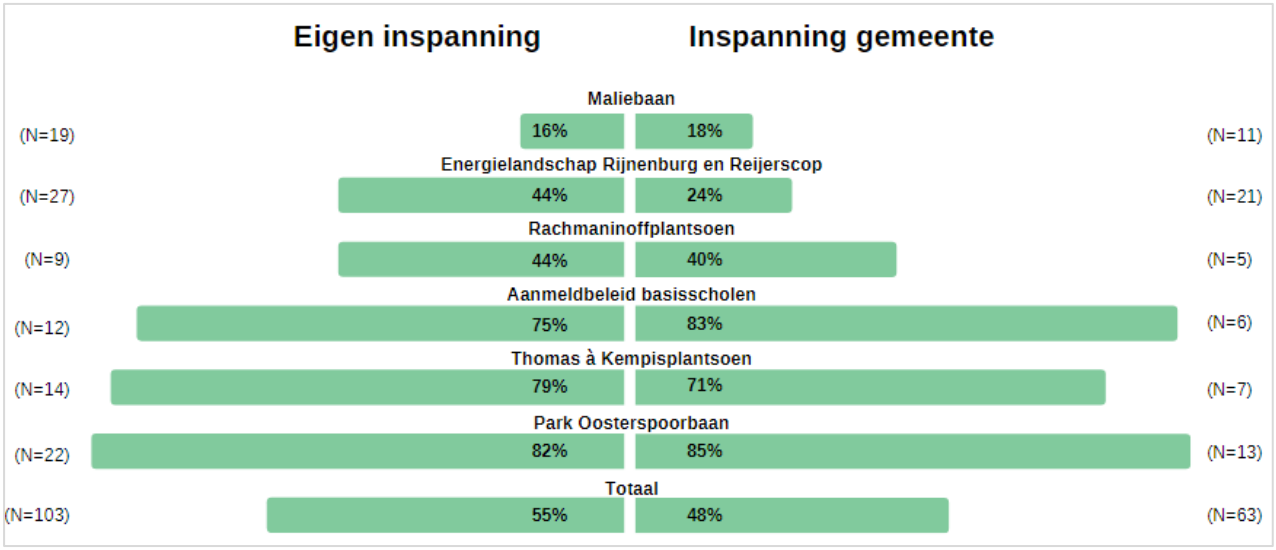
Ongeveer de helft van de deelnemers vindt de verhouding tussen de eigen inspanning en het resultaat in balans

In de gesprekken met inwoners bij de zes casestudy's was zowel aandacht voor de balans tussen eigen inspanning en het resultaat, als de gemeentelijke inspanning en het resultaat. In figuur 4.8 staan de resultaten weergegeven. Iets meer dan de helft (55%; 57 van de 103) van de geënquêteerde deelnemers geeft aan dat de zij de eigen inspanning in verhouding vinden staan tot de resultaten. Met name bij de Oosterspoorbaan, het Thomas a Kempisplantsoen en het aanmeldbeleid voor basisscholen zijn de geënqueteerde deelnemers positief.

De disbalans die ervaren wordt door de overige 45%, kent meerdere oorzaken. Allereerst leeft hierbij het sentiment onder inwoners dat de gemeente niet voldoende luistert, en dat participatietrajecten dus alleen opgezet worden voor de show. Geënquêteerden leggen daarnaast uit dat hun inbreng niet terug te zien is in de uiteindelijke plannen. In sommige gevallen is het resultaat zelfs tegengesteld aan wat inwoners voor ogen hadden. Zij zeggen dat voor hen niet (voldoende) duidelijk wordt wat er gedaan is met hun ideeën en zorgen, en of de gemeente deze überhaupt wel gehoord heeft. Daarnaast geven inwoners aan dat dit extra wrang voelt, omdat ze veel tijd en energie in het traject hebben gestoken. Zij noemen hierbij niet alleen de bijeenkomsten zelf, maar ook de tijd en energie die het in de privésfeer vraagt. Tot slot wijzen sommige deelnemers op de in hun ogen soms stroeve communicatie waardoor er het hen veel moeite kost om hun inbreng te leveren. Met name de geënquêteerde deelnemers bij de Maliebaan zijn vaak ontevreden over de balans, omdat het een lang traject betrof met een uitkomst waar ze het mee oneens zijn. In hoofdstuk 5 geven wij een nadere toelichting op de ervaringen per project.

Inwoners positief over inspanning gemeente, maar resultaten onduidelijk.
Wij constateren dat inwoners over het algemeen vinden dat gemeente veel energie, geld en tijd stopt in de particpatietrajecten. Geënquêteerde deelnemers vinden het lastiger om een oordeel te geven over de verhouding tussen de inspanningen en resultaten van de gemeente, de helft geeft aan dat ze het lastig vinden om hier uitspraak over te doen (63 van de 126). Bijna de helft van hen geeft (48%; 30 geënqueteerden) vinden dat de gemeentelijke inspanningen in verhouding staan tot de resultaten. Inwoners vinden het lastig om de kosten in te schatten en kijken daarnaast verschillend aan tegen de resultaten. Maar ze vinden het tegelijkertijd moeilijk om aan te geven welk resultaat nu echt bereikt is door het participatietraject dat is doorlopen. De disbalans die ervaren wordt, heeft er dus ook mee te maken dat niet duidelijk is wat er met de inbreng gedaan isInwoners geven aan dat het op die manier sowieso zonde is van de inspanningen, omdat de gemeente er daardoor zelf ook niks aan heeft.

Figuur 4.8 Ongeveer de helft van de geënqueteerde deelnemers vindt dat de geleverde inspanningen in verhouding staan tot de resultaten.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2022). Enquête onder inwoners.

Raadsleden vinden het lastig om de verhouding tussen inspanningen en resultaten te beoordelen.
Ook raadsleden zeggen het lastig te vinden om in te schatten hoe de verhouding tussen de inspanningen en de resultaten van trajecten is.[64] Zij zien dat de gemeente bij projecten als Energielandschap Rijnenburg, Rachmaninoffplantsoen en Maliebaan een grote inspanning doet. Maar als er dan geen resultaat tot stand komt of het participatietraject is slechts bijzaak, dan is er per definitie sprake van een disbalans.[65] Andere raadsleden merken op dat het bij gevoelige projecten nodig is om flink in de participatie te investeren; ”*je kunt het niet, niet doen”*.[66] Het loont volgens hen om veel te participeren als je kijkt naar de zaken waar

[64] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden*.
[65] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden*.
[66] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden*.

inwoners zich “druk om maken” of waar hun kennis van de omgeving goed bruikbaar is. Je wilt alle standpunten gehoord hebben en een goed proces doorlopen. Dat dit dan geld kost, is niet erg.[67] Verschillende raadsleden vinden dat de gemeenteraad meer in het begin van een project naar de participatieprocessen en criteria voor de uitkomsten moet kijken. Duidelijker kaders vooraf dragen eraan bij dat het college en ambtelijke organisatie hun werk beter kunnen doen.[68]

Twijfels bij projectmanagers en externe samenwerkingspartners over de juiste balans
Projectmanagers en externe samenwerkingspartners zijn over het algemeen van mening dat er grote inspanningen geleverd zijn door de gemeente en de verschillende externe samenwerkingspartijen. Het is volgens hen belangrijk dat ook raadsleden zich bewust zijn van de tijd en energie die er in de participatietrajecten zit, zeker bij meer gevoelige projecten. Dit geldt, volgens hen, vooral voor de tijd die door inwoners geïnvesteerd wordt: “*Inwoners participeren in hun vrije tijd. Er is […] een grens aan wat je van de deelnemers aan tijdsbesteding kunt vragen. Die grens is in dit traject overschreden*”[69]. Daarnaast geven projectmanagers aan dat het niet altijd duidelijk is wat er van een participatietraject wordt verwacht, of wanneer het traject geslaagd is. Dat maakt het voor hen ook ingewikkelder om te beoordelen of de inspanningen in verhouding staan tot het resultaat. Ook speelt mee dat zij soms twijfels hebben bij een participatietraject waar al op voorhand duidelijk is dat de beïnvloedingsruimte beperkt is.

In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op mogelijke verklaringen voor de geconstateerde verschillen in ervaringen en resultaten van het programma.

[67] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden.*
[68] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden*.
[69] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews externe samenwerkingspartner.*



Thomas à Kempisplantsoen

5 CASESTUDY'S

In dit hoofdstuk beschrijven we de zes casestudy's waarop de algemene bevindingen zijn gebaseerd. De verschillende paragrafen hebben steeds dezelfde opbouw:

- Achtergrond: korte omschrijving van het onderwerp – plan, beleid, project – waarop de participatie betrekking heeft.
- Tijdlijn participatieproces: figuur met daarin de belangrijkste momenten van participatie en de kenmerken ervan per moment: gekozen vorm, doel, deelnemers, inhoudelijk resultaat.
- Ervaringen: beschrijving van de beleving van het participatietraject door inwoners en raadsleden.
- Doelbereik en effectiviteit: beoordeling van de mate waarin de doelen van het programma bereikt zijn, welk(e) effect(en) participatie heeft gehad, en of de inspanningen in balans zijn met het behaalde resultaat.
- Leer- en verbeterpunten: beschrijving van de lessen die deze casestudy heeft opgeleverd en wat dit voor mogelijkheden biedt voor andere trajecten in de toekomst.

De volgende zes casestudy's komen aan de orde: Thomas à Kempisplantsoen (5.1), Rachmaninoffplantsoen (5.2), Maliebaan (5.3), Park Oosterspoorbaan (5.4), Energielandschap Rijnenburg (5.5), en het aanmeldbeleid basisscholen (5.6).

De uitkomsten van deze casestudy's hebben we ook integraal geanalyseerd. De resultaten daarvan hebben we gepresenteerd in de hoofdstukken 2 tot en met 4.

5.1 THOMAS À KEMPISPLANTSOEN

5.1.1 ACHTERGROND

Het Thomas à Kempisplantsoen (hierna: ThàK-plantsoen) is een flatbuurt tegenover de Douwe Egbertsfabriek in de wijk West, gerealiseerd in 1951. Omdat de kwaliteit van het woningaanbod in deze buurt verslechtert, hebben de woningcorporaties Mitros en Portaal sinds de eeuwwisseling voornemens het plantsoen te herontwikkelen, maar plannen daartoe stranden meermaals.

In 2017 besluit een groep omwonenden van het ThàK-plantsoen aan de kant van Nieuw-Engeland aan te haken bij gemeentelijke plannen voor de aanleg van de Westelijke Stadsboulevard. Zij verenigen zich in het zogenaamde 'Fris Alternatief' en ontwikkelen een alternatief plan waarbij de aangrenzende Thomas-à-Kempisweg wordt afgesloten voor verkeer en veranderd in een park. Dit alternatief wordt in december 2017 unaniem door de

Utrechtse gemeenteraad aangenomen en biedt Mitros en Portaal een mogelijkheid[70] om het ThàK-plantsoen daadwerkelijk te herontwikkelen.

Eén van de uitgangspunten bij de herontwikkeling is dat omwonenden en andere stakeholders een rol krijgen bij het opstellen van de plannen in de vorm van een participatietraject.[71] De participatie is een samenwerking tussen de gemeente Utrecht, Mitros en Portaal, waarbij de twee woningcorporaties de trekkers zijn.[72] De inbreng uit de buurt moet leiden tot een verrijking van de ambities voor het plantsoen en draagvlak creëren voor het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE). Dit SPvE is in februari 2022 door de gemeenteraad vastgesteld. In dit onderzoek analyseren we het participatietraject dat mede tot dit SPvE heeft geleid. Het overleg met bewoners in juni 2022 naar aanleiding van motie 43 blijft daarmee buiten beschouwing.[73]

Voor dit traject hebben we met 92 inwoners gesproken. Daarvan hebben 21 mensen aan het participatietraject deelgenomen en 71 niet.

5.1.2 TIJDLIJN

De onderstaande tijdlijn geeft de momenten weer waarop inwoners (rood) en raadsleden (groen) bij het participatietraject betrokken zijn geweest. Vanaf het moment dat het concept SPvE ter inzage ligt, is er sprake van inspraak op grond van de Participatie- en inspraakverordening. Omdat dit buiten het participatietraject valt, hebben is dit niet meegenomen in onze analyse. Een kleine toelichting op de drie participatierondes:

- Ronde 1: Tijdens fysieke buurtgesprekken konden inwoners meedenken over hoe zij hun toekomstige buurt voor zich zien (dromen).
- Ronde 2: Aan de hand van input uit de eerste ronde hebben architecten vier denkrichtingen[74] uitgewerkt. Inwoners konden daarop tijdens fysieke en online buurtgesprekken en via het online platform feedback geven.
- Ronde 3: De input op de vier denkrichtingen is door Mitros en Portaal vertaald naar een voorkeursmodel. In online webinars is het model aan de inwoners toegelicht en konden laatste suggesties/ aandachtspunten worden meegegeven.

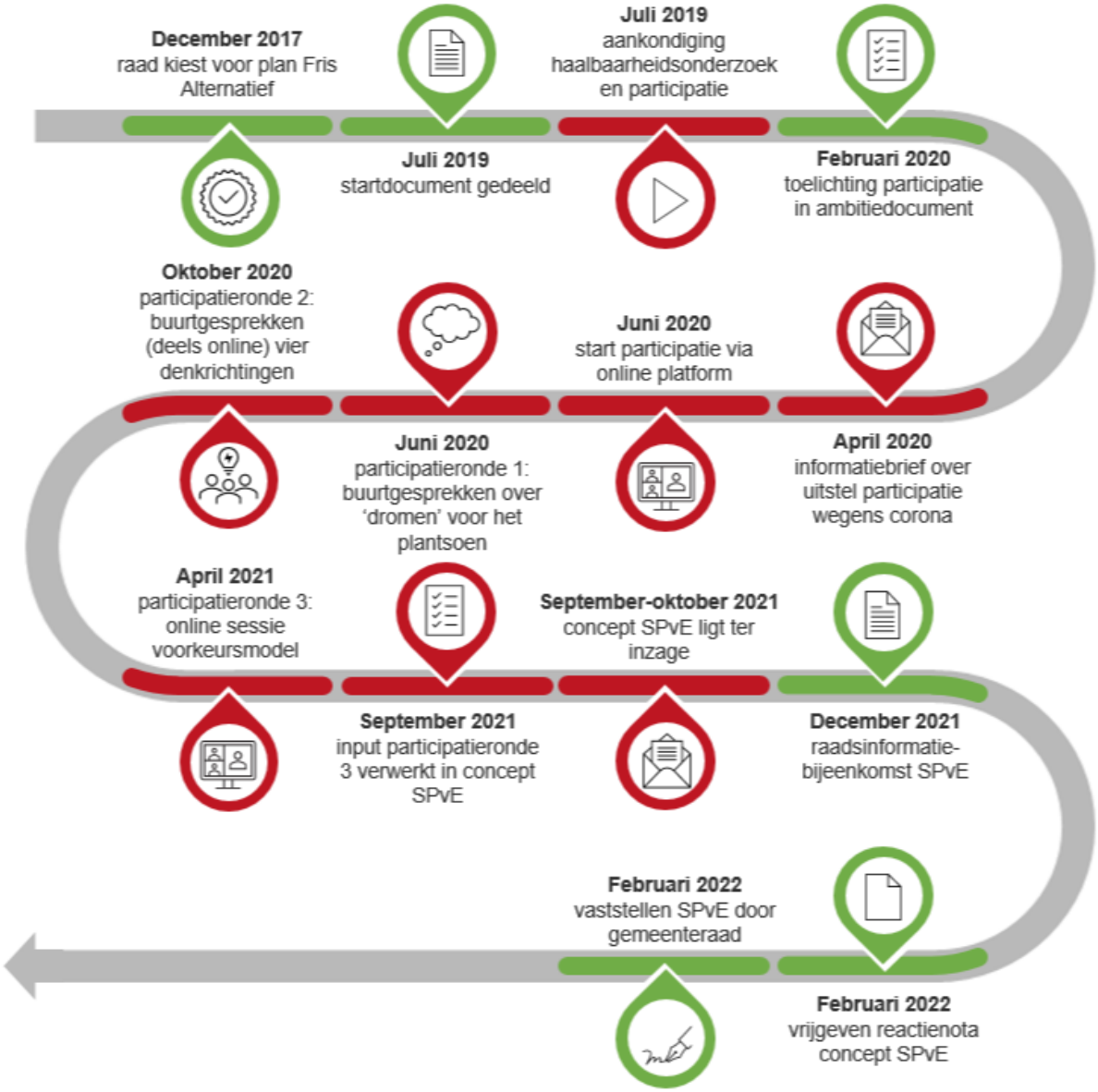
[70] Herontwikkelingen konden lange tijd mede geen doorgang vinden wegens geluidsoverlast. In het plan van Fris Alternatief wordt de Thomas-a-Kempisweg afgesloten voor verkeer en veranderd in een park. Daardoor ontstaat er aan één kant van het plantsoen een geluidsluwe zijde. Dat geeft Mitros en Portaal de mogelijkheid de gewenste herontwikkeling van de grond te krijgen.

[71] Mitros, Portaal en Gemeente Utrecht (2020). *Communicatieplan participatie TAK plantsoen*.

[72] Mitros, Portaal en Gemeente Utrecht (2020). *Communicatieplan participatie TAK plantsoen*; Rekenkamer Utrecht (2020). *Interview samenwerkingspartner.* Rekenkamer Utrecht (2020). *Interview samenwerkingspartner*.

[73] Gemeente Utrecht (7 oktober 2022). Raadsbrief *Beantwoording motie Thomas à Kempisplantsoen*.

[74] Visuele weergaven van hoe het toekomstige plantsoen eruit kan zien.



5.1.3 ERVARINGEN

In deze paragraaf beschrijven we de beleving van het participatietraject door de verschillende betrokkenen. Het gaat dan met name over inwoners en raadsleden, maar ook om de projectmanagers en externe samenwerkingspartners van de gemeente.

Duidelijke visie op traject, informatievoorziening aan deelnemers positief beoordeeld

Wij constateren dat het participatieplan dat voor aanvang van het traject intern door Mitros, Portaal en de gemeente Utrecht is opgesteld een duidelijke visie bevat op hoe het traject moet worden ingevuld[75]. Dit gebeurt aan de hand van de vijf basisprincipes uit Samen stad maken. Zo is een overzicht bijgevoegd van de verschillende stakeholders/doelgroepen in de omgeving en hun belangen. Om zoveel mogelijk verschillende inwoners te betrekken is nagedacht over diverse participatiemogelijkheden zoals het organiseren van bijeenkomsten (breed en in kleine groepen) en het ontwikkelen van een online participatieplatform waarop

[75] Mitros, Portaal en Gemeente Utrecht (2020). *Communicatieplan participatie TAK plantsoen*.

mensen inbreng kunnen leveren. Ook is uiteengezet welke communicatiemiddelen worden ingezet om mensen te informeren en betrokken te houden bij het traject. Wij constateren dat de verwachtingen over het traject daardoor vooraf goed zijn gemanaged: geënquêteerde deelnemers geven aan van tevoren enigszins (33%, 7 op de 21) tot goed (57%, 12 op de 21) geïnformeerd te zijn over wat van het traject verwacht kon worden. Daarnaast geeft een meerderheid aan goed op de hoogte te zijn geweest van de momenten (86%, 18 op de 21) en manieren (81%, 17 op de 21) waarop geparticipeerd kon worden. Niet alleen de goede communicatie door de gemeente wordt vaak benoemd. Ook door inwonersvereniging Fris Alternatief zijn geënquêteerden goed op de hoogte gehouden van de participatiemomenten. Daarnaast geven ook bijna alle geënquêteerde niet-deelnemers van het traject (96%, 67 op de 70) aan dat zij wel degelijk op de hoogte waren van het participatietraject.

Participatieniveau niet vastgelegd en niet gecommuniceerd

Toch lijkt er geen bewuste keuze te zijn gemaakt voor één van de drie participatieniveaus. In het participatieplan wordt hierover niets vermeld. Uit gesprekken met de gemeente werd duidelijk dat vooral advies vragen bij trajecten voor de hand ligt.[76] De helft van geënquêteerde deelnemers (45%, 9 op de 20) geeft aan dat het onduidelijk is op welk niveau de participatie was ingeschaald en dat zij daarover vooraf beter geïnformeerd willen worden.

De gemeenteraad is er vroegtijdig over geïnformeerd dat aan de hand van een participatietraject inbreng uit de buurt gebruikt zou worden voor het SPvE. Nog voordat duidelijk is of de herontwikkeling van het plantsoen doorgang kan vinden wordt in een procesbrief van mei 2018 aangekondigd dat (in geval van herontwikkeling) een participatietraject zal worden opgestart.[77] Ook in het startdocument uit juli 2019 wordt dit benoemd. Maar omdat het participatieplan een interne notitie is wordt over de invulling van het traject niet veel informatie met de gemeenteraad gedeeld.[78] Het startdocument geeft alleen aan dat "*als onderdeel van de participatieaanpak een krachtenveldanalyse* [moet, RKU] *worden gemaakt waarin wordt aangegeven wie de (belangrijkste) stakeholders zijn en wat hun belangen zijn*".[79] Deze stakeholders zouden volgens het startdocument in een vroeg stadium geïnformeerd en geraadpleegd moeten worden, maar hoe en in welke mate wordt niet verduidelijkt.

Daarnaast geeft het ambitie- en uitgangspuntendocument[80] uit februari 2020 de randvoorwaarden mee waaraan het participatietraject gebonden is, maar wordt niets vermeld over de invulling van het traject. Wij constateren dat hier in het participatieplan weliswaar goed over na is gedacht, maar dit plan niet met de gemeenteraad is gedeeld. Daardoor is het voor raadsleden voorafgaand aan het traject lastig te bepalen hoe dit door de gemeente is

[76] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[77] Gemeente Utrecht (15 mei 2018). Raadsbrief *Procesvoorstel Thomas à Kempisplantsoen.*
[78] Mitros, Portaal. (2019). Startdocument *Herontwikkeling Thomas à Kempisplantsoen.*
[79] Mitros, Portaal. (2019). Startdocument *Herontwikkeling Thomas à Kempisplantsoen.* Pagina 14.
[80] Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal (2020). *Thomas à Kempisplantsoen ambitie- en uitgangspuntendocument.*

vormgegeven en is er onduidelijkheid over de manier waarop zij bij het traject betrokken konden zijn.

Inwoners positief over proces en resultaat participatie
Geënquêteerde deelnemers zijn over het algemeen tevreden over zowel het proces (6,7 gemiddeld) als het resultaat (7,7) van de participatie. Dit is ook terug te zien in de overgrote meerderheid (85%, 17 op de 20) onder hen die zich gezien en gehoord voelt tijdens het traject. Daarnaast geven ongeveer vier op de vijf geënquêteerde deelnemers aan dat de door hen geleverde inspanning door mee te doen aan het traject in verhouding staat tot wat het heeft opgeleverd. Tevens geeft 91% (19 op de 21) onder hen aan in de toekomst nogmaals te willen deelnemen aan een participatietraject van de gemeente Utrecht.

5.1.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

In deze paragraaf beoordelen we de mate waarin de drie doelen van het programma *Samen stad maken* (inclusiviteit, betrokkenheid, kwaliteitsimpuls) bij dit traject zijn bereikt, welke effecten de participatie heeft gehad, en of de inspanningen in balans zijn met het behaalde resultaat.

Niet meer verschillende Utrechters deden mee
De participatiebijeenkomsten waren eenmaal fysiek, en tweemaal digitaal. Naast het online platform waarop inwoners parallel aan de participatieronden reacties konden achterlaten. Alle bijeenkomsten vonden plaats in de namiddag en het begin van de avond. Meer dan de helft van de geënquêteerde deelnemers is kritisch over de toegankelijkheid[81] van het traject. Volgens hen was het traject minder toegankelijk voor ouderen en/ of de kwetsbare inwoners van het plantsoen. Een deel van de geënquêteerde niet-deelnemers geeft aan dat zij de bijeenkomsten (die plaatsvonden in de namiddag en/of avond) niet konden bijwonen, omdat zij op die momenten moesten werken. Aan inwoners die beperkte digitale vaardigheden hebben – en daardoor lastiger aan de online-elementen deel konden nemen – is door de gemeente assistentie aangeboden. Maar vanuit de gemeente is niet nagedacht over de mogelijkheid dat een tekort aan financiële middelen een belemmering kan vormen voor online participatie.[82] Uit de enquête blijkt dat een deel van de sociale huurders op het plantsoen hierom niet hebben kunnen deelnemen.

De helft van de geënquêteerde deelnemers (55%, 11 op de 20) heeft geen diverse groep belanghebbenden zien participeren. Volgens hen participeerden vooral de leden van inwonersvereniging Fris Alternatief uit de buurt tegenover het plantsoen (Nieuw Engeland). Zo zegt een geënquêteerde niet-deelnemer woonachtig op het plantsoen het volgende: “*De participatiebijeenkomst was al vol. Niet met mensen van het plantsoen, maar van de overkant* [Nieuw Engeland, RKU]. *Ik had graag meegedaan om te weten wat er gaat*

[81] De mate waarin belanghebbenden in staat worden gesteld om fysiek en/ of digitaal deel te kunnen nemen aan het participatietraject.
[82] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*

gebeuren en om eventueel zelf wat in te brengen". De huidige huurders op het plantsoen (de primair belanghebbenden) hebben daardoor minder inbreng kunnen leveren.

Daarnaast heeft de oververtegenwoordiging van Fris Alternatief-leden tijdens het traject op twee manieren invloed gehad op de motivatie van een deel van de omwonenden om wel of niet te participeren. Ten eerste geven geënquêteerde niet-deelnemers aan dat participeren voor hun gevoel onnodig was, omdat Fris Alternatief hun belangen tijdens het traject goed vertegenwoordigde. Ten tweede zijn er onder de geënquêteerde niet-deelnemers respondenten die niet hebben geparticipeerd omdat zij het juist oneens waren met de standpunten van Fris Alternatief, maar het gevoel hadden niet tegen de inwonersvereniging op te kunnen. Zo zegt één van hen: "*Participatie had hier geen zin. Fris Alternatief was zo dominant aanwezig dat het inbrengen van een tegenstrijdige opinie of suggestie toch door hen overstemd zou worden*". De gemeente en de twee woningcorporaties zijn niet bekend met het draagvlak van Fris Alternatief in de buurt. Desondanks zien zij de inwonersvereniging wel als een serieuze stakeholder en hebben ze ook buiten de reguliere participatiebijeenkomsten met inwoners van Fris Alternatief overlegd.

Kwaliteitsimpuls waarneembaar, terugkoppeling voor helft deelnemers onduidelijk
Na iedere participatieronde is teruggekoppeld welke inbreng is opgehaald en/ of hoe inbreng is verwerkt, maar dit is niet altijd overzichtelijk. Zo is de inbreng uit participatieronde 1 aan de hand van tekeningen weergegeven in een 'beeldverslag'. Welke inbreng daarbij het belangrijkst is of het vaakst werd benoemd is onduidelijk. De vertaling van dit beeldverslag naar de vier mogelijke varianten voor de herontwikkeling (die de basis vormen voor participatieronde 2) is ook onduidelijk. Het is aannemelijk dat de verschillen tussen de varianten verklaard kunnen worden door de wensen/ inbreng van deelnemers, maar dit wordt niet expliciet vermeld. Op basis van documentstudie constateren wij dat de inbreng uit participatieronde 2 wel duidelijk verwerkt is in het voorkeursmodel: dit model is voornamelijk een combinatie van variant 3 en 4.

Iets meer dan de helft van de geënquêteerde deelnemers (52%, 11 op de 21) geeft aan dat zij geen duidelijke terugkoppeling hebben gehad over wat er met hun inbreng is gebeurd. Zij vragen vrijwel allemaal om een betere terugkoppeling in de toekomst, waarbij helder wordt uiteengezet welke inbreng is opgehaald en hoe deze wordt of is verwerkt in het tussen- of eindproduct. Toch ziet bijna twee derde van de geënquêteerde deelnemers wel een deel van de eigen inbreng terug in het uiteindelijke plan, dat daardoor volgens hen is verbeterd. Ook binnen de ambtelijke organisatie benadrukt men dat inbreng uit de omgeving heeft geleid tot aanpassingen aan het plan door "(…) *onder andere het groen door te laten lopen tussen de gebouwen en door de gebouwen aan de Thomas-à-Kempisweg maximaal zes hoog te laten zijn*".[83]

[83] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*

Op basis van raadsinformatie en gesprekken met raadsleden constateren we dat de kwaliteitsimpuls[84] die het traject zou moeten leveren aan het plan niet gemakkelijk waarneembaar is voor raadsleden. In het SPvE dat door de gemeenteraad werd vastgesteld in februari 2022 wordt beperkt over het participatietraject gerapporteerd: "*Om tot het huidige voorkeursmodel te komen zijn er 3 participatierondes gehouden (…). De participatierondes kenmerkten zich door interactieve bijeenkomsten waarin omwonenden konden meedenken op basis van stellingen, referenties en tekeningen*".[85] Er wordt niet vermeld wat tijdens de bijeenkomsten is opgehaald of hoe inbreng van deelnemers is verwerkt in het eindproduct. Daardoor is het voor raadsleden niet duidelijk hoe het participatietraject heeft bijgedragen aan het voorstel.

5.1.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

Uit de ervaringen van inwoners, raadsleden, ambtelijk betrokkenen en externe samenwerkingspartners bij deze casestudy komen de volgende leer- en verbeterpunten naar voren:

- Maak vooraf een expliciete keuze voor een participatieniveau en communiceer dit duidelijk naar deelnemers. Leg hen daarbij uit hoe en in welke mate zij invloed uit kunnen oefenen. Dat voorkomt dat deelnemers met verkeerde verwachtingen het traject ingaan.
- Communiceer tijdens het traject beter over hoe het traject verder nog gaat verlopen/ wanneer de volgende participatiemomenten zijn. Dat kan door aan het begin van het traject bijvoorbeeld een routekaart te delen met de (verwachte) participatiemomenten. Dat creëert duidelijkheid bij deelnemers over wanneer iets van hen wordt verwacht en zorgt ervoor dat zij aangehaakt blijven bij het traject.
- Denk beter na over de te betrekken doelgroep en maak daarbij onderscheid tussen primair- en overige belanghebbenden. Steek meer energie in het betrekken van de primaire doelgroep (in dit geval de inwoners van het plantsoen).
- Stel het draagvlak van een inwonersvereniging in de buurt vast en bepaal aan de hand daarvan welke rol en invloed zij tijdens het traject krijgt. In dit traject is Fris Alternatief als serieuze stakeholder betrokken zonder dat de gemeente of de twee corporaties precies wisten wat hun draagvlak in de buurt is. Hun grotere mate van betrokkenheid kan tot scheve verhoudingen leiden in de buurt en het traject.
- Geef een duidelijke terugkoppeling aan deelnemers. Laat zien wat is opgehaald en wat daarvan wordt verwerkt in het tussen- of eindproduct. In het geval dat inbreng niet wordt overgenomen, geef dan gemotiveerd aan waarom dat zo is.
- Maak voor raadsleden het proces en de opbrengst van het traject navolgbaar. Dat kan door het delen van het participatieplan of andere manier van vooraf informeren, door duidelijker uit te leggen wat de inbreng van deelnemers was en door te laten zien hoe dat in het eindproduct is verwerkt.

[84] De mate waarin het participatietraject heeft bijgedragen aan verbetering van het plan, beleid of de uitvoering.
[85] Gemeente Utrecht (2021). *Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas à Kempisplantsoen.* Pagina 63.

5.2 RACHMANINOFFPLANTSOEN

5.2.1 ACHTERGROND

Het Rachmaninoffhuis ligt aan het Rachmaninoffplantsoen in de buurt Welgelegen. Deze buurt is in ontwikkeling na het vertrek van bedrijven, onderwijsinstellingen en kantoorfuncties van de gemeente Utrecht. Volgens de gemeente en inwoners is er criminaliteit en overlast in de buurt[86]. De gemeente wil het gebied herontwikkelen tot een stedelijk rustig woonmilieu. In 2014 stelt de gemeente de Visie Welgelegen op. Deze visie geeft richtlijnen voor de herontwikkeling van de buurt.[87]

Het Rachmaninoffhuis wordt vanaf oktober 2014 niet meer door de gemeente gebruikt als kantoor.[88] Na enkele jaren leegstand wordt het gebouw aangepast en worden er door ontwikkelaar Egeria appartementen gerealiseerd. De parkeerplaats krijgt een nieuwe inrichting en het kleine parkeerterrein aan de Verdilaan wordt opgeheven. Er wordt een draagvlakmeting verricht en daarna voert de gemeente aan het Rachmaninoffplantsoen betaald parkeren in.[89]

Egeria schakelt adviesbureau Dietz in om het participatietraject vorm te geven en uit te voeren. Daarvoor maakt Dietz een participatieplan. Het participatietraject start met een inloopavond. De buurt kent een hoge mate van gestapelde bouw met eigen Verenigingen van Eigenaren (VVE's). Een groot aantal van de VVE's uit Welgelegen is in het vertegenwoordigd in het Belangenoverleg Buurt Welgelegen (BBW). BBW verspreidt in de buurt een eigen nieuwsbrief om inwoners op de hoogte te houden van ontwikkelingen in de buurt. Gedurende het traject is er veel contact met geweest met het BBW.

In april 2020 is de herontwikkeling van het kantoor en de parkeerplaats gereed. Tot dan nemen we het participatietraject mee als casestudy in dit onderzoek. Nieuwe ontwikkelingen spelen wel een rol in de ervaringen van inwoners. Sinds de zomer van 2021 is er een nieuw plan voor een woongebouw op de parkeerplaats, genaamd 'Weltevreden'. Hierover is ontrust ontstaan in de buurt en de gemeenteraad. De gemeente onderzoekt samen met inwoners de visie op zuidelijk Welgelegen.[90] Deze nieuwe ontwikkelingen hebben we buiten het oordeel van de rekenkamer gelaten.

---

[86] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente*. En Rekenkamer Utrecht (2022). *Enquête onder inwoners.*

[87] Gemeente Utrecht (oktober 2014). *Visie Welgelegen.*

[88] Gemeente Utrecht (31 augustus 2017). Raadsbrief *Startdocument transformatie en uitbreiding Rachmaninoffplantsoen 61-67.*

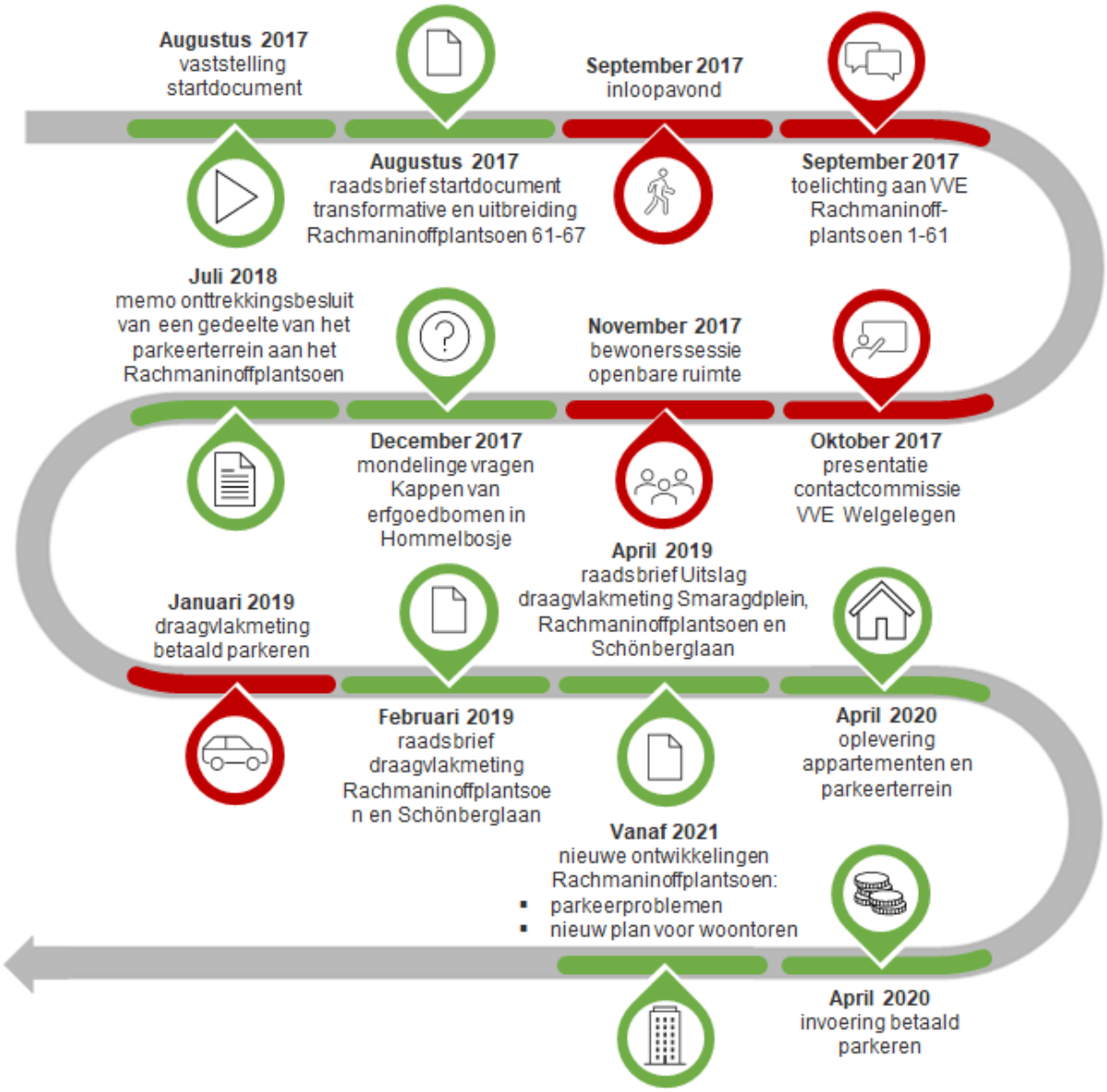
[89] Gemeente Utrecht (9 april 2019). Raadsbrief *Uitslag draagvlakmeting gebieden rond Smaragdplein, Rachmaninoffplantsoen en Schönberglaan.*

[90] Gemeente Utrecht (z.d.) *Bouwprojecten: Rachmaninoff (Weltevreden): onderzoek bouw woningen.* Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/rachmaninoffplantsoen-weltevreden-onderzoek-bouw-woningen/.

Voor dit traject hebben we in totaal 36 omwonenden van het Rachmaninoffplantsoen geënquêteerd. Van deze 36 personen hebben er 12 deelgenomen aan het participatietraject en 24 niet. Ongeveer de helft van de deelnemers is aangesloten bij het BBW.

5.2.2 TIJDLIJN

De onderstaande tijdlijn toont de belangrijkste momenten waarop inwoners (rood) en raadsleden (groen) bij het project Rachmaninoffplantsoen betrokken zijn. Het participatietraject is weergegeven in onderstaande tijdlijn. We richten ons hierbij op het participatietraject over de transformatie van het gemeentekantoor en de herinrichting van de parkeerplaats. Er zijn eind 2017 diverse bijeenkomsten met inwoners geweest. Buiten deze momenten om is er ook nog contact geweest met BBW.



5.2.3 ERVARINGEN

Inwoners ervaren het participatieniveau als minimaal
Het participatieniveau is niet in documenten vastgelegd. Wellicht dat dit door Dietz voorafgaand aan het traject is vastgesteld, maar het participatieplan is door Dietz niet met de rekenkamer gedeeld. Achteraf wordt de participatie door de gemeente aangemerkt als raadplegen bij de transformatie van het kantoor en co-creatie bij het inrichten van de parkeerplaats. Inwoners hebben het participatieniveau voor de transformatie van het gemeentekantoor meer ervaren als informeren dan als participeren: "*Tijdens bijeenkomsten werd vooral informatie gepresenteerd, maar er waren te weinig mensen van de gemeente aanwezig om echt in gesprek te kunnen gaan.*" Bij de gesprekken over de herinrichting van de parkeerplaats was volgens de geënquêteerde deelnemers meer inbreng mogelijk.

De helft (vijf personen) van de geënquêteerde deelnemers geeft aan dat ze vooraf niet duidelijk geïnformeerd zijn over het traject. Ook vond ongeveer de helft (vier personen) het niet duidelijk waarom voor de gehanteerde participatieniveaus is gekozen. Wel was voor driekwart (respectievelijk zes en zeven personen) duidelijk op welke manieren en momenten inbreng geleverd kon worden.

Voorafgaand aan het participatietraject heeft Diets een krachtenveldanalyse gemaakt om de sociale structuren in de buurt in kaart te brengen. Dit is volgens het bureau basis om een diverse groep mensen uit te nodigen.[91] Inwoners die niet hebben deelgenomen, hadden meestal geen interesse (zes op de achttien). Dat betreft vooral inwoners uit de omliggende flats die niet direct aan het plantsoen grenzen. Een ander deel voelt zich goed vertegenwoordigd door het BBW en voelde zich daardoor niet genoodzaakt om te participeren (vier op de achttien). Andere inwoners die niet hebben deelgenomen aan het participatietraject, hebben weinig vertrouwen in de gemeente (twee op de achttien). Eén van hen merkt op: *"Bestuurders liggen lekker warm in bed en gluren boven de deken uit, maar zodra er iets gezegd wordt wat ze niet willen horen, trekken ze snel de deken over hun hoofd."*

Gemeente en deelnemers beoordelen opbrengst traject verschillend
Geënquêteerde betrokkenen van het BBW hadden gehoopt dat de gemeente meer voor de belangen van inwoners zou staan. Bijna 80% van de geënquêteerde deelnemers geeft dan ook aan zich niet gezien en gehoord te hebben gevoeld tijdens het traject (zeven op de negen). Zij vinden dat de gemeente meer had moeten sturen op het behoud van het Hommelbos naast het plantsoen, omdat dit ook onderdeel is van de Visie Welgelegen. Voor de transformatie van het gemeentekantoor moesten twee bomen worden gekapt. De inwoners zijn met de ontwikkelaar overeengekomen dat in ruil daarvoor meerdere nieuwe bomen werden geplant. In de praktijk kwamen er in de realisatiefase geen nieuwe bomen.

[91] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*

De gemeentelijke toetsingscommissie voor de openbare ruimte (Beheer Inrichting Gebruik) had anders besloten over deze uitbreiding van het bos. Daar was zowel door de gemeente als de ontwikkelaar niet over gecommuniceerd richting de inwoners.[92] Dietz was in deze tijd niet meer betrokken bij het project. BBW diende een bezwaarschrift in, waarna een deel van de nieuwe bomen alsnog is geplant. Inwoners vinden dat de gemeente had moeten toezien op de gemaakte afspraken tussen de inwoners en de ontwikkelaar. De gemeente ziet hierin voor zichzelf geen rol omdat het private afspraken betreft. BBW houdt aan het voorval het gevoel over dat de uitkomst niet zozeer het resultaat is van het participatietraject, maar van het bezwaarschrift. De gemeente ziet de extra bomen wel als resultaat van het participatietraject. Op dit punt verschillen zij en de gemeente van inzicht.

Raad had geen besluitvormende rol bij dit project

De gemeenteraad is voorafgaand aan het traject niet geïnformeerd over de wijze waarop het traject is vormgegeven en waarom. Dat hoefde ook niet omdat de raad geen beslissing hoefde te nemen over de herontwikkeling. De latere parkeerproblemen van inwoners na oplevering van het project zijn wel onderwerp van gesprek geweest tijdens het vragenuur en een raadsinformatiebijeenkomst.[93] Rondom de nieuwe plannen voor een wooncomplex is later onrust ontstaan en toen is besloten de ontwikkeling van het SPvE tijdelijk stil te leggen in afwachting van extern onderzoek naar de gang van zaken.[94]

5.2.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

Participatietraject toegankelijk, BBW speelt grote rol

Acht op de tien geënquêteerde deelnemers geeft aan dat het participatietraject toegankelijk was voor alle belanghebbenden uit de buurt. De helft van de geënquêteerde deelnemers (vijf op tien) heeft tijdens bijeenkomsten geen diverse groep zien participeren. Zij zien vooral dezelfde groep mensen terug bij participatietrajecten in de buurt. Dat zou kunnen komen doordat vanuit het BBW veel inwoners aanwezig zijn bij bijeenkomsten. Door de aanwezigheid van BBW, waarin mensen vertegenwoordigd zijn uit diverse VVE's, was er een goede vertegenwoordiging vanuit straten rondom het Rachmaninoffplantsoen. Aan en rondom het plantsoen woont een vrij homogene groep Utrechters. Dat maakt een weinig diverse groep aanwezigen tijdens de bijeenkomsten volgens de geënquêteerde deelnemers niet opmerkelijk.

Inwoners zijn erg betrokken, maar wantrouwen gemeente en ontwikkelaar

De deelnemers aan het participatietraject voelen zich erg betrokken bij hun buurt. Ondanks dat (zoals eerder aangegeven) een grote meerderheid van de geënquêteerde deelnemers

[92] Gemeente Utrecht (22 september 2021). Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2021, nummer 192 over Gang van zaken Rachmaninoffplantsoen.

[93] VVD Utrecht (19 mei 2020). Mondelinge vraag tijdens Vragenuur over *Parkeren bij het Rachmaninoffplantsoen*; Gemeente Utrecht (19 januari 2021). PowerPointpresentatie van de raadsinformatiebijeenkomst over *parkeren bij het Rachmaninoffplantsoen.*

[94] Gemeente Utrecht (21 april 2022). Raadsbrief *Onderzoek ontwikkeling parkeerterrein Rachmaninoffplantsoen.*

aangeeft zich niet gezien en gehoord te hebben gevoeld tijdens het traject, zouden zij allemaal toch de volgende keer weer deelnemen aan een participatietraject van de gemeente. De reden hiervoor is dat ze graag invloed uit willen oefenen op hun eigen leefomgeving; het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium en met een maximaal participatieniveau (co-creatie).

Er is sprake van wantrouwen van de inwoners richting de gemeente en ontwikkelaar. De helft (drie op de zes) van de deelnemers geeft in de enquête aan dat ze de gemeente niet betrouwbaar vinden. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld het niet nakomen van afspraken over de aanplant van bomen door de ontwikkelaar, het gevoel hebben te moeten 'strijden' om als inwoners gehoord te worden, of dat inbreng niet overgenomen is. De nieuwe plannen voor een wooncomplex na het doorlopen participatietraject over het Rachmaninoffhuis en de parkeerplaats hebben duidelijk invloed op deze uitkomst, deze ontwikkelingen laten het vertrouwen in de gemeente dalen.

Kwaliteitsimpuls voor inwoners niet helder

Bijna de helft van de deelnemers (5 op de 11) vindt dat de kwaliteit van het project door de participatie is verbeterd, omdat er uiteindelijk wel extra bomen zijn gekomen en de parkeerplaats is vernieuwd. De andere helft (zes op de elf) vindt van niet. Volgens hen is aan de plannen voor de transformatie van het gebouw en de parkeerplaats weinig veranderd ondanks hun inbreng. De terugkoppeling over het participatietraject is voor de helft van de deelnemers (5 personen) niet voldoende. Het is niet helder wat wel en niet is overgenomen en of hun inbreng uiteindelijk tot aanpassingen heeft geleid in het plan of de uitvoering. Hierbij lijkt er een verschil te zijn tussen het beter geïnformeerde BBW en de andere deelnemers. Zowel de gemeente als Dietz geven aan dat er veel is geïnvesteerd in de contacten met BBW.[95] Toch is dit aan de andere kant niet altijd als voldoende ervaren.[96]

5.2.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

Uit de ervaringen van inwoners, raadsleden, ambtelijk betrokkenen en externe samenwerkingspartners bij deze casestudy komen de volgende leer- en verbeterpunten naar voren:

- Informeer inwoners vooraf beter over het gekozen participatieniveau. Daardoor is voor hen duidelijker wat hun beïnvloedingsruimte is en wordt voorkomen dat inwoners met de verkeerde verwachtingen aan het traject deelnemen.
- Geef een betere terugkoppeling (door de verantwoordelijke voor het participatietraject) aan zowel belangengroepen als andere inwoners over wat er met hun inbreng is gedaan. Zo wordt duidelijk welk inbreng is overgenomen en hoe dit tot aanpassingen in het eindproduct leidt.
- Streef een duidelijkere rolverdeling na tussen gemeente, ontwikkelaar en inwoners en communiceer daarover helder. De ervaringen in deze casus roepen de vraag op hoe de

[95] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartner.*
[96] Rekenkamer Utrecht (2022). *Enquête onder inwoners.*

gemeente zich op moet stellen in participatietrajecten die door ontwikkelaars worden geleid.

5.3 MALIEBAAN

5.3.1 ACHTERGROND

De Maliebaan is een doorgaande weg in Utrecht Oost bestaande uit een middenbaan en langs beide zijden een parallel– of ventweg. De weg is een belangrijke verbinding tussen Utrecht Centrum en Utrecht Science Park. De Maliebaan heeft een belangrijke cultuurhistorische waarde. Het is de enige voormalig paille-maillebaan in zijn soort in Europa die nog in zijn volle lengte (750 meter) te herkennen is. Ook het oudste fietspad van Nederland is hier te vinden. De kruising met de Nachtegaalstraat en de Burgemeester Reigerstraat verdeelt de Maliebaan in een noordelijk en een zuidelijk deel.

In 2014 is de gemeente Utrecht een onderzoek gestart naar de herinrichting van de Maliebaan, waarbij de kruising al een belangrijk discussiepunt was.[97] De Maliebaan maakt onderdeel uit van het fietsproject de Herenroute en de gemeente wil de Maliebaan laten bijdragen aan een gezondere vorm van mobiliteit; fietser en voetganger centraal, autoluw. Het is ook één van de tien projecten voor vernieuwing van de (wijk)participatie.[98] De gemeente verwoordt de inzet van de participatie op dat moment "*om in overleg en/of samenwerking met alle betrokkenen en belanghebbenden te komen tot varianten voor de Maliebaan die haalbaar zijn en kunnen rekenen op een breed draagvlak*".[99]

De participatie van het project tot op heden is te verdelen in twee perioden waarbij twee verschillende gemeentelijke projectmanagers betrokken zijn geweest. In de jaren 2014 t/m 2018 is de participatie gestart met ateliers volgens de methode van *functional ambiance*. Het doel van deze methode is om een omgeving integraal te ontwerpen. Hierbij wordt een evenwicht gezocht tussen de functionaliteit en de ambiance van een straat. In deze periode is een klankbordgroep opgericht, was er een initiatiefgroep van inwoners die nieuwe varianten inbracht en zijn verschillende buurtbijeenkomsten georganiseerd. De klankbordgroep participeerde op niveau 2: "adviseren". Voor alle andere belanghebbenden was niveau 3: "raadplegen" van toepassing.[100] Dit deel van het project leidde tot vier varianten waarvan er drie in september 2017 met een digitale peiling aan de stad zijn voorgelegd. Ook is er een discussie op Facebook gevoerd. Doel was om de raad hiermee te

[97] Gemeente Utrecht (z.d.). *Herinrichting Maliebaan: kiezen uit vier varianten.*
[98] Motie 2015/155 *Vernieuw de wijkparticipatie.*
[99] Gemeente Utrecht (z.d.). *Herinrichting van de Maliebaan: kiezen uit vier varianten.* Pagina 11.
[100] Projectgroep Maliebaan. Gemeente Utrecht (februari 2016). *Twee kolommenstuk Maliebaan. Reacties n.a.v. inwonersavond 23 september 2015*. Pagina 5.

kunnen informeren over wat er leeft in de stad. Dit eerste deel van de participatie vindt dus plaats voorafgaand aan besluitvorming in de gemeenteraad.[101]

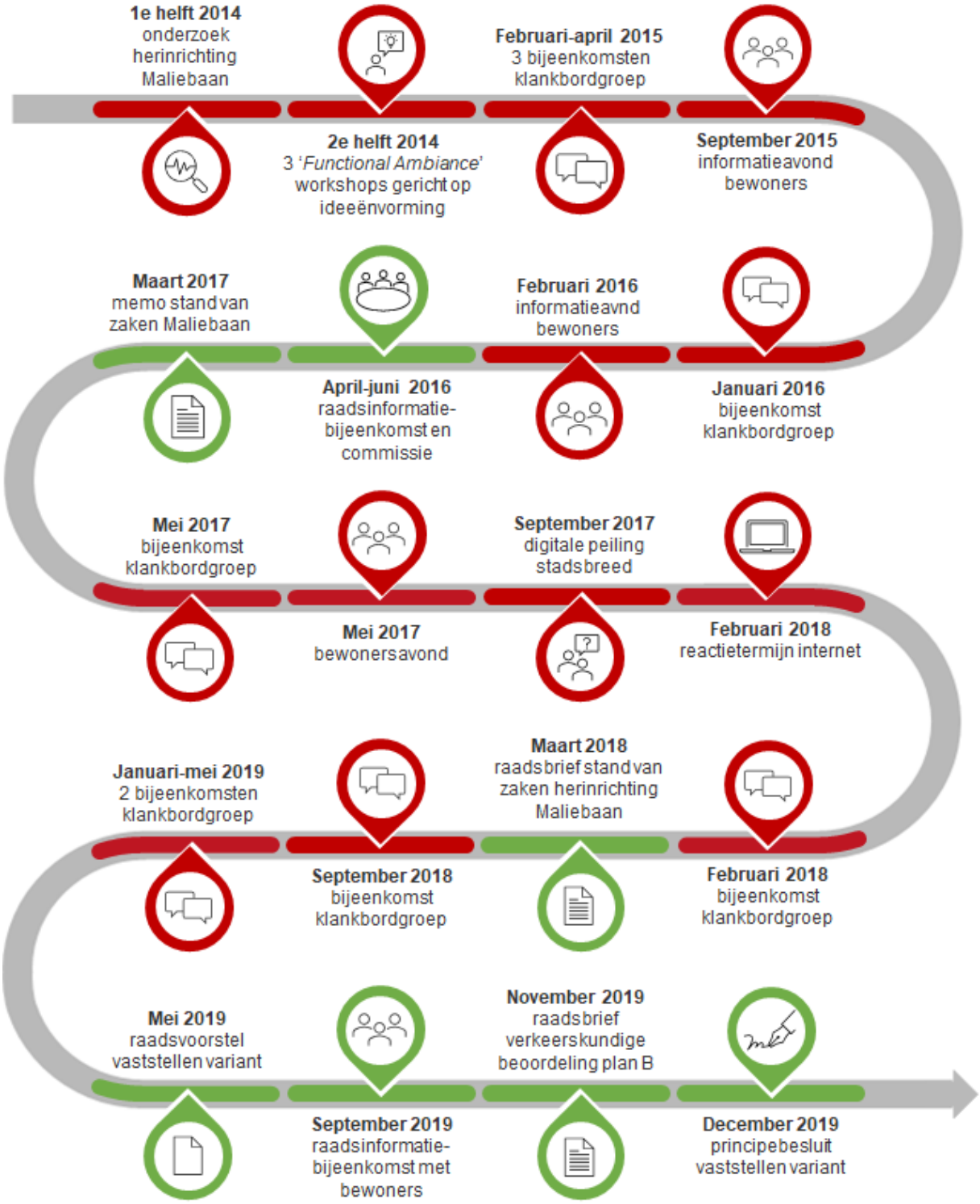
In de jaren 2019 t/m 2022 is – na een principebesluit van de gemeenteraad voor één variant in december 2019 – onder leiding van een nieuwe projectmanager gewerkt aan het Integraal Programma van Eisen (IPvE). In 2020 en 2021 zijn in dit traject verschillende inwonersavonden georganiseerd. Een deel had betrekking op onderdelen van het IPvE – onder andere over geluid en trillingen – en deels ging het om bijeenkomsten om de stand van zaken te schetsen. Vanwege dan geldende coronamaatregelen vindt een deel van deze bijeenkomsten digitaal plaats. De klankbordgroep en initiatiefgroep spelen in de tweede periode geen actieve rol meer.

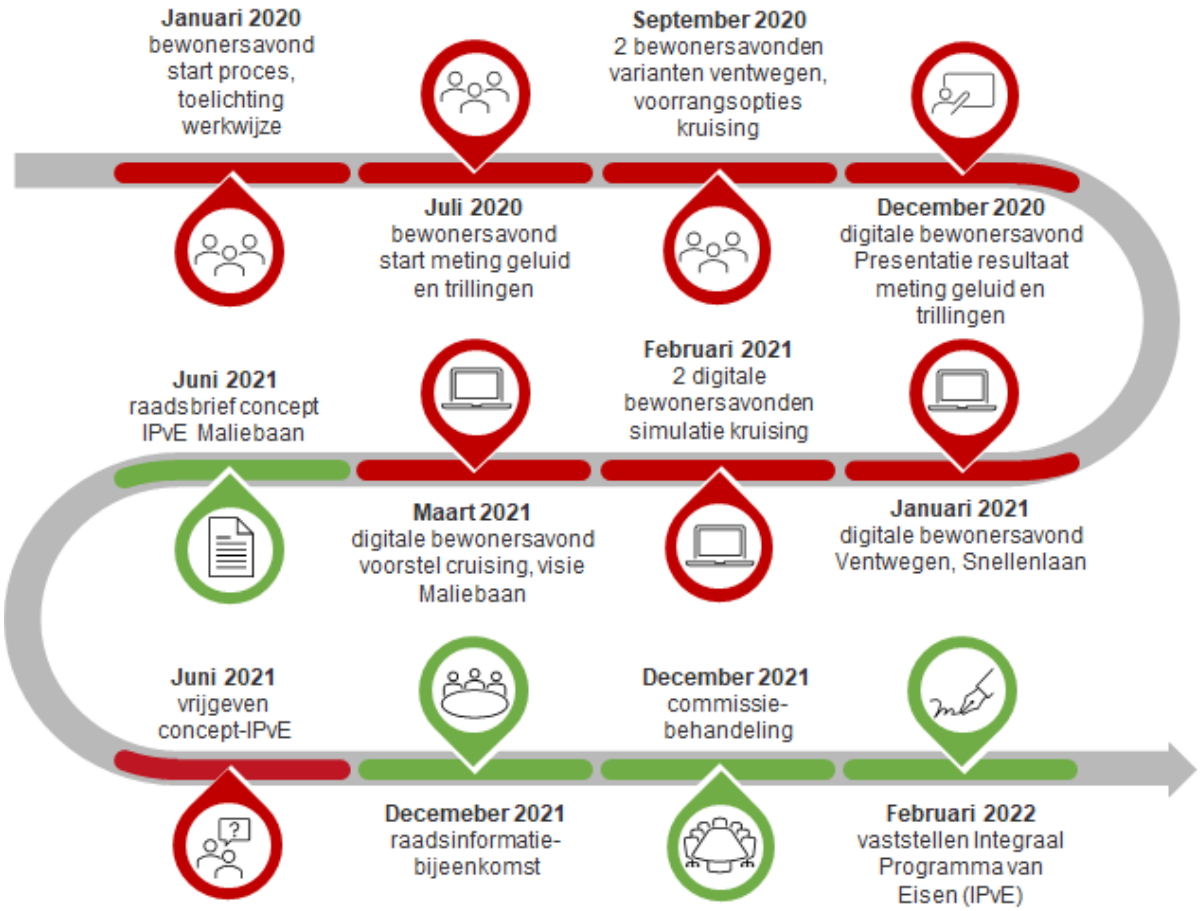
Voor dit traject hebben we met 57 inwoners gesproken. Daarvan hebben 22 mensen aan het participatietraject deelgenomen en 35 niet.

5.3.2 TIJDLIJN

De onderstaande tijdlijnen tonen de belangrijkste momenten waarop inwoners (rood) en raadsleden (groen) bij het project Maliebaan betrokken zijn. Individuele contacten met personen of organisaties zijn hier niet in opgenomen. Het eerste gedeelte betreft de periode 2014 t/m 2019, het tweede gedeelte de jaren 2020 van het principebesluit tot het vaststellen van het IPvE in de gemeenteraad op 3 februari 2022.

[101] Rekenkamer Utrecht (2 juni 2022). *Interview gemeente Utrecht*; Gemeente Utrecht (z.d.). *Herinrichting Maliebaan: kiezen uit vier varianten.*


1e helft 2014
onderzoek herinrichting Maliebaan
2e helft 2014
3 'Functional Ambiance' workshops gericht op ideeënvorming
Februari-april 2015
3 bijeenkomsten klankbordgroep
September 2015
informatieavond bewoners
Januari 2016
bijeenkomst klankbordgroep
Februari 2016
informatieavnd bewoners
April-juni 2016
raadsinformatie-bijeenkomst en commissie
Maart 2017
memo stand van zaken Maliebaan
Februari 2018
reactietermijn internet
September 2017
digitale peiling stadsbreed
Mei 2017
bewonersavond
Mei 2017
bijeenkomst klankbordgroep
Februari 2018
bijeenkomst klankbordgroep
Maart 2018
raadsbrief stand van zaken herinrichting Maliebaan
September 2018
bijeenkomst klankbordgroep
Januari-mei 2019
2 bijeenkomsten klankbordgroep
December 2019
principebesluit vaststellen variant
November 2019
raadsbrief verkeerskundige beoordeling plan B
September 2019
raadsinformatie-bijeenkomst met bewoners
Mei 2019
raadsvoorstel vaststellen variant



5.3.3 ERVARINGEN

Breed ingestoken traject leidt tot onbegrip bij direct aan- en omwonenden

De gemeente Utrecht ziet een stadsbreed belang in het project Maliebaan. Het project richt zich niet alleen op het verbeteren van de Herenroute voor fietsers, maar ook op een kwaliteitsverbetering van de (historische) groen- en boomstructuur, de openbare ruimte voor de voetganger, het verhogen van de verblijfskwaliteit, het verminderen van de nadruk op autoverkeer, en op het verbeteren van de verkeersveiligheid.[102] De breedte van dit project is terug te zien in de reactie(documenten) van de gemeente op vragen van inwoners en andere belanghebbenden. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de stedenbouw, milieu, parkeren, het historisch kader, et cetera. De aan- en omwonenden van de Maliebaan en lokale ondernemers zien met name de (mogelijke) effecten in de eigen omgeving van de Maliebaan en minder het stadsbelang. Dit verschil tussen stads- en buurtbelang zorgde er mede voor dat geënquêteerde deelnemers van het participatietraject het gevoel hadden voortdurend langs de gemeente en experts heen te praten en het gevoel dat hun belangen niet duidelijk gehoord worden.

[102] Zie o.a. Gemeente Utrecht (z.d.). *Herinrichting Maliebaan: kiezen uit vier varianten*. Pagina 5; Gemeente Utrecht (12 mei 2019). Raadsvoorstel *Vaststellen variant voor herinrichting Maliebaan.*

De projectgroep van de gemeente Utrecht heeft mede om het brede belang dat zij zagen in dit project veel verschillende (communicatie)middelen ingezet: klankbordgroep, initiatiefgroep, inwonersavonden, (digitale) peilingen, projectwebsite, filmpjes, (raads)informatiebijeenkomsten, etc. Er is gezocht naar verschillende typen gebruikers van de straat: inwoners, ondernemers, fietsers, ouders met kinderwagens, rolstoelgebruikers, joggers, etc.[103] Desondanks was voor een groot deel (83%; 15 op de 18) van de geënquêteerde deelnemers het niveau van participatie niet duidelijk. Ruim twee derde (68%; 13 op de 19) vindt dat zij niet duidelijk zijn geïnformeerd over wat zij van het traject mochten verwachten. En ondanks alle bijeenkomsten die in de loop der jaren zijn georganiseerd, voelt slechts 9% (2 op de 22) van de geënquêteerde deelnemers zich bij dit participatietraject gezien en gehoord. Een van hen: *"Ik kreeg steeds meer het gevoel: je kunt hoog en laag praten, maar ze* [de projectgroep, RKU] *horen je toch niet."*

Verdeeldheid over varianten, twijfels en wantrouwen over onderbouwing(en) en nut

In de loop van het traject is de scope (reikwijdte) van het project vergroot: van verkeersinrichting voor Maliebaan-Zuid naar het betrekken van ook Maliebaan-Noord, en van alleen herinrichting voor verbetering van de verkeerssituatie naar bredere herinrichting vanwege noodzaak om de riolering te vervangen. Daaraan gekoppeld van een focus op mobiliteit naar een verbreding van een toekomstvisie op de Maliebaan.[104] De gemeente ontwikkelt in de *functional ambiance*, een methode om een omgeving integraal te ontwerpen, met de klankbordgroep en de initiatiefgroep verschillende varianten. Voor de kruising wordt onder meer een Ovonde getekend. Het afsluiten van de middenbaan voor autoverkeer wordt eerst afgewezen door de klankbordgroep, en wordt daarna door de initiatiefgroep uitgewerkt in de variant Promenade. Een deel van de initiatiefgroep heeft in 2017 met de gemeente een ontwerp gemaakt voor een variant met een knip tussen het noordelijke en zuidelijke deel van de Maliebaan (ook wel "Promenade light").Een ander deel van de groep gaat voor een complete Maliebaan als promenade.[105] Zowel in de klankbordgroep, als in de uitkomsten van een digitale peiling in september 2017 en uit de reacties via Facebook komt geen eensluidende voorkeur voor één van de varianten.[106] Ook komen twee inwoners in de periode daarna nog met alternatieve varianten: plan B en Ronda^{+}.[107] De projectgroep heeft op verschillende momenten varianten laten onderzoeken en voor- en nadelen afgewogen en beoordeeld.[108] Toen de klankbordgroep in 2018 concludeerde dat geen gezamenlijk standpunt mogelijk was, heeft de projectgroep de variant Promenade – die door inwoners is

[103] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*

[104] Gemeente Utrecht (15 juni 2022). *Evaluatie participatie Maliebaan (uitvoering Motie M53 Participatie Maliebaan)*

[105] Gemeente Utrecht (z.d.) *Herinrichting Maliebaan: kiezen uit vier varianten.* Pagina 4.

[106] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid*.

[107] In september 2017 kwam een betrokkene met een alternatief waarbij de rijbeweging op parallelbanen wordt omgekeerd en de verkeerslichten daar verwijderd (alleen nog verkeerslichten op de middenbaan): in 2019 diende deze betrokkene een ander voorstel in waarin de middenbaan een fietsstraat wordt: Plan B, en in oktober 2019 diende een andere betrokkene de Ronda^{+}-variant in met verschillende opties voor het kruispunt.

[108] In het najaar van 2017 is "Plan B" verkeerstechnisch getoetst en zijn de uitkomsten daarvan gedeeld met de gemeenteraad, zie Gemeente Utrecht (15 november 2019). Raadsbrief *Verkeerskundige beoordeling plan B herinrichting Maliebaan*.

ingebracht – als advies in de besluitvorming gebracht. Daarop zijn door de projectgroep enkele aanpassingen doorgevoerd om de variant haalbaar en acceptabel te krijgen. Zij noemen dit de variant 3+.[109] Een deel van de geënquêteerde deelnemers zijn echter van mening dat het om een nieuwe variant gaat, waarbij ook onvoldoende is gedaan met de alternatieve varianten die door de inwoners zijn aangedragen. Een deel van de inwoners twijfelt ook nog altijd over nut en noodzaak van de aanpassing van de Maliebaan met het oog op de Herenroute. Zo zegt één van hen: *"De fietser van het centrum naar het USP is geen gekke Gerrit, die gaat hier niet heen want het is een langere route."* Wij constateren dat de verschillende varianten steeds twijfels hebben opgeroepen bij alle betrokkenen en dat er voortdurend wantrouwen was over de varianten, de uitkomsten van onderzoeken en of er überhaupt wel een verandering nodig is.[110]

Langlopend participatietraject met veranderingen op inhoud en proces
Gedurende de jaren 2014 tot 2022 is de inhoud (scope) van de herinrichting tweemaal veranderd. Inhoudelijk is het project veranderd van een verkeerstechnische aanpassing van de kruising en de Maliebaan Zuid naar een integrale aanpak van de hele Maliebaan. In het proces zijn veel verschillende vormen van participatie toegepast. Geënquêteerde deelnemers vertellen verschillende verwachtingen te hebben gehad bij de participatiemomenten. De momenten en manieren waarop een inbreng geleverd kon worden, waren voor een meerderheid wel bekend, maar bijna 7 op de 10 vindt dat zij vooraf niet duidelijk zijn geïnformeerd over wat zij van het traject mochten verwachten.

5.3.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

Diversiteit aan deelnemers verschillend ervaren, deels moeite om inbreng te leveren
In de jaren 2014 - 2018 vond aanvankelijk participatie plaats in een aantal ateliers ('*functional ambiance*') en vervolgens in bredere buurtbijeenkomsten, een klankbordgroep (waaraan door de selectie van vertegenwoordigers niet iedereen kon deelnemen) en een initiatiefgroep. Ook vond een stadsbrede digitale peiling plaats.. In de jaren 2019 – 2022 is via wijkberichten en een mailinglist van circa 200 belanghebbenden vaker ingezet op het bereiken van een bredere groep inwoners. De geënquêteerde deelnemers reageren verdeeld op de mate van toegankelijkheid van de participatiemomenten. Verschillende mensen wijzen ook op het verschil tussen de beide perioden. Daarnaast zegt een deel door het langlopende traject in de loop van de tijd te zijn afgehaakt. Ook vonden meerdere belanghebbenden de groep té divers en de participatiemomenten te breed toegankelijk: "*de gemeente heeft geen onderscheid gemaakt in de zwaarte van de belangen van de verschillende belanghebbenden. Als primair belanghebbende weegt mijn mening even zwaar als die van iemand die verder van de Maliebaan af woont. Daardoor zijn er mensen die een grote invloed uitoefenen op de plannen terwijl zij niet direct de consequenties daarvan ervaren. Ik vraag me af waarom de gemeente niet ook bijeenkomsten heeft georganiseerd*

[109] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[110] Rekenkamer Utrecht (april - juli 2022). *Enquête onder inwoners*.

puur voor primair belanghebbenden (aanwonenden van de Maliebaan) om ervoor te zorgen dat zij zich gezien en gehoord voelen." Iets meer dan de helft (55%; 11 op de 20) van de geënquêteerde deelnemers voelde zich uitgenodigd om een inbreng te leveren. Deels vonden deelnemers een inbreng geven lastig, doordat zij bij een – vanwege corona – digitale bijeenkomst aanwezig waren en dat niet als uitnodigend hebben ervaren. Anderen wijzen erop dat zij de sfeer bij de eerdere bijeenkomsten niet prettig of in elk geval niet (sociaal) veilig genoeg vonden om hun mening te delen.

Hoge en soms vergaande mate van betrokkenheid

Inwoners en andere belanghebbenden hebben een grote betrokkenheid bij de herinrichting van de Maliebaan. De projectgroep heeft daarom geen extra inspanning hoeven doen om de betrokkenheid te vergroten.[111] Dat de betrokkenheid groter is dan alleen de inwoners van de Maliebaan blijkt onder andere uit de bijna 3.000 handtekeningen die werden opgehaald voor plan B.[112] Dit plan, het plan Promenade en het plan RONDA$^+$ zijn ontwikkeld door inwoners. Dat laat zien dat de betrokkenheid van sommige inwoners vergaand was. Daarnaast hebben inwoners gezamenlijk met de gemeente opdracht gegeven voor en financieel bijgedragen aan het uitvoeren van de verkeerskundige beoordeling van plan B door Goudappel Coffeng.[113] De nauwe betrokkenheid bij het project wordt ook bij de geënquêteerde deelnemers benoemd. Zo geeft één van hen hierover aan: "*Voor de gemeente is dit gewoon een project. In ons gezin werd het jarenlang een vast gespreksonderwerp tijdens het eten.*" Ook valt op dat op dit moment ruim een derde (37%; 7 op de 19) van de geënquêteerde deelnemers in de toekomst niet nogmaals aan een participatietraject wil deelnemen.

Verschillende standpunten over de bijdrage van de participatie aan de plannen

De gemeente en de belanghebbenden denken verschillend over de bijdrage die de participatie heeft geleverd aan de kwaliteit van de plannen en de uitvoering. Enkele voorbeelden waar dit uit blijkt:

- De gemeente ziet de in het IPvE uitgewerkte variant als een nadere uitwerking van de in eerste instantie door inwoners ingebrachte variant Promenade. De variant van de gemeente destijds (Ovonde) is losgelaten. Een deel van de inwoners ziet dezelfde uitgewerkte variant echter als nieuw en uit de koker van de gemeente.
- De inrichting van de rijbaan op de ventwegen en locatie waar auto's geparkeerd kunnen gaan worden is in overleg met inwoners aangepast. Inwoners zien deze inrichting als noodzakelijk in verband met de bomen die er staan en het behouden van het zicht op de (historische) gevels van de gebouwen.
- De gemeente vindt dat inwoners hebben kunnen meedenken over een mooie inrichting van de buitenruimte. Een (groot) deel van de geënquêteerde deelnemers vindt dat dit

[111] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*

[112] Deze handtekening heeft de gemeenteraad in de vergadering van december 2019 betrokken in de besluitvorming, zie o.a. Amendement 2019/161 *Plan B voor de Maliebaan*; Amendement 2019/162 *Plan B volwaardig uitwerken naast 3+.* Beide amendementen zijn verworpen.

[113] Gemeente Utrecht (15 november 2019). Raadsbrief *Verkeerskundige beoordeling plan B herinrichting Maliebaan*.

slechts noodzaak was, omdat de gemeente volgens hen per se een herinrichting van de Maliebaan wil uitvoeren.

- Er zijn afspraken gemaakt om voorafgaand aan en een jaar na de herinrichting op een aantal indicatoren te meten wat de effecten zijn (monitoringsafspraken). De gemeente ziet dit als toezegging na participatie van inwoners. De inwoners zien deze afspraak als noodzakelijke maatregel en niet als opbrengst van hun deelname.

Van de geënquêteerde deelnemers heeft bijna twee derde (64%; 14 op de 22) niet gezien dat hun inbreng tot verbetering heeft geleid. Velen van hen zijn met name teleurgesteld dat het plan B van de inwoners niet meer is meegenomen. De veranderingen die wel gezien zijn gaan bijvoorbeeld over het behouden van wandelpaden, de extra aandacht die er is besteed aan het cultuurhistorisch karakter van de baan en de bredere stoepen voor de aangrenzende gebouwen. Enkele organisaties vinden dat de participatie "*best goed is gelukt. Uiteindelijk heeft iedereen een beetje pijn maar dat is goed verdeeld.*"[114]

5.3.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

Uit de ervaringen van inwoners, raadsleden, ambtelijk betrokkenen en externe samenwerkingspartners bij deze casestudy komen de volgende leer- en verbeterpunten naar voren:

- Communiceer duidelijk wat deelnemers en raadsleden van de participatie mogen verwachten. Het niveau van participatie was nu voor veel belanghebbenden niet duidelijk, verschilde onderling tussen belanghebbenden en veranderde in de loop van tijd. Ook het feit dat er over zowel een stadsbelang als een straatbelang werd gesproken maakte het voor de deelnemers lastig. Zo was het voor hen niet duidelijk wat dat voor de opbrengst van de participatie zou betekenen.
- Geef meer openheid en duidelijkheid over de stappen die in het proces gezet worden en de betekenis daarvan. Onderwerpen die hierbij genoemd worden: de betekenis van een raadsbesluit en breder de rol van de gemeenteraad, de totstandkoming en uitwerking van een andere variant, de rol en invulling van taken van verschillende externe partijen, besluiten om de participatie in een nieuwe fase anders in te gaan richten, en de terugkoppeling van de opbrengst van de verschillende stappen.
- Weeg nadrukkelijker de hoeveelheid participatiemomenten, en de inzet van tijd en geld van tevoren af. Bij de Maliebaan is door de gemeente over een lange periode een grote inspanning geleverd, waarmee het in 2014 gestelde doel van haalbare varianten met een breed draagvlak (zie paragraaf 5.3.1) niet realiseerbaar is gebleken. De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat het gestelde doel van een realiseerbaar herinrichtingsplan wel behaald is, met gebruik van de diverse inbreng van veel belanghebbenden, maar zonder een gezamenlijk breed gedragen voorkeur van deze belanghebbenden.

[114] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*

5.4 PARK OOSTERSPOORBAAN

5.4.1 ACHTERGROND

De Oosterspoorbaan is een buiten gebruik gestelde spoorbaan tussen het Spoorwegmuseum en het hoofdspoor Utrecht-Arnhem. De gemeente Utrecht heeft de grond van de Oosterspoorbaan in 2015 van ProRail gekocht met als doel de Oosterspoorbaan een openbare functie te geven met ruimte voor bewonersinitiatieven.[115]

Bewoners van de buurten rondom de Oosterspoorbaan zijn al sinds 2012 verenigd in de Stichting Oosterspoorbaan. Onder begeleiding van adviesbureau Happyland Collective heeft de stichting een traject opgestart om bij omwonenden input op te halen voor een nieuwe invulling van de Oosterspoorbaan. Dit gebeurde aan de hand van flyers, interviews, inloopavonden, huis-aan-huisbezoeken en wandelingen in de buurt. Zij delen uiteindelijk hun idee voor een nieuwe invulling met de gemeente: een groen park met een fiets- en/of wandelpad[116].

De gemeente heeft vanaf de aankoop van de grond in 2015 het proces van co-creatie met de buurt voortgezet en plannen daadwerkelijk gerealiseerd. Dit gaat in eerste instantie om het gedeelte tussen de Abstederdijk en de Koningsweg. Daarna volgen de twee andere gedeeltes. Het gehele project is in drie fases ontwikkeld:

- Fase 1: Abstederdijk – Koningsweg. Dit betreft co-creatie met de buurt. De buurt heeft mogen stemmen over varianten en sferen waarop het schetsontwerp is gebaseerd. Het project is eind 2016/begin 2017 gerealiseerd. Naast de inrichting gaat het ook om initiatieven zoals het natuurlint, eetbaar groen, de natuurspeeltuin, calisthenics- en fitnesstoestellen, et cetera. Voor de ondersteuning van de initiatieven is een kerngroep opgericht. Deze kerngroep bestaat uit het bestuur van Stichting Oosterspoorbaan, vertegenwoordigers van de verschillende initiatieven en de gemeente[117].
- Fase 2: Koningsweg – hoofdspoor. Dit is het meest zuidelijke gedeelte van de Oosterspoorbaan. Het is tot in 2017 in gebruik als werkweg voor de aanleg van de Uithoflijn. Daarna is er een calamiteitenweg en wandelpad gekomen. Omwonenden zijn vanaf eind 2016 geraadpleegd over de inrichting hiervan. In 2019 is het project gerealiseerd.
- Fase 3: Maliesingel – Abstederdijk. Het meest noordelijke gedeelte van de Oosterspoorbaan betreft de aansluiting van het fiets- en wandelpad vanaf de Abstederdijk tot aan de Maliesingel. Bewoners werden om advies gevraagd over de groeninrichting langs het fiets- en wandelpad. Dit volgt op de woningbouw op het

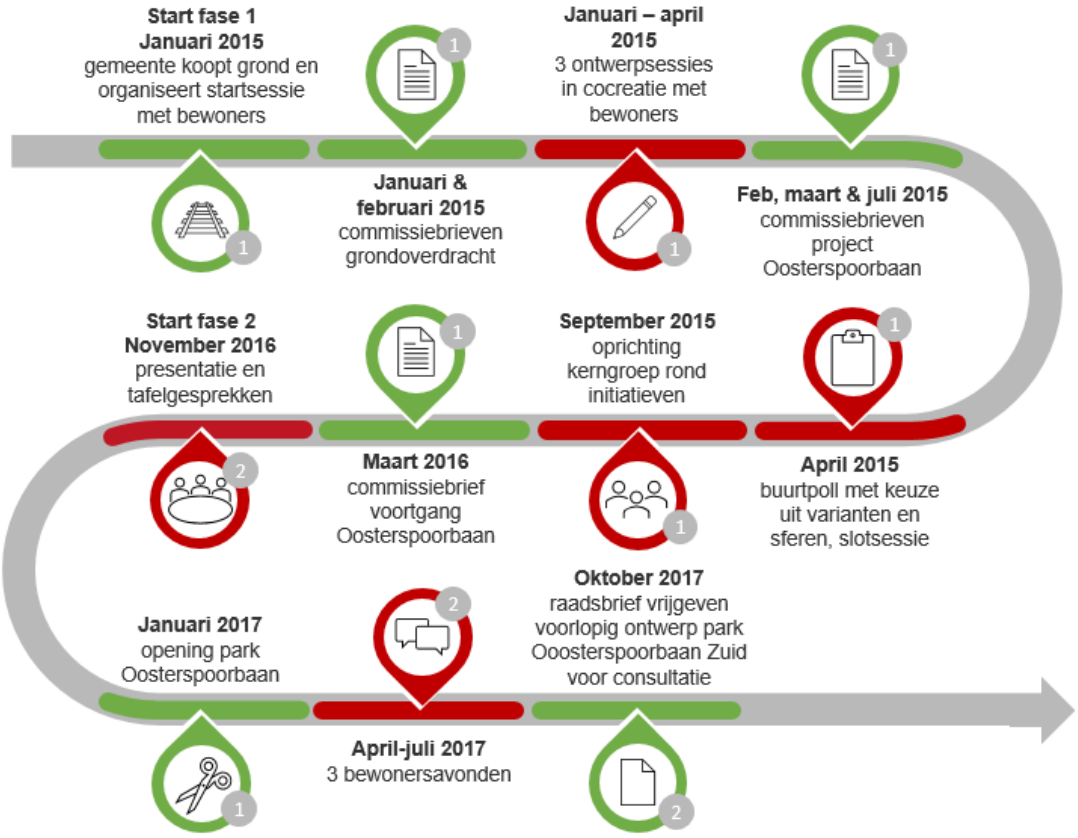
[115] Gemeente Utrecht (13 januari 2015). Commissiebrief *Grondoverdracht zuidelijk deel Oosterspoorbaan*.
[116] Happyland Collective (2015). *Procesboek Oosterspoorbaan.*
[117] Gemeente Utrecht (2018). Memo *Deelname aan Stichting Tijdelijke Natuur en beplanting zijkant Oosterspoorbaan.*

Hieronymuserf. In 2017 worden de eerste plannen op een bewonersavond gepresenteerd. In 2020 wordt het fietspad geopend.

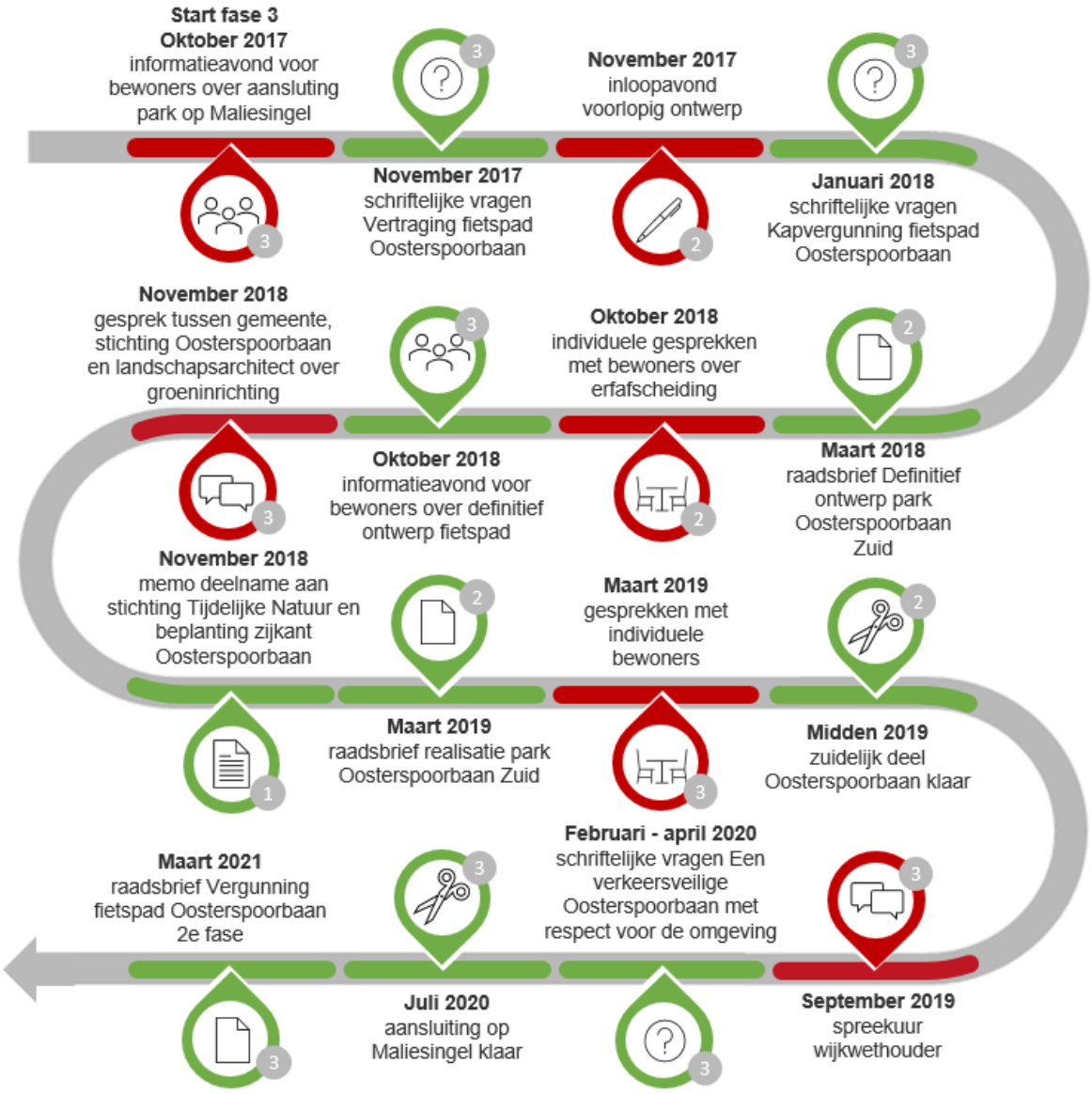
In feite gaat het om drie participatietrajecten met verschillende participatieniveaus. In fase 1 ging het om een initiatief uit de buurt dat in co-creatie is uitgewerkt. In fases 2 en 3 was de beïnvloedingsruimte van bewoners kleiner en ging het om een traject dat is geïnitieerd door de gemeente zelf. Formeel is voor deze fases geen participatieniveau vastgesteld, volgens de projectleiders gaat het om raadplegen[118]. Elke fase had een eigen projectleider en eigen gebied waarbinnen inwoners waren uitgenodigd deel te nemen.

5.4.2 TIJDLIJN

De onderstaande tijdlijnen tonen de belangrijkste momenten waarop inwoners (rood) en raadsleden (groen) bij het project Oosterspoorbaan betrokken zijn. Met de getallen in de grijze rondjes is het verschil tussen de drie fases aangegeven.



[118] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht.*



5.4.3 ERVARINGEN

Overkoepelend: positieve ervaringen

Op veel van de vragen uit de enquête geven de deelnemers aan één van de participatietrajecten van de Oosterspoorbaan gemiddeld een wat positiever oordeel dan bij andere casestudy's in dit onderzoek. De helft (52%) van de geënquêteerde deelnemers aan één van de participatietrajecten vindt dat ze vooraf duidelijk zijn geïnformeerd over wat zij van het traject mochten verwachten. Deelnemers aan de participatietrajecten van fase 1 en 3 zijn daar positiever over dan deelnemers aan fase 2. Driekwart van de geënquêteerde deelnemers vond het duidelijk op welke manieren en momenten inbreng mogelijk was. Bijna alle geënquêteerden (96%, 21 op de 22) die op enig moment hebben deelgenomen aan het participatietraject voelde zich uitgenodigd om inbreng te leveren: *"Ik voelde me niet belemmerd om mijn zegje te doen."*

De aanleg van park Oosterspoorbaan was een collegebevoegdheid. De gemeenteraad is middels diverse brieven geïnformeerd over de invulling en de planning. Alleen bij de aanleg van het fietspad om de aansluiting op de Maliesingel te realiseren, zijn raadsleden actief betrokken geraakt. Zij hebben schriftelijke vragen gesteld over een aantal aspecten rondom de aanleg en het ontwerp.

Fase 1: Proces van co-creatie als positief ervaren, onduidelijkheid over rollen stichting en kerngroep

De manier van werken (co-creatie) is door veel geënquêteerde deelnemers als positief ervaren. Er was ruimte voor eigen inbreng en de gemeente kon veel van de wensen voor de inrichting inwilligen. Over het algemeen geven geënquêteerde deelnemers aan goed geïnformeerd te zijn over wat zij van het traject mochten verwachten (63%, vijf op acht).

Enkele bewoners vinden de positie van Stichting Oosterspoorbaan en de betrokken kerngroep in de initiatieven onduidelijk. Dit heeft volgens hen tot onvrede geleid in de buurt. Zij zitten met vragen zoals: Wie mag meedoen? Wie spreek je waarop aan? Wie heeft welke taak? Wie beslist? Het komt bijvoorbeeld voor dat bewoners het niet eens zijn met een initiatief of het onderhoud ervan ondermaats vinden. De vraag is dan in hoeverre de gemeente hierover gaat en moet communiceren of ingrijpen.

Vóór de start van fase 1 was stichting Happyland al actief in de buurt met wandelingen, flyers en huis-aan-huis bezoek. De gemeente is vanaf de start van fase 1 met enige regelmaat in de buurt aanwezig geweest om persoonlijk contact met bewoners aan te gaan.[119] Hoewel de gemeente in samenwerking met de stichting en het adviesbureau geprobeerd heeft om een diverse groep participanten te betrekken, zien bewoners dat niet elke buurt of straat even goed vertegenwoordigd was tijdens het participatietraject. Zij hebben daardoor het gevoel gekregen dat sommige bewoners er meer uithaalden dan andere.

Fase 2: Minder beïnvloedingsruimte, kwesties rondom grondeigendom

Het participatieniveau in deze fase was raadplegen. Door bewoners werd het participatietraject meer ervaren als een presentatie van de plannen dan dat ze er invloed op konden uitoefenen. Zij hebben de beïnvloedingsruimte als minimaal ervaren. Positief is dat alle geënquêteerde deelnemers weten wat er met hun inbreng is gebeurd.

Er is onvrede ontstaan onder een deel van de bewoners door problemen met de erfafscheiding tussen hun tuin en het aan te leggen wandelpad. Een aantal aanwonenden had stukjes grond van ProRail in gebruik op basis vaneen huurovereenkomst of een mondelinge afspraak. Soms hadden mensen ook grond van de gemeente in gebruik. Het kwam ook voor dat de afmetingen van de grond in de afspraken niet overeenkwam met het gebruik in de realiteit. De gemeente is één op één met mensen hierover in gesprek gegaan.

[119] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*

Bewoners hebben met de gemeente en ProRail naar oplossingen gezocht. Een aantal aanwonenden heeft van ProRail grond gekocht. Enkele personen hebben geen oplossing gevonden, omdat zij de gevraagde grondprijs te hoog vinden. Het gevolg is een tuin die voor een deel van een andere partij (ProRail of gemeente)is en voor een deel van de bewoners.

Fase 3: Duidelijk traject, weinig inbreng mogelijk, inwoner in beroep
Bij het laatste traject rondom de Oosterspoorbaan was het voor een meerderheid van de geënquêteerde deelnemers vooraf duidelijk wat zij konden verwachten van het traject (71%, vijf op de zeven). Voor hen waren ook de momenten en manieren duidelijk waarop geparticipeerd kon worden (86%, zes op de zeven). Het participatieniveau was raadplegen waardoor de beïnvloedingsruimte minimaal was. Vergeleken met het co-creatietraject uit fase 1 viel dat voor een aantal bewoners die ook voor fase 3 werden uitgenodigd tegen. Zij hadden gehoopt over meer aspecten te mogen meedenken dan alleen het groen langs het fietspad: *"Er is meer uit de inbreng van inwoners te halen."*

De hoogte van het fietspad en de daarmee gepaarde inkijk in huis was voor één bewoner een reden om in beroep te gaan. Deze bewoner heeft de zaak verloren, maar heeft van de gemeente een extra boom gekregen. Raadsleden hebben schriftelijke vragen gesteld over het participatietraject, het besluitvormingsproces en de hoogte en bocht van het fietspad.[120]

Bewoners hebben nog behoefte aan nazorg, bijvoorbeeld als het gaat om de geluidsoverlast door de vernieuwde brug over de Minstroom. Ook uiten bewoners hun zorgen over de verkeersveiligheid op de kruispunten.

5.4.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

Participatietraject toegankelijk, Sterrenwijk moeilijker te betrekken
De gemeente heeft op diverse manieren geprobeerd inwoners te betrekken. In fase 1 deed de gemeente dat in samenwerking met de stichting en Happyland. In de fases 2 en 3 ging het vooral om bijeenkomsten. De projectleiders hebben daarnaast diverse gesprekken bij mensen thuis gevoerd. De inwoners ervaren de gemeente als benaderbaar (71%, twaalf op de zeventien). Over de toegankelijkheid van de participatietrajecten aan de Oosterspoorbaan zijn de meeste deelnemers ook positief. Een groot deel (79%, 19 op de 24) van de bewoners vindt de toegankelijkheid goed, een klein deel vindt dat er onvoldoende rekening is gehouden met mensen die laaggeletterd zijn. Over het algemeen was er volgens zowel omwonenden als de gemeente een diverse groep mensen aanwezig. De aantallen per buurt waren bij fase 1 echter niet evenredig verdeeld. Het bleek in de praktijk lastiger om bewoners uit Sterrenwijk te betrekken. Met hun ondervertegenwoordiging werd volgens de geënquêteerde deelnemers uit Sterrenwijk vervolgens te weinig rekening gehouden: *"Je kon dan stickertjes plakken bij plannen maar dat zette voor ons geen zoden aan de dijk."* Voor

[120] Gemeente Utrecht (19 maart 2020). SV 2020, nr. 40 over *Een verkeersveilige Oosterspoorbaan met respect voor de omgeving* (met antwoorden).

fase 1 geldt dat gaandeweg mensen zijn afgehaakt, omdat zij de overleggen niet konden bijbenen, maar ook wel omdat zij zelf niet de verantwoordelijkheid voor een initiatief wilden dragen. In fases 2 en 3 waren vooral direct omwonenden aanwezig, de geënquêteerde deelnemers zagen een goede vertegenwoordiging per buurt/straat.

Sommige bewoners vinden in het algemeen de rol van de Stichting Oosterspoorbaan te groot en vinden dat zij geen goede afspiegeling zijn van verschillende buurten. De gemeente zou volgens hen bij initiatieven het grootste belang moeten hechten aan de mening van direct aanwonenden: "*Laat participatie vooral over aan de buurt waar het betrekking op heeft, niet op mensen van buiten.*"

Grote betrokkenheid bewoners, niet-deelnemers hadden geen interesse

Veel geënquêteerde bewoners rondom de Oosterspoorbaan voelen zich erg betrokken bij de buurt en de initiatieven. Dat geldt het meest voor de betrokkenen bij fase 1 en voor bewoners wiens tuin direct grenst aan het pad van fase 2 en 3. Bijna alle geënquêteerde deelnemers (92%, 22 op de 24) zouden in het vervolg nogmaals deelnemen aan een participatietraject van de gemeente Utrecht. Bewoners die niet hebben deelgenomen aan het participatietraject, wisten er grotendeels wel vanaf, maar deden het vaakst niet mee omdat ze niet geïnteresseerd waren: "*Ik ben er allemaal niet zo mee bezig. Ik ga er gewoon niet zo snel op uit, het zal wel allemaal.*" Dat had er meestal mee te maken dat zij wat verder van de Oosterspoorbaan af wonen. Sommigen vertrouwen erop dat het wel mooi zou worden: "*Anderen zoeken het allemaal wel uit. Het is wel mooi geworden zo.*" Weer anderen denken met participatie toch niet veel te bereiken en doen om die reden niet mee. Specifiek voor de niet-deelnemers uit Sterrenwijk waren desinteresse maar ook wantrouwen tegenover de gemeente de reden om niet naar bijeenkomsten te gaan: "*De gemeente doet toch niks met de reacties. Ze kijken maar wat ze doen. Het zal me een worst wezen. Ik ga er niet meer op uit.*"

Bewoners positief over kwaliteitsimpuls

Als het gaat om de kwaliteitsimpuls aan de projecten dan zijn de meeste bewoners daar positief over; 73% van de geënquêteerde deelnemers vindt dat het project verbeterd is door het participatietraject. Gemiddeld geven geënquêteerde deelnemers een 7,2 als rapportcijfer voor de uitkomst van het traject. Zij zien veel van hun inbreng terug in de uitvoering. Bij fase 1 is dat het meest (71%, vijf op zeven). Daar is de sfeer en de ligging van het fietspad de uitkomst van een co-creatietraject en een buurtpoll. In de initiatieven geven de omwonenden uitvoering aan hun eigen ideeën. Bij fase 2 zien geënquêteerde deelnemers ook het resultaat van het participatietraject (67%, zes op negen). Het belangrijkste is voor hen dat hun suggestie om het wandelpad 's nachts af te sluiten is overgenomen: "*Ik wilde niet dat het een hangplek voor jongeren zou worden. Door het pad met een hek af te sluiten heeft de gemeente dat voorkomen.*" Bij fase 3 was de minste inbreng mogelijk. Deelnemers werden geraadpleegd over de beplanting langs het fiets- en wandelpad. Toch zien de meeste deelnemers (83%, vijf op de zes) hierdoor verbetering van het plan qua beplanting

(bijvriendelijk en passend bij de historie van het gebied). Een enkeling is na afloop van het participatietraject teleurgesteld: *"Plannen zijn voor de gemeente belangrijker dan burgers."* Dit zijn meestal deelnemers die in het dagelijks leven (over)last ervaren van het resultaat, en die vinden dat met hun situatie onvoldoende rekening is gehouden.

5.4.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

Uit de ervaringen van inwoners, raadsleden, ambtelijk betrokkenen en externe samenwerkingspartners bij deze casestudy komen de volgende leer- en verbeterpunten naar voren:

- Participeer in één buurt altijd op hetzelfde niveau. Bij voorkeur co-creatie. Bij deze casus mochten deelnemers tijdens de verschillende fases op andere niveaus participeren. Het is voor hen verwarrend wanneer zij bij het ene traject op een lager niveau participeren (en dus minder hebben te zeggen) dan bij het andere traject.
- Zorg ervoor dat de rollen van georganiseerde bewoners in stichtingen en kerngroepen voor iedereen duidelijk zijn, en welke rol de gemeente hierbij inneemt. Dit voorkomt argwaan in de buurt over de positie en het mandaat van stichtingen en kerngroepen.
- Maak tijdens bijeenkomsten en besluitvorming onderscheid tussen de belangen van verschillende doelgroepen en/of buurten, zodat duidelijk is welke perspectieven er zijn en mensen merken dat hun inbreng voldoende aan bod komt.

5.5 ENERGIELANDSCHAP RIJNENBURG EN REIJERSCOP

5.5.1 ACHTERGROND

De polders Rijnenburg en Reijerscop liggen in het zuidwesten van de stad Utrecht, aan de zuidkant van de snelweg A12 en de westkant van de A2. Het gaat om 1.005 hectare in Rijnenburg en 223 hectare in Reijerscop. De gemeente(raad) ziet dit polderlandschap als één van de weinige locaties waar grootschalige duurzame energieopwekking met zonne- en/of windenergie mogelijk is.[121] Er is volgens de gemeente ruimte voor in totaal maximaal acht windmolens en ongeveer 230 ha zonnepanelen.[122]

In de gemeenteraad is het opwekken van energie in deze polders sinds eind jaren '90 onderwerp van discussie, waarbij speelt dat de polders naast energielandschap ook als woningbouwlocatie worden gezien. Belangrijke mijlpalen in de besluitvorming zijn het vaststellen van de startnotie energielandschap in juli 2017[123] en de Visie Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop en het bijbehorend uitnodigingskader voor initiatiefnemers voor

[121] Gemeente Utrecht (juni 2020). *Visie Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop*.
[122] Gemeente Utrecht (z.d.). *Duurzame energie in Rijnenburg en Reijerscop.* Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/duurzame-energie-in-rijnenburg-en-reijerscop/
[123] Gemeente Utrecht (27 juni 2017). *Startnotitie duurzame energie in Rijnenburg en Reijerscop.*

energieproductie in juni 2020.[124] Bij de startnotitie heeft de gemeenteraad het college opgedragen om ten minste vier scenario's voor een samenhangend energielandschap te ontwerpen en deze – indien uitvoerbaar – voor te leggen aan de raad. In het ontwerptraject daarna zijn uiteindelijk zes scenario's ontwikkeld.

Rijne Energie[125] heeft in januari 2021 een initiatiefvoorstel ingediend dat aan de gemeenteraad is toegestuurd.[126] In juli 2022 hebben zij voor vier windmolens de omgevings- en natuurvergunningen aangevraagd.[127] In het coalitieakkoord 2022-2026 geeft de coalitie aan dat in Rijnenburg gekozen wordt voor een combinatie van energielandschap in het noorden van de polder en woningbouw in het zuidelijke deel, waarbij de bouw van de woningen niet eerder dan in 2035 zal starten.[128]

De participatie van inwoners bij het energielandschap heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. In 2017 zijn een aantal stadsgesprekken met de regio over duurzame energie in Rijnenburg gehouden[129] waarvan de uitkomsten de basis vormden voor de startnotitie. Er werd een uitwerkingsgroep in het leven geroepen die najaar 2017 en voorjaar 2018 verschillende keren bij elkaar kwam. Een deel van de uitwerkingsgroep stapte daarna uit onvrede op en de groep mensen die overbleef werd omgedoopt tot Poldergroep.[130] Daarnaast werden alle inwoners (ook van de buurgemeenten) in 2018 uitgenodigd om betrokken te zijn bij het maken en bespreken van de zes scenario's. Daarvoor werden drie werkbijeenkomsten georganiseerd in De Meern en Nieuwegein. In de verdere uitwerking van deze casestudy gaan we met name in op de ervaringen in deze periode.

Voor dit traject hebben we met 118 inwoners gesproken. Zij wonen in de polders Rijnenburg en Reijerscop en aan de randen van Nieuwegein en De Meern. Van de 118 mensen hebben er 32 aan het participatietraject deelgenomen en 86 niet.

5.5.2 TIJDLIJN

De onderstaande tijdlijn toont de belangrijkste momenten waarop inwoners (rood) en raadsleden (groen) in de periode 2017 – 2020 bij het project Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop betrokken zijn. Contacten met initiatiefnemers, grondeigenaren en

[124] Gemeente Utrecht (juni 2020). Raadsvoorstel *Visie en uitnodigingskader Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*

[125] Een samenwerking tussen energiecoöperaties Rijne Energie en De Windvogel, energiebedrijf Eneco en zonneveldontwikkelaar BHM Solar, zie Rijne Energie (z.d.). *Duurzame energie van, voor en door Utrechters en omgeving.* Geraadpleegd via: https://rijne-energie.nl.

[126] Gemeente Utrecht (19 februari 2021). Raadsbrief *Selectiebesluit Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop*

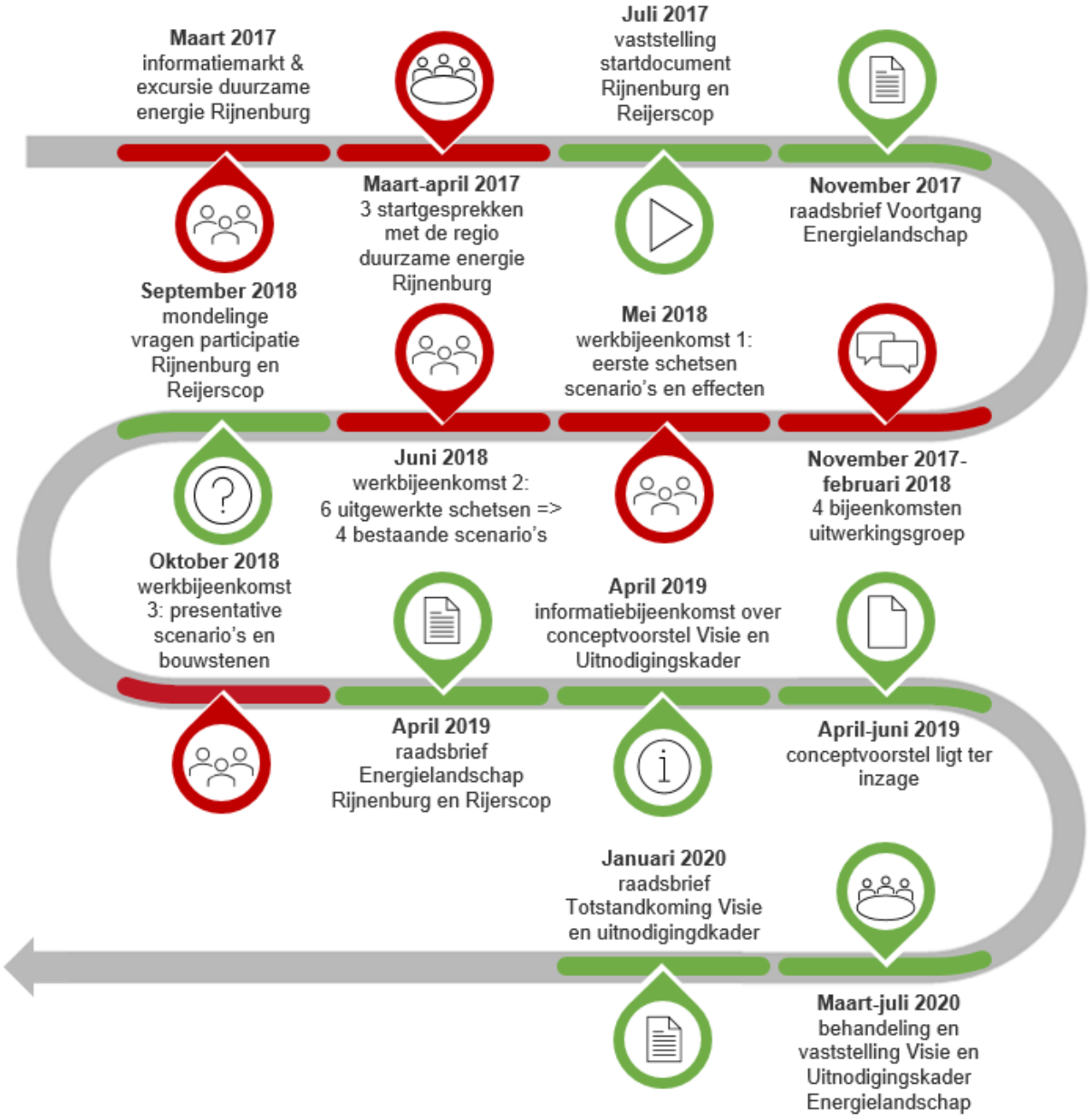
[127] Gemeente Utrecht (7 september 2022). Raadsbrief *Voorontwerp en vergunningaanvraag windmolens Rijnenburg en Reijerscop*

[128] GroenLinks, D66, PvdA, Student&Starter, ChristenUnie (1 juni 2022). Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 *Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat.*

[129] Gemeente Utrecht (z.d.). PowerPoint *Procesverslag van het Stadsgesprek met de regio over duurzame energie in Rijnenburg.*

[130] Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*

belangenorganisaties en individuele gesprekken laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.



5.5.3 ERVARINGEN

Uitnodigingen breed verspreid en brede opzet bijeenkomsten, werkwijze uitwerkingsgroep en participatieniveau onduidelijk

Voor de stadsgesprekken zijn 12.000 uitnodigingen verstuurd naar inwoners, omwonenden, Utrechters, grondeigenaren, initiatiefnemers en betrokken stakeholders. Ook zijn advertenties geplaatst met uitnodigingen in kranten en op Facebook.[131] Op de eerste bijeenkomst waren circa 300 omwonenden aanwezig. Ook voor de drie werkbijeenkomsten werd breed uitgenodigd en was sprake van een brede opzet waar veel inwoners bij aanwezig

[131] Gemeente Utrecht (6 juli 2017). Raadsvoorstel *Startdocument Rijnenburg en Reijerscop*.

konden zijn. Bij deze bijeenkomsten waren respectievelijk ruim 500, bijna 200 en ruim 200 bezoekers.[132] Meer dan 400 personen bezochten de informatiebijeenkomst in april 2019. En de gemeente kreeg bijna 400 reacties op het conceptvoorstel uit april 2019. De projectgroep is daarnaast met een informatiestand naar verschillende winkelcentra rondom Rijnenburg gegaan. Doel daarvan was inwoners zich te laten aanmelden voor de nieuwsbrief, bewust te maken van de participatiebijeenkomsten en eventueel deelname aan een uitwerkingsgroep te overwegen.[133] De geënquêteerde deelnemers blijken in veel gevallen op de hoogte van de momenten en manieren waarop hun inbreng geleverd kon worden, respectievelijk bij 75% (24 van de 32) en 69% (22 van de 32).

Het instellen van een uitwerkingsgroep leidde tot discussie en hun rol en taak bleef gedurende het traject onduidelijk. De groep mocht meepraten over de scenario's, maar had geen inhoudelijke verantwoordelijkheid. Deze werkwijze moet door de projectgroep binnen en buiten de groep met regelmaat worden uitgelegd. Het feit dat voor deelname aan de uitwerkingsgroep een voorselectie plaatsvond, is door meerdere geënquêteerde deelnemers als negatief ervaren.[134] De groep was in hun ogen niet representatief, mede omdat deze te veel gericht was op Rijnenburg. In de uitgangspunten voor de inrichting van het participatieproces is expliciet inzet gevraagd op de representativiteit. De uitwerkingsgroep bleef echter een niet gekozen vertegenwoordiging en daarmee ook niet representatief.[135]

Voor bijna twee derde (64%; 16 op de 25) van de geënquêteerde deelnemers waren de niveaus van participatie en waarom daarvoor gekozen werd niet duidelijk. Bijna de helft (48%; 14 van 29) vindt dat zij vooraf niet duidelijk zijn geïnformeerd over wat zij van het traject mochten verwachten. Voor 38% (11) was dit enigszins duidelijk, en voor 14% (4) goed.

Werkwijze met scenario's en inzet op windmolens zorgt voor ontevredenheid onder deelnemers

Bij de vaststelling van het startdocument Rijnenburg en Reijerscop besluit de gemeenteraad dat de gemeente samen met belanghebbenden ten minste vier onderscheidende scenario's voor het energielandschap moet ontwerpen.[136] Omdat in de stadsgesprekken aandacht is gevraagd voor de mogelijke hinder van windmolens voor omwonenden, vraagt de raad om minimaal één scenario zonder windmolens uit te werken. Daarnaast wil de raad dat een onafhankelijk procesbegeleider de objectiviteit van het zoekproces bewaakt, de oordelen

[132] Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop*.
[133] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*
[134] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartners*; Rekenkamer Utrecht (juni – juli 2022). *Enquête onder inwoners*
[135] Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.* Pagina 3 en 7.
[136] Gemeenteraad (6 juli 2017). Raadsbesluit *Startdocument Rijnenburg en Reijerscop*.

over de verschillende scenario's vastlegt en achteraf een onafhankelijk procesverslag aan de gemeenteraad toestuurt.[137]

Zowel het proces als de uitkomst van het participatietraject krijgen van de geënquêteerde deelnemers gemiddeld een onvoldoende (respectievelijk een 4,8 en een 3,4). De onvrede heeft voornamelijk twee oorzaken:

1. De uiteindelijke keuze voor een nieuwe variant. Tijdens het ontwerpproces worden zes varianten uitgewerkt die in de eerste werkbijeenkomst worden geschetst en gepresenteerd aan de inwoners. Uiteindelijk kiest het college na het doorlopen participatieproces met een eigen, zevende variant voor een maximale ambitie met zoveel mogelijk windmolens. "*Die ambitie lag aan het uiterste van de bandbreedte die was bediscussieerd met de inwoners tijdens de participatiebijeenkomsten."*[138] Deze variant was niet eerder gepresenteerd aan inwoners of andere belanghebbenden.
2. Het gevoel dat er hoe dan ook windmolens moesten komen. De komst van windmolens bleek tijdens het traject steeds het grootste discussiepunt. Geënquêteerde deelnemers vertellen ook dat de inzet op windmolens duidelijk zichtbaar was: "*Voor mij was dit echt een vorm van schijnparticipatie. Je ziet Eneco op een dergelijke avond de scenario's schetsen, maar daarin staan allemaal windmolens. Ze staan er dus vooral om inwoners te overtuigen, niet om hen iets te vragen of in gesprek te gaan."* Geënquêteerde deelnemers vertellen niet te hebben ervaren dat alternatieven zonder windmolens een serieuze kans maakten.

Geënquêteerde deelnemers beoordelen de gemeente in dit traject ook relatief vaak (68%; 19 op de 28) als niet betrouwbaar.

Langlopende (politieke) discussie beïnvloedt motivatie om te participeren negatief

Inwoners ervaren dat de invulling van het polderlandschap niet alleen al decennialang tot discussie leidt in de omgeving, maar ook in de Utrechtse politiek. Dit wordt in verkiezingstijd vaak nog versterkt, maar een definitief besluit over de inrichting van de polders werd niet genomen. Geënquêteerde deelnemers vertellen daardoor de indruk te hebben dat er al jaren geen serieuze stappen worden gezet op dit onderwerp en merken dat hun motivatie om te participeren daardoor ook afneemt. Eén van de geënquêteerde deelnemers zegt het als volgt: *"Als het allemaal weer serieus wordt, wil ik wel weer graag betrokken worden."* Echter zegt inmiddels ook een groter deel van de geënquêteerde deelnemers (23%; 7 van de 31) dat zij in de toekomst niet nogmaals aan een participatietraject zouden willen deelnemen. Een geënquêteerde deelnemer: "*Participatie is in mijn ogen politiek gedreven door één of meerdere partijen waarbij de uitkomst al vastligt. Daar kan je als inwoner helemaal niets tegen doen*." Een ander wijst op de waarde van participatie in een politieke context: "*Ik waardeer het dat verschillende raadsleden de moeite nemen om in gesprek te gaan met*

[137] Dit procesverslag is als bijlage toegevoegd bij het raadsvoorstel Visie en Uitnodigingskader Rijnenburg en Reijerscop: Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop*.

[138] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartner.*

inwoners, maar dan moeten ze zich vervolgens wel willen laten overtuigen. Anders blijft het daarna toch weer een politieke keuze."

Zorgen over het onvoldoende serieus nemen van negatieve effecten
Rondom het energielandschap leven op verschillende terreinen zorgen die ook met regelmaat terugkomen op participatiemomenten. Inwoners maken zich vooral zorgen over de effecten van windmolens op de gezondheid (vooral door geluid en slagschaduw) en de effecten op de flora en fauna (bij de aanleg en door het gebruik). Ook een mogelijke waardevermindering van de woning baart zorgen. De gemeente geeft aan steeds serieus naar de zorgen van inwoners geluisterd te hebben en daar ook bij de werkbijeenkomsten aandacht aan te hebben besteed.[139] In 2018 en 2019 zijn verschillende rapporten opgesteld over geluid en slagschaduw.[140] En in 2021 hebben de gemeente en Rijne Energie in aanloop naar de milieueffectrapportage onderzoek laten doen naar geluid, slagschaduw en natuur.[141] Geënquêteerde deelnemers en een betrokken inwonersorganisatie[142] zeggen echter nog altijd dat hun zorgen daarmee niet zijn weggenomen. Zij zeggen ook geen vertrouwen in de gemeente en de uitkomsten van de verschillende onderzoeken te hebben. Zij vinden dat hun belang een onderschoven kind is: "*Er is puur gewerkt vanuit een economisch belang. Vergroening en de gezondheid van mensen spelen geen rol in deze discussie."* De gemeente en de onafhankelijk procesbegeleider constateren dat in hun beleving de gezamenlijke wil om tot oplossingen te komen in dit traject ontbrak. Daarom lukte het volgens hen ook niet om tot consensus te komen.[143]

5.5.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

Breed uitgenodigd en toegankelijk, maar minder ruimte om een inbreng te leveren
De brede toegankelijkheid van de participatiemomenten wordt herkend onder de geënquêteerde deelnemers; 78% (25 van de 32) vindt dat deze voor alle Utrechters toegankelijk waren. In de praktijk heeft echter 57% (16 van de 28) ook daadwerkelijk gemerkt dat er een diverse groep belanghebbenden participeerde. Sommige inwoners geven aan dat juist de brede opzet en de drukte ervoor zorgde dat het traject in de uitvoering minder toegankelijk werd. Zij vragen zich ook af waarom er voor een stadsbrede participatie is gekozen, terwijl de gevolgen voor de inwoners van de polders het grootst zijn.

Bij deze casestudy voelde de helft van de geënquêteerde deelnemers (16 van de 32) zich uitgenodigd om een inbreng te leveren. Dit is (aanzienlijk) minder dan bij andere onderzochte trajecten. Drie redenen worden hierbij met regelmaat genoemd:

- Er werd onvoldoende geluisterd naar de inbreng van aanwezigen: "je merkt dat er vooral mensen zitten die niet luisteren, maar vooral hun plan gaan presenteren."

[139] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[140] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*
[141] Pondera (1 december 2021). Notitie *Reikwijdte en Detailniveau*.
[142] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*
[143] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartner.*

- De opzet van de presentaties door de gemeente en energiepartners maakte een sterk geregisseerde indruk en gaf het gevoel dat alles al vooraf bedacht en vastgelegd was: “Het gaat toch om snelle jongens van onder andere Eneco. Je stelt een vraag en je krijgt ‘pappapap’ gelijk een antwoord. Het is net een acteersessie.” De participatie leek daarmee vooral voor de schijn opgezet.
- Een deel van de geënquêteerde deelnemers had de indruk dat de tegenstanders van windmolens oververtegenwoordigd waren en ervaarden daarom geen ruimte voor een ander geluid: “De tegenstanders kregen ontzettend veel ruimte om hun gal te spuwen. Zij vertelden ook veel desinformatie en argumenten die helemaal niet klopten. Ik ben zelf voorstander van de windmolens, maar werd door de tegenstanders weggelachen. De gemeente sprak tegenstanders nooit feitelijk tegen en er werd ook niet ingegrepen op de orde. Daardoor voelde ik me niet meer uitgenodigd om mijn mening te geven.”

Betrokkenheid verschilt per buurt en is in de loop van de jaren afgenomen

Wij constateren dat de mate waarin de inwoners zich bij het energielandschap betrokken voelen verschilt per buurt. De inwoners van de polders Rijnenburg en Reijerscop zijn in het algemeen nauw betrokken (geweest). Tegelijkertijd merken meerdere geënquêteerde deelnemers op dat hun betrokkenheid in de loop van de jaren is afgenomen en hun motivatie gedurende die jaren ook is afgenomen: *“Ik raak bij participatieavonden snel gedemotiveerd als het verhaal vaag blijft en de gemeente steeds hetzelfde riedeltje brengt. Zeker als er dan ook geen antwoorden op mijn vragen worden gegeven en de gemeente niet ingaat op de onderwerpen waar ik mij zorgen om maak.”* Ook het feit dat er al heel lang plannen zijn die niet tot een concrete uitwerking hebben geleid, geeft dat een deel van de geënquêteerde deelnemers vertelt het wel even te geloven en hun leven er niet door willen laten beheersen. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat er veel vragen leven over de huidige stand van zaken. Een deel van de inwoners ontvangt ook nieuwsbrieven van de Buren van Rijnenburg, maar de (onafhankelijke) informatie van de gemeente wordt op dit moment gemist.

Inzicht opbrengst participatie beperkt, inwoners zien geen concrete verbetering

Vrijwel alle geënquêteerde deelnemers (90%; 27 van de 30) geven aan dat ze niet hebben gezien dat hun inbreng tot verbetering van de plannen heeft geleid. Het feit dat het college uiteindelijk voor een eigen variant heeft gekozen, maakt dat het volgens de procesbegeleider lastig te zien is wat de participatie inhoudelijk heeft opgeleverd.[144] De opbrengst ziet de projectmanager vooral in het inzicht in de belangrijkste vragen die er bij inwoners leven rondom geluid en slagschaduw. De gemeente en verschillende raadsleden zijn ook van mening dat het participatietraject tot aanpassingen heeft geleid: zo komen de windmolens volgens hen op grotere afstand van woningen en is de slagschaduw “insignificant” gemaakt.[145] Tegelijkertijd weet men dat dit bij een deel van de inwoners niet ‘binnen’ is gekomen en merkt men op: *“(…) ook zonder participatie waren we waarschijnlijk wel op de*

[144] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*
[145] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden*.

voorgenoemde maatregelen [om de effecten van geluid en slagschaduw te verminderen, RKU] *uitgekomen. Dus een kwaliteitsimpuls aan het plan dankzij de participatie valt hier te betwijfelen."*[146] Ruim twee derde (69%; 20 van de 29) van de geënquêteerde deelnemers vertelt dat zij zich niet gehoord voelen. Meer dan de helft (57%; 16 op de 28) weet niet wat er concreet met hun eigen inbreng is gebeurd. Er zijn wel terugkoppelingen geweest van de bijeenkomsten – tijdens opvolgende bijeenkomsten of via nieuwsbrieven – maar dat was volgens geënquêteerde deelnemers vooral op het proces en inhoudelijk op de grote lijnen. De (vele) eerdere reacties werden in de uitwerking teruggebracht tot een samenvatting en daarmee voor de individuele deelnemers minder goed of zelfs niet herkenbaar.

Scheve verhouding tussen geleverde inspanning en resultaat van de participatie
Veel betrokkenen in het participatietraject vinden de verhouding tussen de geleverde inspanning en het resultaat van de participatie scheef.[147] Van de geënquêteerde deelnemers is dat voor meer dan de helft (56%; 15 van de 27) voor zichzelf niet in verhouding tot elkaar. Een nog groter deel (76%; 16 van de 21) vindt dit voor de verhouding tussen de inspanning en resultaten van het traject voor de gemeente. Men ziet dat kosten noch moeite door de gemeente werden bespaard, maar dat er tegelijkertijd in hun ogen weinig tot niets uit de participatie is gebruikt. Zij noemen het daarom ook wel "een participatieshow": "*De gemeente straalt uit dat het een formaliteit is om dit traject zo te doen. Ze werken gewoon het boekje af, dat idee."*[148] Andere betrokkenen benadrukken juist het grote, stadsbrede belang en vinden een dergelijke inspanning gerechtvaardigd voor deze grote projecten.[149] Gemiddeld geven de geënquêteerde deelnemers het participatieproces een 4,8 en de uitkomst een 3,4. Hiermee scoort dit traject in vergelijking met de andere casestudy's de laagste cijfers.

5.5.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

Uit de ervaringen van inwoners, raadsleden, ambtelijk betrokkenen en externe samenwerkingspartners bij deze casestudy komen de volgende leer- en verbeterpunten naar voren:

- Zorg voor heldere verwachtingen over de vorm en het niveau van de participatie, de beïnvloedingsruimte van deelnemers en de lengte van het traject.
- Communiceer duidelijk over de uiteindelijke invloed van de participatie op de verschillende scenario's die besproken worden in het raadsvoorstel voor de gemeenteraad. Maak daarmee ook duidelijk welke inbreng van de inwoners daarbij mogelijk is. Wees open en transparant.
- Creëer een vorm van participatie waarbij iedere inwoner in de gelegenheid is om een eigen inbreng naar voren te brengen. Geef een directe terugkoppeling op die inbreng zodat helder is wat er wel of niet mee gedaan wordt.

[146] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[147] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht; Interview externe samenwerkingspartner.*
[148] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner*; Rekenkamer Utrecht (juni – juli 2022). *Enquête onder inwoners*.
[149] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid.*

- Draag er zorg voor dat de inspanning die gevraagd en geleverd wordt in verhouding staat tot het resultaat. De hoeveelheid tijd, geld en energie moeten passen bij de manier waarop de resultaten worden meegenomen in het eindproduct. Deelnemers hebben veel tijd en energie in het traject gestoken, maar zien in het gekozen scenario hun inbreng niet terug.
- Trek als gemeenteraad één lijn in de betrokkenheid bij de participatie[150] en stel voorafgaand aan de participatie duidelijke criteria vast waarmee de beoordeling van de scenario's zal plaatsvinden.[151]

5.6 AANMELDBELEID BASISSCHOLEN

5.6.1 ACHTERGROND

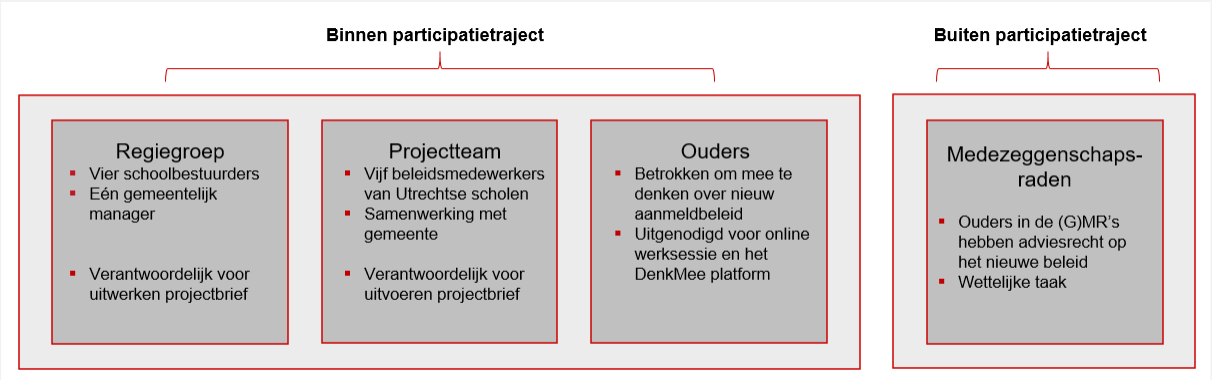
In juli 2019 dienen de Utrechtse gemeenteraadsfracties PvdA, GroenLinks, DENK en D66 een motie in om het aanmeldbeleid voor basisscholen in Utrecht te onderzoeken. Deze fracties ontvingen signalen van ouders dat het aanmeldbeleid in de stad niet zou stroken met landelijk beleid. Ouders hadden daardoor niet altijd een eerlijke kans om hun kind op de school van hun voorkeur te krijgen. Onderzoekers van het Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen vergeleken scholen uit vier wijken in de stad (Kanaleneiland, Oog in Al, Tuindorp en Overvecht) om de problematiek in verschillende praktijksituaties in beeld te brengen. Zij concluderen onder andere dat er geen gelijk speelveld is voor ouders bij de wettelijke inschrijving van hun kind op driejarige leeftijd: veel scholen werken met vooraanmeldingen die automatisch tot toelating leiden.[152]

De onderzoeksuitkomsten vormden voor het college een aanleiding om in gesprek te gaan met ouders en schoolbesturen om stedelijke afspraken over de aanmelding te maken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een centraal stedelijk aanmeldbeleid voor basisscholen. Omdat de gemeente niet over de inhoud van het onderwijs gaat, was het traject een samenwerking tussen de gemeentelijke afdeling Onderwijs en een vertegenwoordiging van de Utrechtse onderwijssector (de regiegroep). Zo is door hen op basis van input van onder andere ouders een projectbrief[153] uitgewerkt met daarin de uitgangspunten voor het nieuwe aanmeldbeleid. Het projectteam heeft aan de hand van de projectbrief en tussentijdse werksessies met de regiegroep en de gemeente het aanmeldbeleid uitgewerkt. Tijdens het traject is door de PvdA Utrecht een initiatiefvoorstel ingediend voor een lokaal aanmeldbeleid. Dit voorstel is destijds door het college wegens inhoudelijke argumenten ontraden.[154]

---

[150] Rekenkamer Utrecht (18 augustus 2022). *Interview raadslid.*
[151] Rekenkamer Utrecht (12 juli 2022). *Interview raadslid.*
[152] Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen & Hogeschool Utrecht (2020). *Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs?*
[153] Schoolbesturen PO Utrecht vertegenwoordigd door de Regiegroep aanmeldbeleid (september 2020). *Projectbrief stedelijk aanmeldbeleid basisonderwijs Utrecht*.
[154] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid gemeente Utrecht*.

Overzicht van de betrokken actoren bij dit traject.

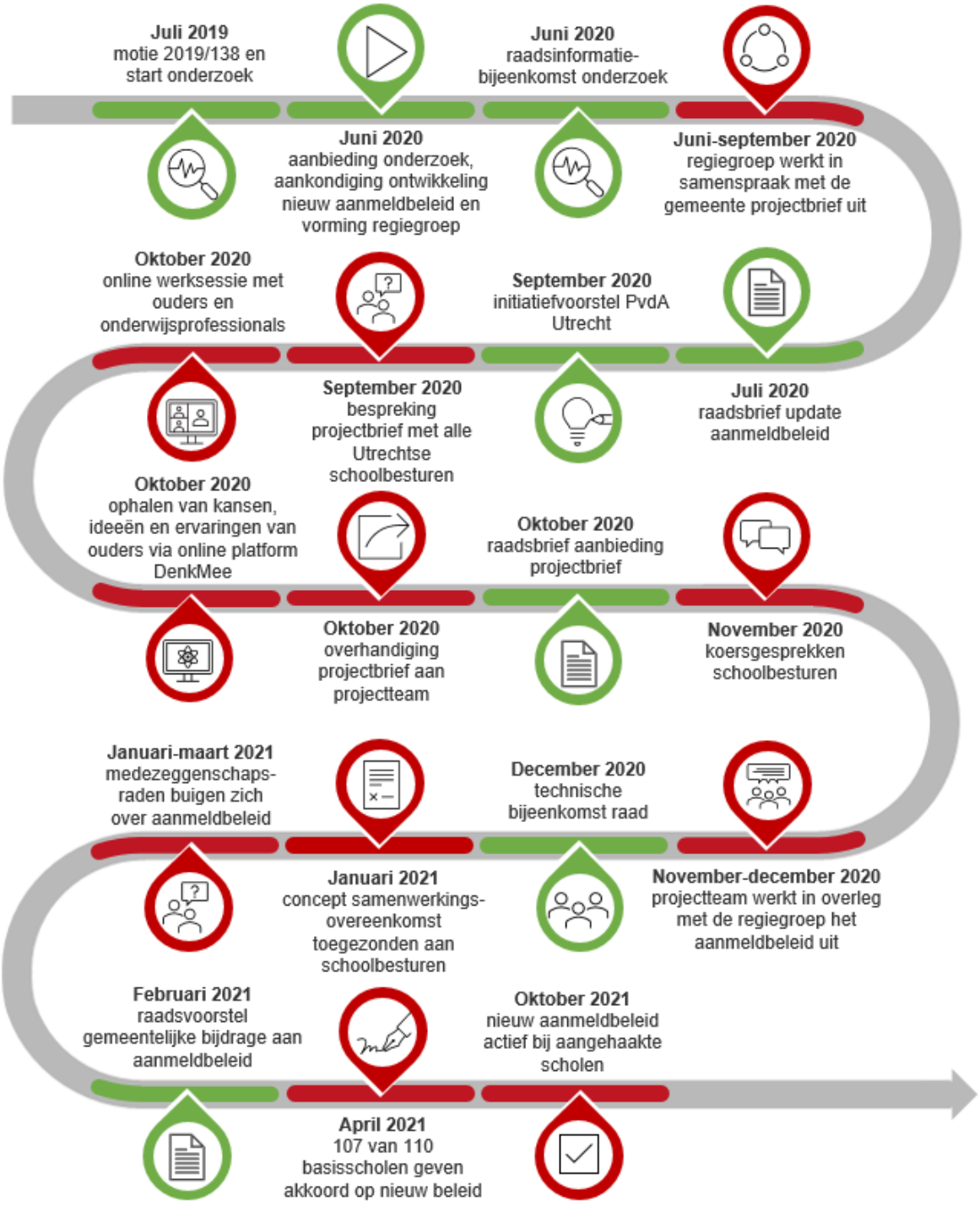


Bron: Rekenkamer Utrecht (2022).

Aan de hand van een participatietraject is een aantal actoren (zie bovenstaand figuur) betrokken/ om inbreng gevraagd bij de ontwikkeling van een nieuw aanmeldbeleid. Wegens de coronapandemie heeft het participatietraject volledig digitaal plaatsgevonden. Bij deze casus hebben we daarom een andere aanpak moeten hanteren dan bij de voorgaande casestudy's (huis-aan-huisinterviews waren immers niet mogelijk). We hebben de deelnemers aan het traject opgeroepen om met de rekenkamer in gesprek te gaan. Niet-deelnemers hebben we daardoor niet kunnen bereiken. Voor dit onderzoek hebben we uiteindelijk met een vertegenwoordiging van de verschillende actoren gesproken: zes ouders, vier onderwijsprofessionals uit de regiegroep of het projectteam en drie leden van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. De geënquêteerden onder die laatste groep geven over het algemeen aan niet blij te zijn geweest met het traject, omdat ze te laat in het proces zijn betrokken. Daardoor was er geen ruimte meer om aanpassingen aan het beleid te realiseren. Daarnaast is het de wettelijke taak van de medezeggenschapsraden om advies uit te brengen over de beleidswijziging in het aanmeldbeleid. Wij zien hun betrokkenheid bij het traject dan ook niet als onderdeel van het participatietraject en hebben hun data niet meegenomen in onze analyse.

5.6.2 TIJDLIJN

De onderstaande tijdlijn geeft de momenten weer waarop inwoners (rood) en raadsleden (groen) bij het participatietraject betrokken zijn.



5.6.3 ERVARINGEN

Verwachtingen vooraf verschillend beoordeeld door professionals en ouders

Met de betrokken actoren is op verschillende participatieniveaus geparticipeerd. Zo is met de regiegroep en het projectteam geco-creëerd. Geënquêteerde leden geven aan dat dit goed

gecommuniceerd is: zij geven allen aan dat door de gemeente is uitgelegd voor welk niveau er werd gekozen en dat hun verwachtingen vooraf goed gemanaged waren. Zij beoordelen het traject met een 8,0 gemiddeld. De grote inzet en betrokkenheid van de gemeente wordt door hen veelvuldig benoemd. Ouders zijn op het participatieniveau raadplegen betrokken, maar daarover is vooraf niet goed gecommuniceerd: drie van de zes geënquêteerde deelnemende ouders geeft aan dat nooit duidelijk is geworden voor welk participatieniveau er was gekozen. Mede daardoor kwamen verwachtingen vooraf niet overeen met de werkelijkheid: van de voorgenoemde groep geeft drie op de zes aan enigszins goed en twee op de zes aan niet goed geïnformeerd te zijn geweest vooraf. Volgens een geënquêteerde ouder was "*(…) de vraag die gesteld werd: hoe moeten we het aanmeldbeleid vormgeven? Dat suggereert co-creatie, terwijl het feitelijk om raadplegen ging*". Deze groep beoordeelt het proces minder positief met een 6,1 gemiddeld.

Betrekken diverse groep ouders blijkt lastig

Uit het interne participatie- en communicatieplan blijkt dat is nagedacht over de inzet van verschillende middelen om ouders te werven voor de online werksessie in oktober 2020. Door gerichte campagnes via Facebook en Twitter, advertenties in het AD en reclameborden in de stad is door de gemeente getracht breed ouders te werven voor de onlinebijeenkomst. Via het netwerk gezonde wijkambassadeurs zijn ook ouders met een migratieachtergrond gesproken en gevraagd om ouders te werven voor de onlinebijeenkomst. Desondanks geeft de helft van de geënquêteerde ouders aan niet goed op de hoogte te zijn geweest van de momenten en manieren waarop kon worden geparticipeerd. Zo zegt één van hen: "*Ik kwam puur per toeval een bericht over de online sessie tegen*"[155]. De coronapandemie en als gevolg daarvan een volledig digitaal participatietraject hielp daarbij niet mee. Toch wordt uit de plannen niet duidelijk hoe de gemeente zich in zou gaan spannen om meer verschillende belanghebbende ouders te bereiken. Zo is bijvoorbeeld geen stakeholderanalyse uitgevoerd en is niet duidelijk hoe doelgroepen die disproportioneel werden benadeeld in de oude situatie (zoals lager opgeleiden, vaak met een migratieachtergrond) betrokken konden worden.

Informatievoorziening richting de raad voorafgaand aan het traject beperkt

De betrokkenheid en rol van de gemeenteraad tijdens het traject is een worsteling geweest. De gemeenteraad is tijdens het traject via raadsbrieven regelmatig geïnformeerd over (de status) van het traject. Aan de voorkant van het traject is echter niet duidelijk gecommuniceerd over de manier waarop het traject invulling zou krijgen. Destijds, in juni 2020, werd alleen vermeld dat de gemeente in samenwerking met schoolbesturen, -directeuren, leraren en ouders een gedeelde visie en plan van aanpak zou gaan ontwikkelen[156]. Volgens een raadslid "(…) moesten we afwachten waar de wethouder in samenspraak met schoolbesturen mee zou komen. De discussie over dit onderwerp werd

[155] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview inwoner.*

[156] Gemeente Utrecht (8 juni 2020). Raadsbrief *Aanbieding onderzoek aanmeldbeleid basisonderwijs*.

[na publicatie van het onderzoek, RKU] buiten ons blikveld verder gevoerd”[157]. De PvdA Utrecht ontwikkelde (met ambtelijke ondersteuning) een initiatiefvoorstel voor een nieuw aanmeldbeleid.[158] Tegelijkertijd werkte de projectgroep de projectbrief uit. De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat zij niet werd geïnformeerd over de inhoudelijke uitwerking van het initiatiefvoorstel. De ambtelijke ondersteuning mag daarover formeel geen mededelingen doen. Andersom werd de PvdA volgens de gemeente wel geïnformeerd over het traject van de projectgroep. Het initiatiefvoorstel is vervolgens in september 2020 wegens inhoudelijke argumenten ontraden. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente hierbij aan dat er in de projectgroep op een participatieve manier aan voorstellen werd gewerkt. De ideeën van de raad zijn daarin meegenomen. Wanneer de voorstellen in het initiatiefvoorstel van de PvdA aan het college waren opgelegd zou dat het werk in de projectgroep ernstig hebben bemoeilijkt. ‘We hebben de gemeenteraad voor ons gevoel op afstand moeten duwen. Op het moment dat je participeert moet je niet in de situatie komen dat de raad een bepaalde kant kiest’.[159] Daarna is in oktober 2020 de projectbrief aangeboden aan de gemeenteraad. Daarin staat een heldere uiteenzetting van de werkwijze om tot een nieuw aanmeldbeleid te komen en de rol van participatie daarbij. Vanaf dat moment is de gemeenteraad voortdurend op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.

5.6.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

Niet gelukt om een meer diverse groep ouders te laten participeren

Het participatietraject heeft door de coronapandemie voornamelijk online plaatsgevonden. Geënquêteerde deelnemers zijn mede daardoor kritisch over de toegankelijkheid van het traject (niet (drie op de tien) tot deels (ook drie op de tien) toegankelijk voor alle belanghebbende Utrechters). De online participatie was volgens hen ontoegankelijk voor mensen met weinig digitale vaardigheden en mensen met een migratieachtergrond. Dat kan verklaren waarom twee derde van de geënquêteerde deelnemers aangeeft geen diverse groep belanghebbenden tijdens het traject te hebben waargenomen. Zo geeft een inwoner aan: “*Er waren voornamelijk hoogopgeleide witte vrouwen bij de bijeenkomst. Daardoor bleef het toch een beetje een ‘feestje van het eigen clubje’*”. Ook binnen de ambtelijke organisatie geeft men aan dat het pogen om voldoende inclusief te participeren een worsteling was[160]. Volgens een raadslid had dit voorkomen kunnen worden: “*Wij hadden voordat het onderzoek plaatsvond met een hele diverse groep ouders gesproken. Zij hadden zich ook via onze partij aangemeld om mee te praten, maar zijn nooit voor het traject uitgenodigd*”.[161] De geënquêteerde deelnemers hebben de bijeenkomst(en) wel als prettig ervaren. De overgrote meerderheid onder hen (90%, 9 op 10) geeft aan dat zij zich tijdens het traject uitgenodigd voelden om inbreng te leveren.

[157] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid.*
[158] PvdA Utrecht (17 september 2020). Initiatiefvoorstel *Een eerlijke start voor ieder kind*.
[159] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[160] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[161] Rekenkamer Utrecht (2022*). Interview raadslid.*

Participatieniveau bepalend voor mate van betrokkenheid

Omdat niet iedere actor op hetzelfde niveau heeft geparticipeerd is het traject door de verschillende actoren anders ervaren. Doordat de regiegroep en het projectteam mochten co-creëren en bij meerdere werksessies aanwezig mochten zijn, werden zij nauw betrokken bij het traject. Alle geënquêteerden onder hen voelden zich dan ook gezien en gehoord tijdens het traject. Doordat ouders op het laagste niveau – raadplegen – hebben geparticipeerd en aan maar één online werksessie deel mochten nemen, voelden zij zich minder betrokken bij het traject. Onder de geënquêteerde ouders geeft 40% (2 op 5) aan gezien en gehoord te zijn tijdens het traject. Een geraadpleegde ouder geeft aan: "*Er was geen echte aandacht voor wat er door mij werd ingebracht. De regiegroep had zelf niet aan de tussengroep gedacht* [ouders die kinderen al hadden aangemeld voor een school maar die dat onder het nieuwe beleid opnieuw moesten doen, RKU]*, maar daar is nadat ik hen daarop had gewezen niets voor geregeld. Daardoor vallen die ouders nu tussen wal en schip*".

Kwaliteitsimpuls voor alle actoren waarneembaar

De gemeente heeft na de online werksessie op 12 oktober 2020 aan de hand van een verslag aan deelnemers teruggekoppeld wat tijdens de sessie is opgehaald. Hierin is niet zichtbaar wat van de inbreng wel en niet zou worden meegenomen en waarom. Toch zijn wel elementen, zoals het in stand houden van de 'broertjes en zusjes' regeling, terug te vinden in het uiteindelijke beleid. Ook binnen de ambtelijke organisatie wordt benadrukt dat inbreng van ouders uit de online werksessies en reacties op DenkMee verwerkt zijn in het eindproduct: "*Ouders hebben bij ons nadrukkelijk aangegeven dat er één onafhankelijke plek moest komen om aan te melden, over de schoolbesturen heen. Ouders vonden dat een gemeentelijke taak. (…) Dat principe was van tevoren geen insteek, maar is wel uit de participatie naar voren gekomen*"[162]. Op een enkele ouder na geven de geënquêteerde actoren dan ook aan dat zij zien dat hun inbreng het beleid heeft verbeterd.

5.6.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

Uit de ervaringen van inwoners, raadsleden, ambtelijk betrokkenen en externe samenwerkingspartners bij deze casestudy komen de volgende leer- en verbeterpunten naar voren:

- Communiceer voorafgaand aan het traject duidelijker voor welk participatieniveau is gekozen. Op die manier ontstaan er geen verkeerde verwachtingen over de beïnvloedingsruimte zoals bij deze casus bij de groep betrokken ouders wel het geval was.
- Denk van tevoren beter na over hoe ondervertegenwoordigde doelgroepen betrokken kunnen worden bij het traject, volg daarbij de participatieleidraad en nodig meer proactief uit.
- Participeer met alle actoren op hetzelfde niveau. Dat voorkomt dat de groep die op een lager niveau participeert (in dit geval de ouders) zich minder serieus genomen

[162] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*

voelt dan de groep(en) die op een hoger niveau participeren (regiegroep, projectteam).

- Koppel na (online) werksessies niet alleen terug over wat er is opgehaald, maar ook wat daarvan wel en niet wordt/ is meegenomen en beargumenteer waarom. Dat maakt voor deelnemers inzichtelijker wat er met hun inbreng gebeurt.
- Maak voor raadsleden het proces en de opbrengst van het traject navolgbaar. Dat kan door het delen van het participatieplan of andere manier van vooraf informeren, door duidelijker uit te leggen wat de inbreng van deelnemers was en door te laten zien hoe dat in het eindproduct is verwerkt.



Oosterspoorbaan (fase 1)

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

WERKWIJZE

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van vier stappen:

- Documentstudie: we hebben het programma *Samen stad maken* aan de hand van de norm en bijbehorende criteria geanalyseerd. Daarnaast hebben we voor de geselecteerde casestudy's de informatie opgevraagd die inzicht geeft in het doorlopen participatietraject. Voor deze trajecten hebben we ook de raadsinformatie bestudeerd. Het overzicht van de kerndocumenten waarop onze bevindingen zijn gebaseerd volgt in de volgende paragraaf.
- Casestudy's: Toepassing van de casestudy methode vraagt om een zorgvuldige casusselectie waarbij de zogenoemde *replicatie logica* gewaarborgd wordt.[163] Dit houdt in dat een bevinding enkel robuust en valide is wanneer deze aan de hand van dezelfde insteek in soortgelijke casussen terugkomt.

  Bij de publicatie van het onderzoeksplan op 1 februari 2022 zijn de gemeenteraad en inwoners via sociale media uitgenodigd om suggesties voor een casestudy aan te dragen. In totaal ontvingen wij twintig suggesties afkomstig van vijf raadsfracties en zeven inwoners. De selectie van zes casestudy's hebben we gedaan aan de hand van de volgende criteria:
  - Participatieniveaus: casestudy's over alle drie de inwonerparticipatieniveaus.
  - Participatievormen: casestudy's met variatie in de ingezette middelen. Trajecten zowel fysiek als digitaal (online participatie) of met een mix van beide ingevuld.
  - Spreiding: casestudy's met spreiding over verschillende beleidsterreinen.
  - Trajectstatus: om trajecten van begin tot eind met elkaar te kunnen vergelijken en daarmee ook iets te zeggen over de geboekte resultaten, kiezen we ervoor om alleen naar afgeronde participatietrajecten te kijken. In de meeste gevallen gaat dat om een project waarover in de jaren 2019, 2020, 2021 of 2022 een raadsbesluit is genomen en waarvoor voorafgaand een inwonerparticipatietraject is afgerond.

  De casestudy's voerden wij – om de replicatie logica te waarborgen – steeds op dezelfde manier uit:
  1. Analyse van het participatietraject door een eerste gesprek met de projectmanager(s) en het doornemen van de beschikbare documenten.
  2. Aan de hand van een vastgesteld enquêteformulier in gesprek met inwoners. Voor de ruimtelijke projecten gingen we op verschillende dagen en tijdstippen van deur tot deur in het spreidingsgebied van de uitnodigingen van de gemeente in het kader van participatie. In totaal hebben wij gesproken met 412 inwoners, waarvan

[163] Yin (2003). *Case Study Research Design and Methods (3e editie).* Pagina 47.

er 126 aan een traject deelnamen en 286 niet hebben deelgenomen. In de onderstaande tabel zijn de aantallen per casestudy weergegeven:

Casestudy	Deelnemers	Niet-deelnemers	Totale respons
Thomas á Kempisplantsoen	21	71	92
Oosterspoorbaan	25	70	95
Deelproject 1	9	36	45
Deelproject 2	9	12	21
Deelproject 3	7	22	29
Maliebaan	22	35	57
Aanmeldbeleid basisscholen	14	-	14
Rachmaninoffplantsoen	12	24	36
Energielandschap Rijnenburg	32	86	118
Totaal	**126**	**286**	**412**

Van de antwoorden op de gesloten vragen is een tabellenboek opgemaakt dat via onze internetpagina kan worden ingezien. Naast de individuele inwoners hebben wij ook gesprekken gevoerd met negen (externe) partijen die bij deze casestudy's betrokken zijn, zoals woningcorporaties, communicatie- en procesbegeleiders, inwonersstichtingen en -verenigingen.

3. Aan de hand van een vastgestelde vragenlijst in gesprek met de projectmanagers om hun visie, ervaringen en verbetersuggesties in beeld te brengen. In de periode maart tot en met augustus 2022 spraken wij met elf medewerkers van de gemeente die bij deze casestudy's betrokken waren als projectmanager of medewerker.
4. Aan de hand van de relevante normen in gesprek met raadsleden. Hierbij spraken wij naast de ervaringen in de specifieke casestudy('s) ook over algemene ervaringen met inwonerparticipatie. In de periode april tot en met september 2022 spraken wij met dertien (oud)raadsleden en twee (oud)fractiemedewerkers.

Daarnaast hebben we twee groepsgesprekken gevoerd met ieder vier inwoners die nauw betrokken zijn bij andere inwonerparticipatietrajecten in de stad. Het overzicht van de personen en organisaties die wij geraadpleegd hebben, volgt hierna.

- Casus specifieke analyses: per casestudy hebben we het beschikbare materiaal in documenten, uit de ingevulde enquêtes en de gehouden interviews in samenhang geanalyseerd. De bevindingen zijn vastgelegd in aparte casestudy paragrafen in hoofdstuk 5 van de voorliggende nota van bevindingen.
- Overkoepelende analyse en rapportage: Het onderzoeksmateriaal uit de voorgaande stappen is in samenhang geanalyseerd en opgenomen in de hoofdstukken 2, 3 en 4.

Ons onderzoek heeft voornamelijk een kwalitatieve insteek. De financiële analyse is beperkt tot een algemeen overzicht van het geld dat voor het programma *Samen stad maken* beschikbaar was en hoe dat is besteed in de jaren 2018 tot en met 2021. Doordat gewerkt is aan de hand van een vooraf vastgestelde gestandaardiseerde enquête met een combinatie van gesloten vragen (ja/ nee, beoordelen op een schaal) en open vragen (bijvoorbeeld 'Kunt u uw ervaringen met het participatietraject omschrijven?') is het mogelijk de uitkomsten enigszins te kwantificeren. Dit om een conclusie te kunnen trekken over hoe het participatietraject door inwoners gemiddeld gezien is ervaren zonder daarbij in anekdotes te verzanden. De antwoorden op de open vragen schetsen daarbij vooral de context. Uitspraken die illustratief zijn voor de ervaringen van een grotere groep inwoners zijn geanonimiseerd opgenomen in de tekst.

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht, ambtelijke organisatie:

- Directiesecretaris wijken
- Strategisch adviseur wijken
- Programmamanager samen stad maken
- Projectleider online participatie
- Adviseur kinderen en veiligheid
- Adviseur jeugd
- Beleidsadviseur onderwijs
- Manager onderwijs
- Senior programmamanager ruimte
- Procesadviseur gebiedsontwikkeling
- Communicatiestrateeg gezond stedelijk leven
- Beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling
- Projectleider Thomas à Kempisplantsoen
- Projectleiders Maliebaan (2)
- Projectleiders Oosterspoorbaan (3)
- Projectleider Rachmaninoffplantsoen
- Projectleider Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop
- Projectleider Aanmeldbeleid basisscholen

Externe samenwerkingspartners:

- Portaal
- Mitros
- Fris Alternatief
- Dietz
- Extern projectleider energielandschap
- Buren van Rijnenburg
- Initiatiefnemer Oosterspoorbaan

- Stichting Oosterspoorbaan
- Stichting Maliebaan
- Fietsersbond
- Belangenoverleg Buurt Welgelegen

Inwoners:

- Diverse gesprekken met individuele inwoners naar aanleiding van casestudy's, maar ook over participatietrajecten elders in de stad (3 personen)
- 2 groepsgesprekken (2 keer 4 personen)

Raadsleden van de volgende fracties:

- GroenLinks
- D66
- VVD
- PvdA
- CDA
- PvdD
- Volt
- EenUtrecht

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Gemeentelijke documenten**:**

- Gemeente Utrecht (oktober 2014). *Visie Welgelegen.*
- Gemeente Utrecht (13 januari 2015). Commissiebrief *Grondoverdracht zuidelijk deel Oosterspoorbaan.*
- Gemeente Utrecht (1 februari 2017). Notitie *Al doende vernieuwen.*
- Gemeente Utrecht (27 juni 2017). *Startnotitie duurzame energie in Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (6 juli 2017). Raadsvoorstel *Startdocument Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (31 augustus 2017). Raadsbrief *Startdocument transformatie en uitbreiding Rachmaninoffplantsoen 61-67.*
- Gemeente Utrecht (5 december 2017). SV 2017, nr. 128 over Vertraging fietspad Oosterspoorbaan (met antwoorden).
- Gemeente Utrecht (2018). Memo *Deelname aan Stichting Tijdelijke Natuur en beplanting zijkant Oosterspoorbaan.*
- Gemeente Utrecht (15 mei 2018). Raadsbrief *Procesvoorstel Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (8 maart 2019). Notitie *Samen stad maken op de Utrechtse manier. Voorstel van college voor uitwerking tijdens werkconferentie op 27 maart 2019.*

- Gemeente Utrecht (9 april 2019). Raadsbrief *Uitslag draagvlakmeting gebieden rond Smaragdplein, Rachmaninoffplantsoen en Schönberglaan.*
- Gemeente Utrecht (12 mei 2019). Raadsvoorstel *Vaststellen variant voor herinrichting Maliebaan.*
- Gemeente Utrecht (juli 2019). Actieprogramma *Samen stad maken op de Utrechtse manier.*
- Gemeente Utrecht (15 november 2019). Raadsbrief *Verkeerskundige beoordeling plan B herinrichting Maliebaan.*
- Gemeente Utrecht (21 november 2019). Notulen *Vergadering gemeenteraad.*
- Gemeente Utrecht (21 november 2019). Raadsvoorstel *Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier*.
- Gemeente Utrecht (19 maart 2020). SV 2020, nr. 40 over Een verkeersveilige Oosterspoorbaan met respect voor de omgeving (met antwoorden).
- Gemeente Utrecht (8 mei 2020). SV 2020, nr. 79 over Vervolg verkeersveilige Oosterspoorbaan met respect voor de omgeving – II (met antwoorden).
- Gemeente Utrecht (juni 2020). Raadsvoorstel *Visie en uitnodigingskader Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (juni 2020). *Visie Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (8 juni 2020). Raadsbrief *Aanbieding onderzoek aanmeldbeleid onderwijs.*
- Gemeente Utrecht (19 januari 2021). Powerpointpresentatie over de raadsinformatiebijeenkomst over *Parkeren bij het Rachmaninoffplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (19 februari 2021). Raadsbrief *Selectiebesluit Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (28 mei 2021). *Jaarstukken 2020.*
- Gemeente Utrecht (10 juni 2021). *3e voortgangsrapportage Samen stad maken.*
- Gemeente Utrecht (augustus 2021). Handleiding *De Utrechtse Participatieleidraad.*
- Gemeente Utrecht (november 2021). *Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (2 december 2021). *4e Voortgangsrapportage Samen stad maken*
- Gemeente Utrecht (21 april 2022). Raadsbrief *Onderzoek ontwikkeling parkeerterrein Rachmaninoffplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (12 mei 2022). *Jaarstukken 2021.*
- Gemeente Utrecht (15 juni 2022). Evaluatie participatie Maliebaan (uitvoering Motie M53 Participatie Maliebaan.
- Gemeente Utrecht (7 september 2022). Raadsbrief *Voorontwerp en vergunningaanvraag windmolens Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (29 september 2022). Raadsbrief *Voortgang Samen stad maken*.

- Gemeente Utrecht (7 oktober 2022). Raadsbrief *Beantwoording motie Thomas à* Kempisplantsoen.
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Herinrichting Maliebaan: kiezen uit vier varianten.*
- Gemeente Utrecht (z.d.). PowerPoint *Procesverslag van het Stadsgesprek met de regio over duurzame energie in Rijnenburg.*

Interne documenten Gemeente Utrecht:
- Mitros, Portaal en Gemeente Utrecht (2020). *Communicatieplan participatie TAK plantsoen.*

Schriftelijke vragen, moties en amendementen:
- D66, PvdD, PvdA (12 november 2015). Motie 2015/155 *Vernieuw de wijkparticipatie.*
- D66, Stadsbelang Utrecht, VVD, GroenLinks, Student & Starter, ChristenUnie, PvdA, CDA (21 november 2019). Motie 2019/424 *Samen stad maken op de Utrechtse manier door participatie en initiatief.*
- Stadsbelang Utrecht, DENK (21 november 2019). Amendement 2019/126 *Groepen Utrechters die we nu vaak missen.*
- DENK (21 november 2019). Motie 2019/437 *Participatie van Utrechters met een migratieachtergrond vergroten.*
- VVD, CDA (21 november 2019). Motie 2019/430 *Participatie is ook voor ondernemers.*
- DENK (21 november 2019). Motie 2019/436 *Participatie van Utrechters uit Overvecht en Kanaleneiland vergroten.*
- VVD, PvdA, CDA, DENK, Student & Starter, SP, PVV (19 december 2019). *Plan B voor de Maliebaan.*
- VDD (19 december 2019). Amendement 2019/162 *Plan B volwaardig uitwerken naast 3+.*
- Gemeente Utrecht (18 februari 2022). SV 2022, nr. 22 over *Voortgangsrapportage Samen Stad Maken* (met antwoord).
- Gemeente Utrecht (22 september 2022). SV 2022, nr. 192 over *Gang van zaken Rachmaninoffplantsoen* (met antwoorden).

Andere bronnen:
- Yin (2003). *Case Study Research Design and Methods (3e editie).*
- Happyland Collective (2015). *Procesboek Oosterspoorbaan.*
- Projectgroep Maliebaan, Gemeente Utrecht (februari 2016). *Twee kolommenstuk Maliebaan. Reacties n.a.v. inwonersavond 23 september 2015.*
- GroenLinks, D66 en ChristenUnie (1 juni 2018). Coalitieakkoord Utrecht 2018-2022 *Ruimte voor iedereen*.

- Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*
- Mitros, Portaal (2019). Startdocument *Herontwikkeling Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal (2020). *Thomas à Kempisplantsoen ambitie- en uitgangspuntendocument.*
- Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen & Hogeschool Utrecht (2020). *Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs?*
- VVD Utrecht (19 mei 2020). Mondelinge vraag tijdens Vragenuur over *Parkeren bij het Rachmaninoffplantsoen.*
- Schoolbesturen PO Utrecht vertegenwoordigd door de Regiegroep aanmeldbeleid (september 2020). *Projectbrief stedelijk aanmeldbeleid basisonderwijs Utrecht*.
- PvdA Utrecht (17 september 2020). Initiatiefvoorstel *Een eerlijke start voor ieder kind*.
- Pondera (1 december 2021). Notitie *Reikwijdte en Detailniveau.*
- GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter, ChristenUnie (1 juni 2022). Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 *Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat.*

Websites:

- Gemeente Utrecht (z.d.). *Utrecht in cijfers: bewonersparticipatie en initiatieven.* Geraadpleegd via: https://utrecht.incijfers.nl/dashboard/thema/bewonersparticipatie.
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Bouwprojecten: Rachmaninoff (Weltevreden): onderzoek bouw woningen.* Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/rachmaninoffplantsoen-weltevreden-onderzoek-bouw-woningen/.
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Duurzame energie in Rijnenburg en Reijerscop.* Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/duurzame-energie-in-rijnenburg-en-reijerscop/.
- Rijne Energie (z.d.). *Duurzame energie van, voor en door Utrechters en omgeving.* Geraadpleegd via: https://rijne-energie.nl.



REKENKAMER UTRECHT

wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.

JAARPLAN 2023



REKEN KAMER UTRECHT

JAARPLAN 2023

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Sjoerd Keulen
- Nanda ‘t Lam

MEDEWERKERS

- Vince van Houten
- Naomi Meys
- Jelte Schat
- Johan Snoei
- Gert Jan de Vries
- Gerth Molenaar (secretaris)

CONTACTGEGEVENS

030 - 286 1391
rekenkamer@utrecht.nl
utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

UTRECHT, 12 DECEMBER 2022

VOORWOORD

Voor u ligt het Jaarplan 2023 van de Rekenkamer Utrecht. Wij hebben in vervolg op het aantreden van de nieuwe gemeenteraad in maart 2022 een verzoek gedaan aan de fracties voor een nader gesprek over de invulling van het onderzoeksprogramma. Voor deze gesprekken hebben wij een gespreksnotitie met enkele concrete voorstellen voor onderzoeksonderwerpen opgesteld. Deze gesprekken hebben we in de periode eind augustus – half september met een groot aantal fracties gevoerd. Ook hebben we in september het Bewonerspanel Utrecht bevraagd over welke beleidsvelden en onderwerpen zij voor onderzoek door de rekenkamer belangrijk vinden.

Hiermee hebben we veel waardevolle input vanuit de raad en het bewonerspanel gekregen. Op basis van de ontvangen reacties hebben we voorliggend jaarplan opgesteld. Wij willen de daarbij gemaakte keuzes graag in een technische bijeenkomst aan de raad toelichten.

Paul Venhoeven, voorzitter

Gerth Molenaar, secretaris

Sjoerd Keulen, lid

Nanda ’t Lam, lid

INHOUDSOPGAVE

JAARPLAN 2023 IN ÉÉN OOGOPSLAG 5

1 TAAK, MISSIE EN STRATEGIE 7
1.1 TAAK 7
1.2 MISSIE EN STRATEGIE 7
1.3 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN EN STRATEGISCHE NOTIES 8

2 PROGRAMMERING EN UITVOERING 12
2.1 SELECTIECRITERIA ONDERZOEKSPROGRAMMERING 12
2.2 TYPEN ONDERZOEK EN SPREIDING 13
2.3 FINANCIËN EN CAPACITEIT 15

3 LOPEND ONDERZOEK 18
3.1 WONEN 18
3.2 INFORMATIEVEILIGHEID (VERVOLGONDERZOEK) 18
3.3 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2022 ONDERSTEUNING VOLKSVERTEGENWOORDIGING 18

4 PROGRAMMERING 2023 21
4.1 AANPAK 21
4.1.1 ORIËNTATIE, UITVRAAG EN GESPREKSRONDE RAADSFRACTIES 21
4.1.2 BEWONERSPANEL UTRECHT 21
4.1.3 SELECTIE 22
4.2 ONDERZOEKEN 22
4.2.1 ARMOEDEBELEID 22
4.2.2 GEZONDHEID EN GEZOND GEDRAG 23
4.2.3 AANPAK OVERLAST 24
4.2.4 OPENBAAR GROEN 24
4.2.5 ZICHT OP UITVOERING 25
4.2.6 ONDERZOEK IN G4-VERBAND 26
4.2.7 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2023 Klachtbehandeling 27
4.3 THEMA'S EN ONDERWERPEN OM TE VOLGEN 27
4.4 OVERIGE ACTIVITEITEN 27

BIJLAGE 1 GROSLIJST 28

JAARPLAN 2023 IN ÉÉN OOGOPSLAG

Taak, missie en strategie

- **Taak**: onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur
- **Missie**: het verbeteren van het gemeentelijk bestuur en het versterken van de publieke verantwoording
- **Strategie**: onafhankelijk onderzoek in het teken van bijdragen aan leren en verbeteren

Relevante ontwikkelingen

- **Landelijk**: houdbaarheid gemeentefinanciën en decentralisaties.
- **Stad**: groei van de stad en veranderende relatie tussen gemeente en inwoners/ondernemers.
- **Gemeente (organisatie)**: nieuwe vormen van samenwerking, sturing en verantwoording, en versterken bedrijfsvoering en uitvoering.
- **Rekenkamer**: onderzoeksprogram-mering en doorontwikkeling producten

Financiën en capaciteit



Afronden onderzoek

- **Wonen**
  - Actieplan Middenhuur publicatie februari 2023
- **NVVR Doe Mee-onderzoek 2022 Ondersteuning van de volksvertegenwoordiging**
- **Informatieveiligheid**
  - Vervolgonderzoek, uitgesteld



Nieuwe onderwerpen

- **Armoedebeleid**
- **Gezondheid en gezond gedrag**
- **Aanpak overlast**
- **Openbaar groen**
- **Zicht op uitvoering**

Invalshoeken

- **Kansen(on)gelijkheid**
- **Aandacht voor uitvoering**
- **Sturing en verantwoording**



Fotograaf: Rebecca Brockbernd

1 TAAK, MISSIE EN STRATEGIE

In dit hoofdstuk gaan wij in op de taak, missie en strategie van de rekenkamer. Hierbij benoemen we ook een aantal ontwikkelingen en strategische noties, die van belang zijn voor onze werkwijze bij het programmeren van onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we daar uitgebreider op in.

1.1 TAAK

De Rekenkamer Utrecht is een onafhankelijk bestuursorgaan van de gemeente Utrecht, met een grondslag in de gemeentewet (artikel 81 en 182-185). De rekenkamer heeft taken en bevoegdheden op een bij wet duidelijk afgebakend terrein. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (gemeentewet, artikel 182). Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat daarbij geen controle van de jaarrekening aangezien dat het werkterrein is van de accountant. De gemeenteraad heeft binnen de kaders van de wet voor Rekenkamer Utrecht het juridisch kader nader vastgelegd in een verordening. De Verordening Rekenkamer Utrecht is begin 2021 geactualiseerd (Gemeenteblad nr. 23412, 26 januari 2021).

Wet en verordening laten de rekenkamer ruimte om te bepalen welke invulling zij wil geven aan haar taak en werkwijze. Daarom hebben wij in een missie en strategie geformuleerd wat de rekenkamer wil bereiken en hoe zij dat doet.

1.2 MISSIE EN STRATEGIE

Missie
Rekenkamer Utrecht draagt bij aan het verbeteren van het gemeentelijk bestuur en het versterken van de publieke verantwoording. Met haar werk beoogt de rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te ondersteunen. En zo het belang van de samenleving te dienen. De kernactiviteit bij deze missie is het doen van onafhankelijk onderzoek naar het gevoerde bestuur en beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en van de instellingen waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk door de gemeente Utrecht worden bekostigd.

Strategie
De rekenkamer is onafhankelijk in de keuze van onderwerpen, de aanpak en planning van onderzoek, en de oordeelsvorming. Dat uitgangspunt houden wij hoog in het vaandel. Die onafhankelijkheid betekent niet dat wij ‘op afstand’ ons werk doen, integendeel. Voor een goede onderzoeksprogrammering is van belang dat de rekenkamer goed contact heeft met de raad en betrokken is bij wat er in de gemeentelijke organisatie en in de stad gebeurt.

De rekenkamer bereikt haar missie door onafhankelijk onderzoek uit te voeren en hierover te rapporteren. Het doen van onderzoek is onze kernactiviteit, maar niet als doel op zich. Het doen

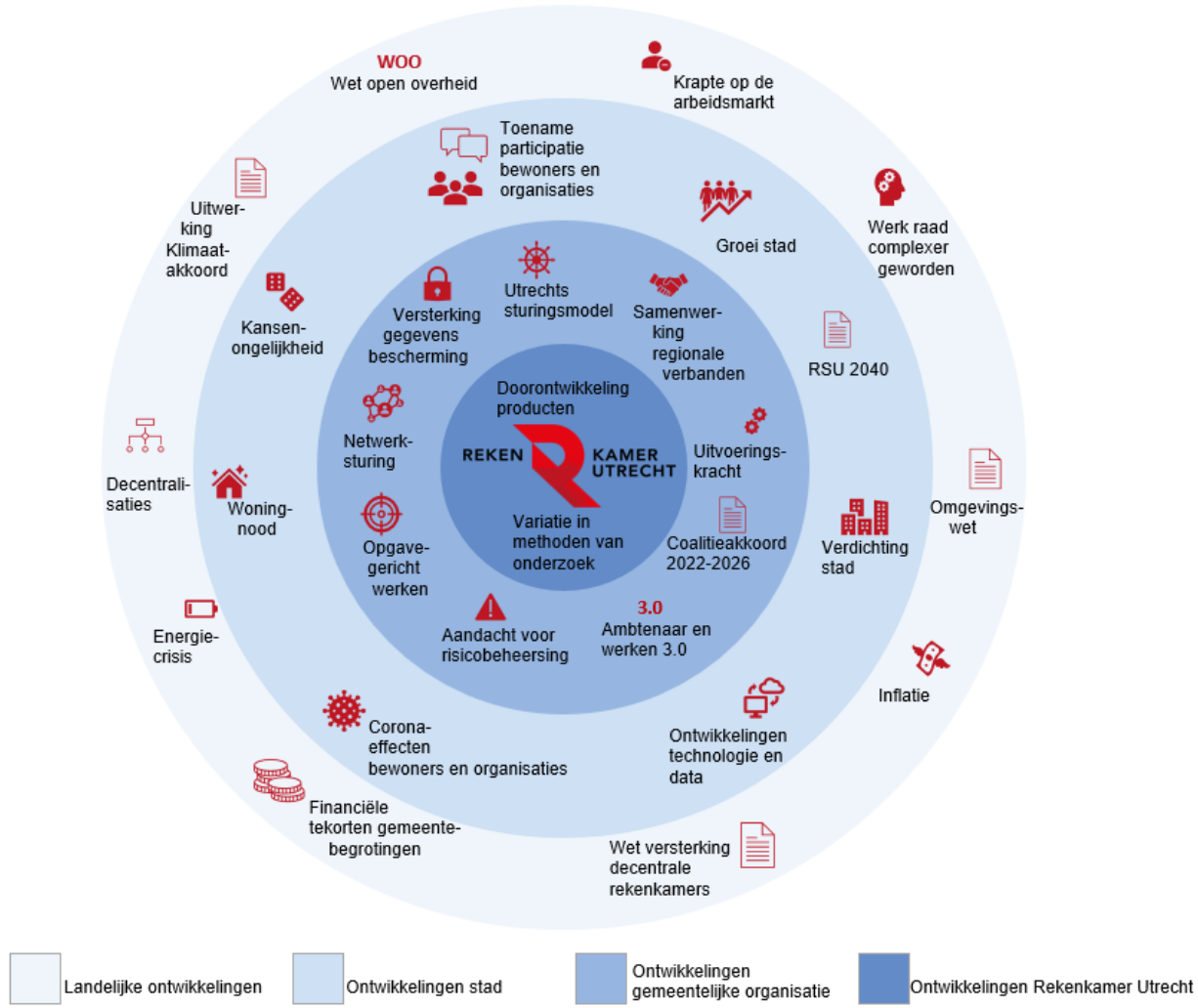
van onderzoek staat in het teken van bijdragen aan leren en verbeteren. Wij maken inzichtelijk wat er goed en fout gaat, en doen aanbevelingen over hoe het beter kan. Daarbij hoort ook dat wij nagaan welke opvolging is gegeven aan raadsbesluiten over aanbevelingen van de rekenkamer en de doorwerking daarvan.

De rekenkamer richt zich met haar publicaties in de eerste plaats tot de Utrechtse gemeenteraad, het college en de gemeentelijke organisatie. Daarnaast brengt zij de publicaties onder de aandacht van de Utrechtse samenleving door deze actief bekend te maken. Daarmee ondersteunen we de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad en maken tegelijkertijd voor de Utrechtse samenleving zichtbaar wat er terechtkomt van beleidsvoornemens van de gemeente.

1.3 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN EN STRATEGISCHE NOTIES

Bij haar strategische oriëntatie houdt de rekenkamer rekening met actuele ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de samenleving. De ontwikkelingen vinden op verschillende niveaus plaats: landelijk, in de stad en binnen de gemeentelijke organisatie (zie figuur 1).

Figuur 1. Relevante ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus



Op **landelijk** niveau is zichtbaar dat de houdbaarheid van de gemeentefinanciën onder druk staat. Decentralisaties – in 2015 in het sociaal domein en met de Omgevingswet op termijn ook in het ruimtelijk domein – zorgen voor een groeiend takenpakket. Veelal is daarbij sprake van taakstellingen, waardoor gemeenten middelen tekort komen om de nieuwe taken uit te kunnen voeren. Ook gemeenteraden krijgen daarmee een breder pakket aan onderwerpen om kaders voor te stellen en de controlerende taak uit te oefenen. Momenteel zijn er grote onzekerheden over de gevolgen van de sterk gestegen energielasten en inflatie, naast een mogelijke nieuwe golf van corona.

In de **stad** zien we met de groei en verdere verdichting veel uitdagingen op ruimtelijk gebied. De gemeente beschrijft in de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 hoe zij de stad op de langere termijn wil inrichten. Ook de veranderende relatie tussen de gemeente en haar inwoners en ondernemers is een belangrijke ontwikkeling die onder andere tot uitdrukking komt door de toename van bewonersparticipatie. Een aandachtspunt is de toename van de kansenongelijkheid. Ook de voortdurende problemen op de woningmarkt en de uitdagingen die de energietransitie en de klimaatadaptatie stellen, mogen in dit verband niet onvermeld blijven.

Binnen de **gemeentelijke organisatie** zien we dat het opgavegericht werken, netwerksturing, de samenwerking in regionale verbanden en het Utrechts model van sturen en verantwoorden steeds meer vorm krijgen. Daarnaast wordt ingezet op de versterking van de bedrijfsvoering met trajecten als werken 3.0 en ambtenaar 3.0 en de extra inzet op risicobeheersing en gegevensbescherming.

Bij en naast de geschetste ontwikkelingen op verschillende niveaus zien we enkele strategische noties, die relevant zijn voor de keuzes in het jaarplan. We streven ernaar om hiermee focus aan te brengen in onze onderzoeksprogrammering en bij de verdere uitwerking van de onderzoeken. Deze noties zijn:

- Focus op de grote opgaven. Dit betreft – onder meer – de groei van de stad, vraagstukken van kansenongelijkheid, de data- en informatiesamenleving, en ‘gezond stedelijk leven’ in vele facetten. Hierbij gaat het niet alleen om beleids- en planontwikkeling, maar zeker ook om uitvoering en realisatie.
- Focus op het inwonerperspectief. In het kader van dit perspectief kan bijvoorbeeld gelet worden op kwetsbare groepen, bewonersparticipatie, inclusiviteit en diversiteit, de relatie overheid – samenleving – inwoner, en de dienstverlening en (mate van) zelfredzaamheid.
- Focus op sturing en verantwoording. Dit raakt aan een kerntaak van de rekenkamer, namelijk door in het onderzoek te letten op de kwaliteit van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, het ingezette instrumentarium, en monitoring en evaluatie. De rekenkamer wil in meer algemene zin beoordelen hoe het systeem van sturen en verantwoorden bij de gemeente functioneert.
- Focus op de bijdrage aan het versterken van de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Deze focus raakt ook aan sturing en verantwoording, maar betreft meer specifiek de rol van de rekenkamer ten behoeve van de raad. Daarbij gaat het onder meer om de kwaliteit van de informatievoorziening (volledig, juist, tijdig etc.) en om het beoordelen van de mate waarin met de beschikbare informatie een aannemelijk inzicht in doelbereiking en doeltreffendheid kan worden gegeven.

Deze ontwikkelingen en strategische noties zijn voor de **rekenkamer** zelf van betekenis voor de programmering en inrichting van het onderzoek, het gebruik van onderzoeksbevoegdheden bij partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke en/of financiële relatie heeft, en voor eventuele samenwerking met andere rekenkamers.



Fotograaf: Geert Broertjes

2 PROGRAMMERING EN UITVOERING

In dit hoofdstuk gaan wij in op de onderzoeksprogrammering en uitvoering van het jaarplan. Daarbij behandelen we eerst de criteria om tot een selectie van onderwerpen te komen. Vervolgens wordt aangegeven welke typen onderzoek we onderscheiden. Tenslotte besteden we aandacht aan de beschikbare financiën en capaciteit.

2.1 SELECTIECRITERIA ONDERZOEKSPROGRAMMERING

De rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen zij onderzoekt, wanneer zij dat doet en hoe zij het onderzoek aanpakt. Voor de keuze van de onderwerpen raadplegen wij de raad. Door de raadsfracties is bij gesprekken in augustus-september 2022 gereageerd op enkele voorstellen van de rekenkamer en zijn daarnaast andere onderwerpen aangedragen. De groslijst (zie bijlage 2) is met deze inbreng geactualiseerd.

Daarnaast maken wij ook gebruik van suggesties van de Utrechtse bevolking. Naast de vragen en onderwerpen, die ons via de Ideeënbox worden voorgelegd, hebben we voor dit jaarplan in september 2022 ook het Bewonerspanel Utrecht geraadpleegd. Op de uitkomsten hiervan gaan we hierna verder in. Gelet op de veelheid van onderwerpen is een strakke selectie nodig om tot een uitvoerbaar onderzoeksprogramma te komen.

Bij de onderwerpselectie spelen verschillende criteria een rol (figuur 2).

Figuur 2. Criteria voor onderwerpselectie

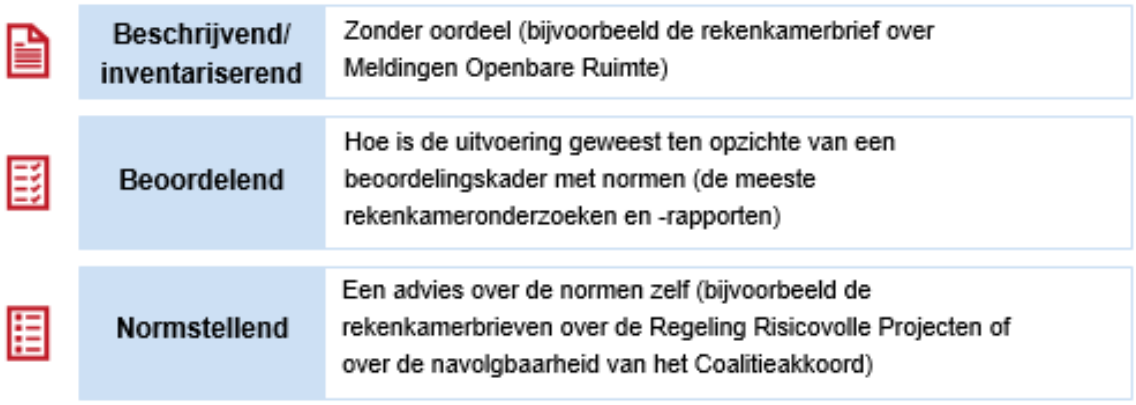
	**Beleidsterrein gemeente**	Het onderwerp betreft een beleidsterrein waarop de gemeente invloed heeft en waarbij sprake is van een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.
	**Maatschappelijk of financieel belang**	Het onderwerp heeft een groot maatschappelijk en/of financieel belang.
	**Raakt inwoners**	Het onderwerp raakt de positie en belangen van inwoners.
	**Risico's**	Het onderwerp draagt risico's van ondoelmatigheid, ondoeltreffendheid of onrechtmatigheid in zich.
	**Toegevoegde waarde**	Het onderzoek levert informatie op waarover de raad niet makkelijk kan beschikken en bij het onderzoek is de unieke positie van de rekenkamer qua mogelijkheden en bevoegdheden van belang.
	**Spreiding**	Spreiding over beleidsterreinen: opeenvolgende onderzoeken vinden zo min mogelijk op hetzelfde beleidsterrein of bij hetzelfde organisatieonderdeel plaats.

Voor het programmeren van een rekenkameronderzoek is het belangrijk om goed te bepalen welke invalshoek en vraagstelling op welk moment nuttig kunnen zijn. We letten hierbij op de relevante trends en strategische noties die we in hoofdstuk 1 hebben benoemd. Om dubbel werk te voorkomen gaan we ook na welke onderwerpen door Concernaudit worden geprogrammeerd, in het bijzonder voor wat betreft het 213a-onderzoek. Hierover vindt afstemming plaats.

2.2 TYPEN ONDERZOEK EN SPREIDING

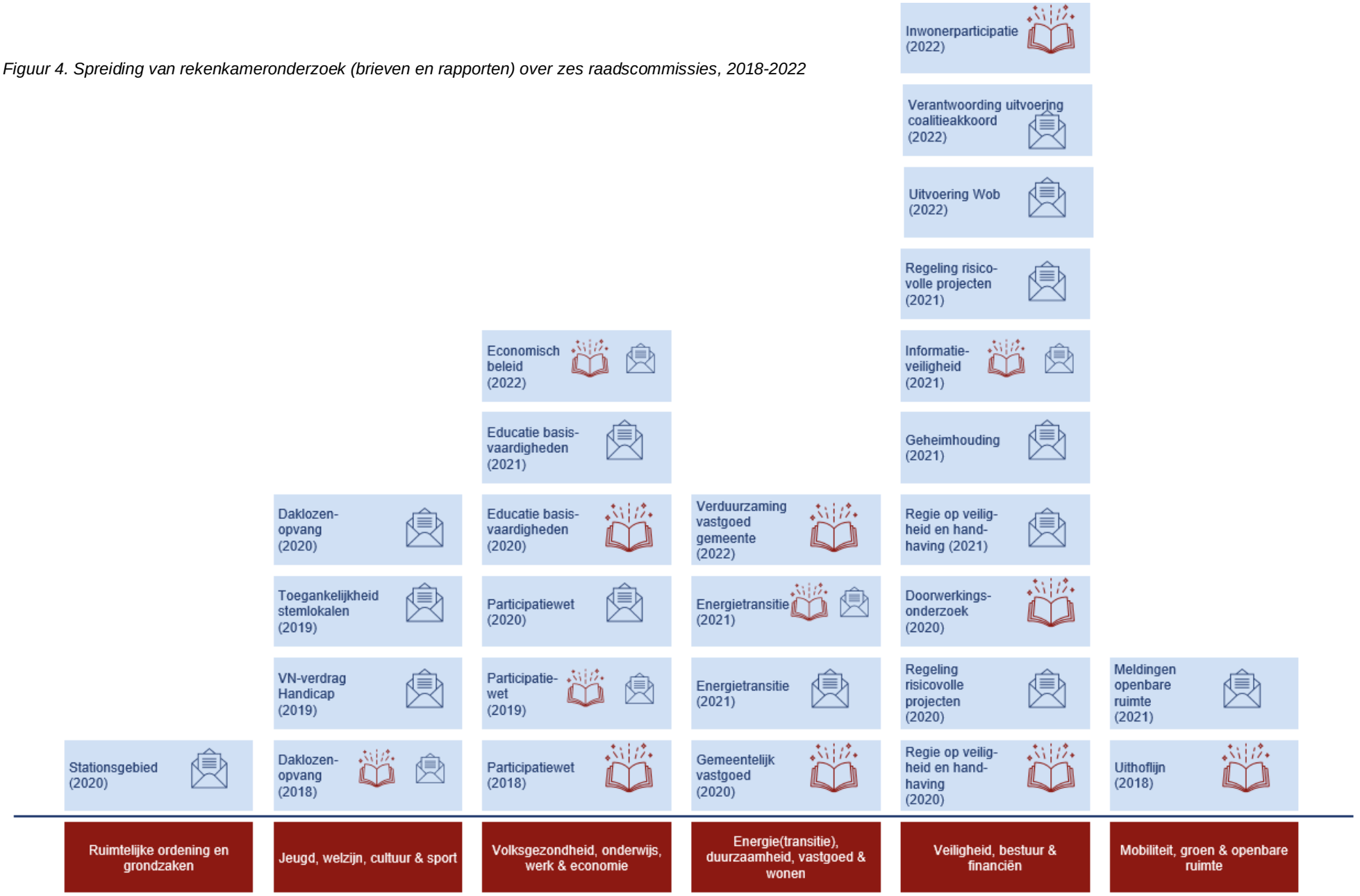
Bij de programmering brengen we ook variatie aan in type onderzoek en producten.
We onderscheiden, kort samengevat, drie typen onderzoek (figuur 3).

Figuur 3. Variatie in typen onderzoek al naar gelang de aard van het onderzoek



We streven naar spreiding van ons onderzoek over verschillende beleidsprogramma's van de gemeente Utrecht. Figuur 4 laat voor de huidige raadscommissies zien welke onderwerpen de rekenkamer heeft onderzocht sinds 2018 en welke brieven en/of rapporten dat heeft opgeleverd. In eerdere jaren hebben de decentralisaties in het sociaal domein in het onderzoek van de rekenkamer veel aandacht gekregen. De laatste jaren is de aandacht meer in balans gebracht door ook onderzoek op andere beleidsdomeinen te doen. Alle publicaties zijn te vinden op de website van de rekenkamer.

Figuur 4. Spreiding van rekenkameronderzoek (brieven en rapporten) over zes raadscommissies, 2018-2022

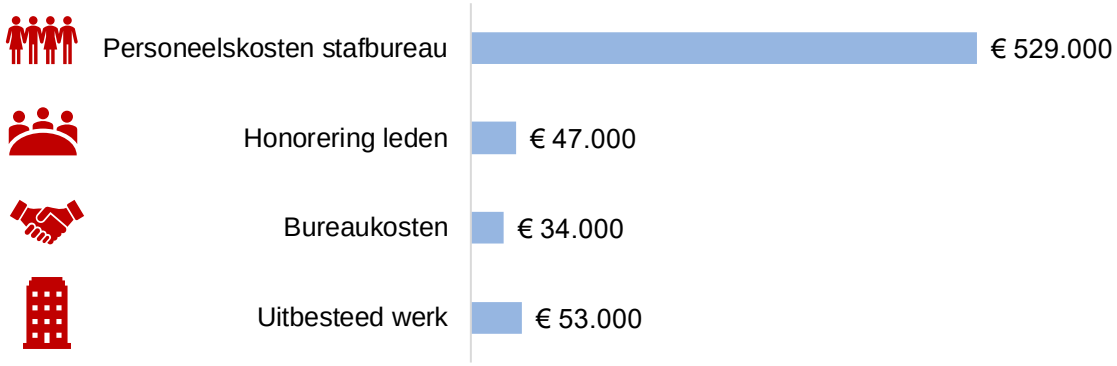


2.3 FINANCIËN EN CAPACITEIT

2.3.1 BEGROTING 2023

In het Jaarverslag 2022 (te publiceren vóór eind maart 2023) zal de besteding van de begroting 2022 worden gepresenteerd en toegelicht. De begroting 2023 bedraagt in totaal **€** 663.000. Figuur 5 toont hoe dit budget is verdeeld over verschillende onderdelen. Het grootste deel hiervan betreft de personele lasten.

Figuur 5. Verdeling van het budget 2023 van de rekenkamer



2.3.2 CAPACITEIT

De rekenkamer heeft in 2023 een staf van zes medewerkers (5,66 fte, waarvan 4,78 fte structureel en 0,88 fte tijdelijk). Voor het berekenen van de beschikbare capaciteit is uitgegaan van de VNG-norm van 1360 uur direct-productief per fte per jaar. Bij deze norm zijn geraamde uren voor vakantie, verlof, verzuim, opleidingen en indirecte uren voor overleg buiten beschouwing gelaten. Toegepast op de beschikbare capaciteit staf geeft dat op hoofdlijnen het volgende beeld. Op jaarbasis beschikt de rekenkamer in 2023 over 7700 uur.

2.3.3 VARIATIE IN OMVANG ONDERZOEKEN

De inzet van de beschikbare capaciteit voor het werkprogramma vergt ook een inschatting van de omvang van een project. Als vuistregel hanteren we de volgende onderverdeling om de omvang van een onderzoek te duiden:

- Klein project, minder dan 100 dagen
- Middelgroot project, 100 - 200 dagen
- Groot project, meer dan 200 dagen

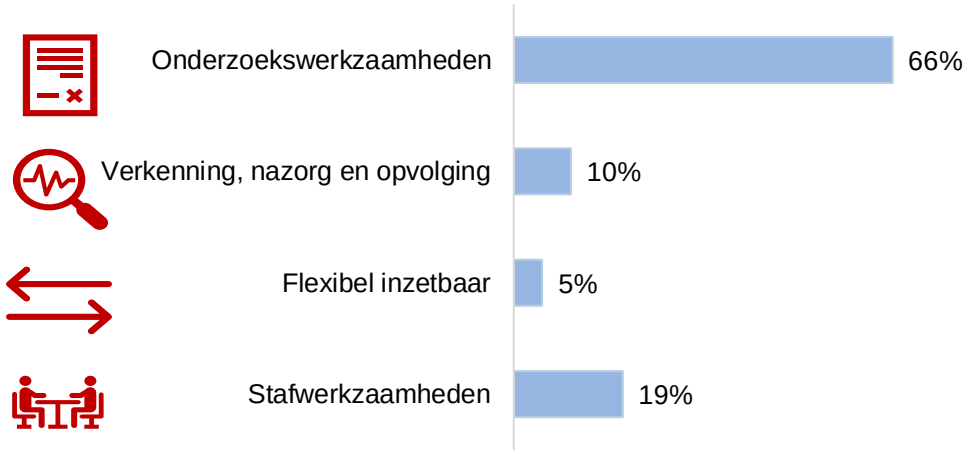
We wisselen grote(re) en kleine(re) onderzoeken af. Naast de grotere en diepgaandere onderzoeken zoals we die de afgelopen jaren vaak hebben gedaan, willen we vaker ook kleinere onderzoeken uitvoeren. Bijvoorbeeld door in kort tijdsbestek onderzoek met een beperkte scope uit te voeren dat leidt tot een beknopt rapport of brief, door in te haken op urgente actuele ontwikkelingen, waarbij ook een verzoek van de raad aan de orde kan zijn. We merken hierbij op

dat qua tijdbeslag ook meespeelt of sprake is van een eigenstandig onderzoek of een onderzoek in samenwerking met andere rekenkamers (zoals in G4 of regionaal verband).

2.3.4 INZET BESCHIKBARE CAPACITEIT

De beschikbare capaciteit voor de looptijd van dit jaarplan (i.c. 7700 uur = 100 procent) is als volgt toebedeeld (figuur 6).

Figuur 6. Toedeling inzet beschikbare capaciteit



Ter toelichting bij de onderscheiden categorieën:

- Onderzoek: alle relevante activiteiten van voorbereiding, uitvoering tot en met rapportage, publicatie, behandeling en evaluatie;
- Verkenning, nazorg en opvolging: dit betreft de volgonderwerpen, maar ook activiteiten die verband houden met de doorwerking van afgerond onderzoek en kunnen leiden tot rekenkamerbrieven;
- Flexibel inzetbaar: vrije ruimte, in te zetten op basis van actualiteit;
- Stafwerkzaamheden: activiteiten ten behoeve van het functioneren van de rekenkamer in het algemeen, waaronder voor het bestuur en voor de bureau-aangelegenheden.



Fotograaf: Gerrit Serne

3 LOPEND ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt het lopend onderzoek kort behandeld. Het betreft onderzoek dat is gestart in 2022 en waarvan de afronding doorloopt in het eerste kwartaal van 2023. Het onderzoek Inwonerparticipatie is afgerond en wordt nog in december 2022 gepubliceerd.
De onderzoeksplannen van lopend onderzoek staan op onze website:
https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer

3.1 WONEN

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment. De centrale vraag van het onderzoek is: In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht erin de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment te vergroten en wat is de betekenis en het effect van het meervoudig sturen daarbij? Dit onderzoek is afgerond. Eind oktober is het ambtelijk wederhoor opgestart. Begin december is het rapport voor bestuurlijk wederhoor aan het college aangeboden, waarbij rekening wordt gehouden met het kerstreces. Publicatie is voorzien eind januari / begin februari 2023.

3.2 INFORMATIEVEILIGHEID (VERVOLGONDERZOEK)

Bij de presentatie en raadsbehandeling van het rapport *Zo sterk als de zwakste schakel* (april 2021) heeft de rekenkamer aangegeven vervolgonderzoek te zullen doen. In dit onderzoek zal de stand van de informatieveiligheid en het beleid worden onderzocht in het kader van de uitvoering van het plan van aanpak van het college in reactie op het raadsbesluit over het rekenkamerrapport. In eerste instantie leek een onderzoek in 2022 passend. Het college van B&W geeft in het Jaarverslag gegevensbescherming 2021 en de bijbehorende raadsbrief aan dat er voortgang wordt geboekt op het aanpakken van de strategische risico's die uit het rekenkameronderzoek naar voren zijn gekomen. Tegelijkertijd blijkt dat de implementatie van maatregelen nog wel langer duren. Bijvoorbeeld de uitrol van Werken 3.0 gaat minder snel dan beloofd; de vervanging van de huidige infrastructuur zal naar verwachting in december 2022 zijn afgerond. Wij hebben daarom besloten het vervolgonderzoek uit te stellen tot 2023. Met oog op de inzet van externe deskundigheid beschouwen we dit voor onze eigen inzet als een klein onderzoek.

3.3 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2022 ONDERSTEUNING VOLKSVERTEGENWOORDIGING

In een NVRR Doe-Mee-Onderzoek doet een groot aantal rekenkamers en rekenkamercommissies op initiatief en onder leiding van de NVRR gezamenlijk onderzoek naar een vraagstuk. Voor 2022 is de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging in het decentraal bestuur (gemeenten, provincies en waterschappen) als onderwerp gekozen. Rekenkamer Utrecht doet ook mee aan dit onderzoek, samen met een groot aantal andere rekenkamers en rekenkamercommissies.

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Wat is de staat van de financiële ondersteuning van het volksvertegenwoordigende orgaan?*

De NVRR en onderzoeksbureau PBLQ verwachten de resultaten van het onderzoek medio december 2022 op te leveren. Vervolgens kan de rekenkamer op basis daarvan een specifieke rapportage voor Utrecht opstellen. Op dit moment is, mede vanwege de inrichting van het wederhoor, nog niet aan te geven wanneer publicatie hiervan is voorzien. Met het oog op onze eigen inzet beschouwen we dit als een klein onderzoek.



Fotograaf: Thomas Duiker

4 PROGRAMMERING 2023

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de programmering van de rekenkamer. Vanuit de taak, missie en strategie en de beoogde producten en beschikbare capaciteit van de rekenkamer (zie hoofdstuk 1 en 2) vullen wij – naast het lopende onderzoek (hoofdstuk 3) – het onderzoeksprogramma weloverwogen in.

4.1 AANPAK

4.1.1 ORIËNTATIE, UITVRAAG EN GESPREKSRONDE RAADSFRACTIES

Met het oog op de gebruikelijke consultatie van de raad bij de voorbereiding van het jaarplan heeft de rekenkamer een aantal volgonderwerpen (zie paragraaf 4.3) op hoofdlijnen verkend. Hierna hebben we drie onderwerpen geprioriteerd voor een mogelijk onderzoek, te weten:

- gezondheid, gezond gedrag en sport;
- jeugd(zorg);
- gebruik van openbare ruimte; beleid en onderhoud van openbaar groen en bomen.

Naast bovengenoemde onderwerpen vinden wij ook de volgende thema's en invalshoeken relevant voor mogelijk onderzoek en/of als volgonderwerp:

- aandacht voor de uitvoering (in verhouding tot plannen en nieuw beleid);
- kansen(on)gelijkheid.

Op basis van de gevoerde gesprekken kan de invalshoek van sturing en verantwoording hieraan worden toegevoegd.

4.1.2 BEWONERSPANEL UTRECHT

In de periode eind september – begin oktober 2022 heeft de afdeling Onderzoek & Advies op verzoek van de rekenkamer het Bewonerspanel Utrecht geraadpleegd met vragen over de bekendheid van de rekenkamer en naar welke thema's en onderwerpen de rekenkamer volgens het panel onderzoek zou moeten doen. De uitkomsten op hoofdlijnen zijn hier te vinden. De uitkomsten van het panel betrekt de rekenkamer bij de invulling van het onderzoeksprogramma. Dat doen we bij het selecteren van een onderwerp en door bij de uitwerking van de onderwerpen naast de inbreng van de raadsfracties en woordvoerders ook de accenten en opmerkingen van het bewonerspanel te betrekken.

Uit het bewonerspanel komt naar voren dat het thema duurzaamheid het hoogst scoort, waarbij verduurzaming en duurzame energie het vaakst als onderwerpen worden genoemd. Gevolgd door het thema ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de respondenten vooral onderwerpen in de sfeer van wonen, doorstroming en groei van de stad noemen. Gelet op deze antwoorden wijzen wij op het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd naar de energietransitie. Dit is een driedelig onderzoek waarvan de resultaten in 2021 en begin 2022 zijn gepubliceerd. Alle delen zijn terug te vinden op de website van de rekenkamer. Op het terrein van wonen heeft de rekenkamer in 2022 onderzoek gedaan naar het onderwerp 'middenhuur'. Het rapport zal eind januari / begin februari 2023 gepubliceerd worden.

4.1.3 SELECTIE

De opbrengst van de consultatieronde langs de fracties en de uitkomsten van het bewonerspanel hebben geleid tot de selectie van de volgende onderwerpen voor onderzoek:

- Armoedebeleid
- Gezondheid en gezond gedrag
- Aanpak overlast
- Openbaar groen
- Zicht op uitvoering

Vermeldenswaard is dat in G4-verband in 2023 zal worden gestart met een gezamenlijk onderzoek. Ook de NVRR zal in 2023 een Doe Mee-onderzoek doen. Bovendien hebben we volgonderwerpen benoemd, die eventueel als klein onderzoek kunnen worden uitgewerkt (zie paragraaf 4.3). De onderzoeksonderwerpen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

4.2 ONDERZOEKEN

De onderzoeksonderwerpen worden hierna toegelicht. Bij de nadere verkenning en voorbereiding van het onderzoek zullen we ook de woordvoerders uit de raad betrekken.

4.2.1 ARMOEDEBELEID

De gemeente Utrecht spant zich al langere tijd in om de armoede in de stad te bestrijden. Huishoudens worden in deze tijd geconfronteerd met sterk oplopende prijzen van energie en levensonderhoud. Daardoor krijgen meer Utrechters moeite om rond te komen en mee te kunnen doen. Armoede werkt door op andere levensterreinen. Denk hierbij onder andere aan gezondheid, sport en welzijn. In onze gesprekken met de raadsfracties is het onderwerp armoede met regelmaat benoemd. Raadsleden hebben bijvoorbeeld vragen over de effecten van de huidige situatie, ontstaan er bijvoorbeeld nieuwe groepen armen, en over het bereik en effecten van de armoederegelingen die in Utrecht worden ingezet. Ook bewoners stellen in onze uitvraag via het Bewonerspanel soortgelijke vragen. Terugkerend zijn de vragen of het lukt om alle Utrechters die het nodig hebben te bereiken en of het vervolgens lukt om hen voldoende te ondersteunen en bestaanszekerheid te bieden.

Op 6 juni 2019 heeft de gemeenteraad de *Actieagenda Utrechters schuldenvrij* vastgesteld. De eerste pijler van de actieagenda gaat in op rondkomen en meedoen en geeft aan dat de gemeente doorgaat met de armoede-aanpak. De gemeente Utrecht kiest ervoor om armoede te bestrijden. Daarbij wil zij de situatie voor mensen die in armoede leven draaglijker maken en de gevolgen minimaliseren. In de aanpak wordt ook focus aangebracht door meer te gaan doen voor kinderen en jongvolwassenen. In het *Coalitieakkoord 2022-2026 Investeren in Utrecht* worden investeringen in de aanpak van armoede aangekondigd. Er zal een impuls worden gegeven aan het armoedebeleid, onder andere door armoederegelingen te vereenvoudigen, ruimhartiger toe te passen en breder toegankelijk te maken. Uit de uitvoeringsbrief bij het coalitieakkoord maken wij op dat er voor het vierde kwartaal van 2023 een *Nota nieuw armoedebeleid 2024 -2027* gepland staat. Daarbij stelt

het college wel als voorwaarde dat na het eerste kwartaal 2023 de koopkrachtcrisis moet afnemen en de ontwikkeling van meerjarig beleid mogelijk is.

Armoede is een breed onderwerp en er zijn veel ontwikkelingen gaande die aan dit thema raken. Door extra investeringen en een nota armoedebeleid zal de gemeente Utrecht hier ook op gaan inspelen. In de verkenning ter voorbereiding op het onderzoek zullen we dit onderwerp daarom scherp afbakenen en in een korte doorlooptijd uit moeten voeren. Zodat de uitkomsten ook inbreng kunnen bieden voor de gewenste impuls. Ons staat daarom een klein tot middelgroot onderzoek voor ogen.

4.2.2 GEZONDHEID EN GEZOND GEDRAG

De gemeente wil de ontwikkeling van de stad benutten om te zorgen dat iedereen mee kan doen. Daartoe heeft de gemeente een visie ontwikkeld, ‘gezond stedelijk leven voor iedereen’. Dit betekent dat iedereen gezond en prettig kan wonen en werken in de groeiende stad. Gezondheid is in deze visie een breed begrip, dat gaat over de hele stad en gemeentelijke organisatie; van duurzaamheid tot wonen en van digitalisering tot zorg. Deze visie is doorvertaald in de nota volksgezondheid 2019-2022 ‘Gezondheid voor iedereen’.

Uit voortgangsrapportages blijkt dat de gezondheidsverschillen tussen mensen blijven toenemen (deels door corona) en dat dit het grootste vraagstuk blijft. Ook in het Coalitieakkoord 2022-2026 staat dat de gezondheidsverschillen tussen verschillende buurten nog altijd groot zijn, ondanks eerdere inspanningen. Er wordt een aantal speerpunten genoemd, bijvoorbeeld het verbeteren van de mentale gezondheid, het voorkomen van onder- en overgewicht, en rookvrij opgroeien.

Op 21 november 2022 is het Utrechts Gezondheidsprofiel (UGP) 2022 gepubliceerd. Hierin worden urgente problemen en gezondheidsverschillen in beeld gebracht. Een van de belangrijkste conclusies van het UGP is dat de mentale gezondheid en leefstijl van Utrechters extra aandacht vragen, met name als het gaat om jongvolwassenen. Een kwart van hen heeft matige tot ernstige psychische problemen. Bovendien blijkt dat drugsgebruik onder deze groep genormaliseerd is. Een andere belangrijke conclusie is dat gezondheidsachterstanden groter geworden zijn voor mensen die moeite hebben om rond te komen, kinderen die opgroeien in een gezin met lage welvaart en mensen met basisonderwijs, of vmbo-opleiding.

Tijdens het rondje langs de raadsfracties werd het thema gezondheid verschillende keren genoemd. Het gaat hierbij om onderwerpen als ongelijkheid (tussen wijken), ervaren versus feitelijke gezondheid, maar ook de betaalbaarheid van gezonde voeding. Van het bewonerspanel kiest 9% volksgezondheid als thema waar de rekenkamer onderzoek naar zou moeten doen. Panelleden noemen vooral gezondheidsverschillen, gezond gedrag en preventie als mogelijke onderwerpen voor onderzoek.

De gemeente is van plan om in het derde kwartaal van 2023 een nieuwe nota volksgezondheid vast te stellen. De rekenkamer wil daarom voor deze tijd een onderzoek uitvoeren op het thema gezondheid en gezond gedrag. Dit zal een klein onderzoek zijn met een scherpe afbakening, bijvoorbeeld door het onderzoek te richten op een specifiek aspect of doelgroep van gezondheid. We verkennen hierbij de mogelijkheid om de thema's kansenongelijkheid en uitvoeringskracht in het onderzoek mee te nemen.

4.2.3 AANPAK OVERLAST

Uit het bewonerspanel blijkt dat veiligheid, en met name overlast, een thema is waar Utrechters graag onderzoek naar gedaan zien worden. Onder een groot deel van de respondenten heerst het gevoel dat drugs- en jongerenoverlast de afgelopen jaren is toegenomen. In het coalitieakkoord 2022-2026 wordt overlast in relatie tot jongeren en drugs niet genoemd. Wel kent de gemeente voorbeelden van een meer gebiedsspecifieke aanpak van overlast. Een recent voorbeeld daarvan is de aanpak van (onder meer drugsgerelateerde) overlast in de omgeving van Utrecht Centraal. Eerder, in 2017, ontwikkelde de gemeente een gerichte aanpak voor het gebied Lombok Oost om daar overlast door jongeren en door drugshandel en -gebruik tegen te gaan.

Een recent en actueel voorbeeld van drugs- en jongerenoverlast is overlast door lachgasgebruik. Het gaat dan onder andere om geluidsoverlast (vullen van tanks), milieuverontreiniging (achterlaten van ballonnen en ampullen) en groepsvorming (gebruik vindt regelmatig plaats in grote groepen). Sinds februari 2020 is in Utrecht een lachgasverbod ingesteld voor vier gebieden en sinds januari 2021 geldt een lachgasverbod voor de wijken Zuidwest, West, Noordwest en Overvecht. Uit een evaluatie van het verbod blijkt dat er sprake is van een waterbedeffect: in de voorgenoemde wijken neemt het aantal overlastmeldingen af, terwijl in wijken waar geen verbod geldt het aantal meldingen toeneemt. Daarom geldt vanaf juli 2022 het lachgasverbod ook in Vleuten-De Meern, Leidsche Rijn, Zuid en Noordoost.

In een compact onderzoek willen we daarom nagaan hoe de gemeente omgaat met dit type overlast en overlastmeldingen in verschillende delen van de stad. We beginnen bij concrete overlastmeldingen: wat is er aan de hand; door wie wordt waarom geklaagd en wie zijn de overlastgevers? Vervolgens willen we reconstrueren hoe deze meldingen door gemeentelijke (en mogelijk andere) diensten opgepakt worden. De vraag die we willen beantwoorden is of en in hoeverre gebiedsspecifieke aanpakken effect hebben bij de bestrijding van de overlast. We selecteren twee casussen: één casus waarbij al ervaring is opgedaan met (gemeentelijke) aanpak van overlast, en een casus waarin die aanpak nog moet worden ontwikkeld of in een opbouwend stadium is. Ons staat een klein tot middelgroot onderzoek voor ogen.

4.2.4 OPENBAAR GROEN

De gemeente Utrecht heeft al langere tijd oog voor de hoeveelheid en de kwaliteit van het groen in de stad. Voldoende groen is niet alleen belangrijk voor de fysieke- en mentale

gezondheid van Utrechters, maar heeft ook positieve gevolgen binnen andere domeinen. Zo is het essentieel voor de biodiversiteit, helpt het tegen de gevolgen van klimaatverandering, maar zorgt het bijvoorbeeld ook voor een verhoogde waarde van vastgoed. Met name de laatste jaren is de stad sterk aan het verdichten. Waar in 2018 bijna 179.000 huishoudens in Utrecht woonden, is de verwachting dat dit in 2040 zal zijn gestegen tot 230.000. Hierdoor is het vraagstuk rondom voldoende groen extra relevant geworden.

In de gesprekken die de rekenkamer met de raadsfracties heeft gevoerd, wordt groen meerdere keren als onderwerp aangedragen. Bijvoorbeeld als het gaat om de hoeveelheid groen, de (ongelijke) verdeling ervan tussen wijken, of in relatie tot het klimaat. Ook leden van het bewonerspanel werpen vragen op over dit onderwerp. Deze gaan voornamelijk over groen in relatie tot verdichting, het beheer en onderhoud van groen en de relatie tussen groen en bijvoorbeeld gezondheid en veiligheid. Daarnaast vragen panelleden zich af of groen vaker behouden kan worden en op welke plekken extra groen aangelegd kan worden.

Uit de Inwonerenquête blijkt dat mensen meer waardering voor groen hebben gekregen sinds de coronapandemie. Ook is zichtbaar in de cijfers dat de tevredenheid van de Utrechters over het openbaar groen tussen wijken van elkaar verschilt. Op 15 juli 2021 presenteerde de gemeente de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 (RSU 2040). Hierin staan ambities met betrekking tot verschillende grote vraagstukken in de stad, waaronder groen. De verdere uitwerking van deze ambities is terug te vinden in het Meerjaren Perspectief Ruimte 2022 (MPR 2022). Het doel van de gemeente is de balans tussen verdichten en vergroenen te behouden, door bijvoorbeeld meer bomen te planten, extra hectaren groen aan te leggen en innovatieve manieren te bedenken om groen op andere manieren ruimte te geven. Het leidende principe is hierbij: ‘groen, tenzij’. In het coalitieakkoord staat dat er een extra investeringspakket ingezet wordt om deze opgave een impuls te geven. In totaal werd er in 2021 € 6,3 miljoen uitgegeven aan extra groen; in 2023 wordt hier bijna € 8,8 miljoen voor begroot.

Uit dit alles blijkt dat openbaar groen een belangrijk thema is voor de stad en de gemeente Utrecht. Het thema heeft ook direct en indirect gevolgen voor andere beleidsterreinen. Zeker gezien de sterke verdichting van de stad en de klimaatverandering is het ook een actueel thema. Wij stellen daarom voor om een middelgroot tot groot onderzoek te doen naar groen. De precieze afbakening volgt nog uit een nadere verkenning. Wij denken in eerste instantie aan een voorstel waarbij in het onderzoek zowel aandacht is voor de objectieve als subjectieve kant van groen, en de gemeentelijke besluitvorming die erachter schuilgaat.

4.2.5 ZICHT OP UITVOERING

In 2022 publiceerde de rekenkamer een onderzoek naar de uitvoering van de zogenoemde Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed. Het belangrijkste vastgoed van de gemeente Utrecht zou in 2040 energieneutraal moeten zijn. We stelden vast dat de uitvoering van die opgave nauwelijks van de grond kwam. In een procesevaluatie stelde adviesbureau Ecorys vast dat de met de uitvoering van deze opgave belaste gemeentelijke

vastgoedorganisatie (VGU) onvoldoende geëquipeerd was om deze opgave op een goede manier ter hand te nemen.

In het coalitieakkoord 2022-2026 is een hoofdstuk opgenomen over uitvoering. Het college heeft oog voor de uitdagingen waarmee de gemeentelijke organisatie wordt geconfronteerd en wil investeren in de 'uitvoeringskracht' ervan (zie: Coalitieakkoord 2022 - 2026 | Gemeente Utrecht).

Er is recent veel aandacht voor (tekortschietende) uitvoering van (rijks-)beleid. De problematiek rondom de kinderopvangtoeslag is daarvan een bekend voorbeeld, maar zeker niet het enige. Problemen rond de uitvoering leidden uiteindelijk tot een parlementair onderzoek door de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. In haar eindrapport, '*Klem tussen balie en beleid*', concludeerde de commissie dat Tweede Kamer en Kabinet de uitvoering jarenlang hebben verwaarloosd. *'Uitvoeringsorganisaties hebben te maken gehad met forse bezuinigingen en efficiencytaakstellingen, terwijl ze meestal niet minder taken kregen. Er zijn zorgen over de personele capaciteit en deskundigheid. Veel organisaties hebben vanwege de bezuinigingen een groot deel van hun dienstverlening gedigitaliseerd, waardoor het contact met de burger verdween*' (zie: Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties | Tweede Kamer der Staten-Generaal).

Met een meta-evaluatie willen we op basis van eerder onderzoek door de rekenkamer eerst zicht krijgen op de staat van de uitvoering in de gemeente Utrecht. Welke barrières voor een goede uitvoering van (lokaal) beleid hebben we eerder geïdentificeerd? Welke aanbevelingen hebben we gedaan om de uitvoering van beleid te verbeteren? Hoe zijn deze aanbevelingen opgepakt? Welke ontwikkelingen zien we? Op basis van documentstudie en een (beperkt) aantal gesprekken willen we zicht krijgen op 'uitvoering' in Utrecht en de ontwikkelingen die we daarin zien, mede ingegeven door onderzoek van de Rekenkamer. Ons staat hierbij een klein onderzoek voor ogen.

In een nog vast te stellen vervolg daarop willen we een aspect van uitvoering of een bepaald terrein c.q. bepaalde uitvoeringsorganisatie selecteren om uitvoering verdiepend te onderzoeken. Daarbij betrekken we ook de lessen uit de meta-evaluatie uitvoering.

4.2.6 ONDERZOEK IN G4-VERBAND

Rekenkamer Utrecht maakt deel uit van de kring van G4-rekenkamers. Daarbij wordt periodiek ook in gezamenlijkheid onderzoek geprogrammeerd. Bij de presentatie van de resultaten wordt nadrukkelijk ook gestreefd naar een gemeenschappelijke G4-boodschap voor de gemeenteraden en – waar nuttig – voor de Tweede Kamer. Zo is eerder onderzoek gedaan naar de luchtkwaliteit (2010-2011), de decentralisatie van de jeugdzorg (2014) en de opvang van daklozen (2017-2018). Begin 2021 is over het onderwerp 'geheimhouding' gepubliceerd.
In 2023 willen de G4-rekenkamers een gezamenlijk onderzoek programmeren, waarvoor een gemeenschappelijk team wordt geformeerd dat samen het onderzoek uitvoert. Het

onderwerp wordt begin 2023 bepaald. Start van dit gemeenschappelijke onderzoek is voorzien voor de tweede helft van 2023. Vanuit Rekenkamer Utrecht zal voor dit onderzoek de bestuurlijke aansturing en de projectleiding worden gedaan. Het is de bedoeling dat dit onderzoek qua omvang klein tot middelgroot zal worden.

4.2.7 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2023 KLACHTBEHANDELING

De NVRR heeft eind oktober 2022 het onderwerp voor het Doe-Mee-onderzoek 2023 aangekondigd. Dit zal gaan over klachtbehandeling en in overleg met de Nationale Ombudsman worden vormgegeven. De rekenkamer overweegt wederom deel te nemen aan dit onderzoek. Met het oog op onze eigen inzet beschouwen we dit als een klein onderzoek.

4.3 THEMA'S EN ONDERWERPEN OM TE VOLGEN

Naast de onderzoeksonderwerpen (zie paragraaf 4.2) zijn er ook verschillende thema's en onderwerpen naar voren gekomen die we actief willen volgen om een beter beeld te krijgen van wat er speelt. Dat kan aanleiding geven tot nader onderzoek en/of het opstellen van een beknopt rapport en/of rekenkamerbrief. Het gaat hierbij vooral om de thema's en onderwerpen:

- Uitvoering
- Kansen(on)gelijkheid
- Sturing en verantwoording
- Controle en financiën
- Overvecht.

4.4 OVERIGE ACTIVITEITEN

4.4.1 NETWERKEN

Vanuit de rekenkamer wordt actief geparticipeerd in aanwezige netwerken van rekenkamers. Dat betreft vooral de kring van G4-rekenkamers en de NVRR.

4.4.2 BUREAU- EN STAFAANGELEGENHEDEN

Naast de uitvoering van de onderzoeken en de werkzaamheden voor het bestuur van de rekenkamer vragen ook andere activiteiten om aandacht en tijd. Dat betreft bijvoorbeeld de (digitale) archivering, de doorontwikkeling van de website, het ontwikkelen van andere publicatie- en presentatievormen, (bij)scholing gericht op innovatieve methoden op ons werkveld en training en verdere ontwikkeling van medewerkers van de staf.



Fotograaf: Marloes Kuiper

BIJLAGE 1 GROSLIJST

De groslijst met onderwerpsuggesties voor rekenkameronderzoek is geactualiseerd in vervolg op de uitvraag en rondgang langs de raadsfracties voor onderwerpen voor het jaarplan 2023. In deze lijst zijn alleen de onderwerpen opgenomen die niet eerder zijn vermeld in dit plan. In deze lijst zijn niet de uitkomsten van het bewonerspanel opgenomen.

Ruimtelijke Ontwikkeling en Grondzaken (ROG)

- Stedelijke ontwikkeling, groei stad, RSU barcode, gentrificatie
- Wijkaanpak, Samen voor Overvecht
- Groei van de stad en stedelijke ontwikkeling

Jeugd, Welzijn, Cultuur en Sport (JWCS)

- Buurtteams
- Jeugdzorg
- Veilig Thuis / SAVE
- Discriminatie, racisme, intersectionaliteit
- Diversiteit, integratie
- Toegankelijkheid
- Cultuur
- Sport en bewegen (in context van ‘gezond stedelijk leven’)
- Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Volksgezondheid, Onderwijs, Werk en Economie (VOWE)

- Onderwijs; MBO
- Studenten; welzijn
- Thematiek ‘toeslagen’, informatievoorziening en algoritmes
- Corona: gevolgen, beleid en maatregelen
- Participatiewet, bijstand en armoederegelingen

Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen (EDVW)

- Energietransitie, klimaatneutraal, duurzaamheid
- Klimaatadaptatie
- Afvalinzameling
- Scheefwonen

Mobiliteit, Groen en Openbare Ruimte (MGOR)

- Mobiliteit, doorstroming
- Parkeerbeleid
- Verkeersveiligheid
- Recreatiebeleid

Veiligheid, Bestuur en Financiën (VBF)
en Adviescommissie Controle & Financiën

- Veiligheid, ondermijning
- Bezwaarprocedures, klachtenafhandeling
- Aanbestedingen, beleid
- Plannen en investeringen
- Ambtelijke organisatie: verkokering, verantwoordelijkheden
- Samenwerkingsverbanden en verbonden partijen
- Beheersing grote en risicovolle projecten
- Reserves
- Evenementen (kosten en baten)
- Begroting (tijdreeksen, onderbesteding, investeringen)
- ‘Compliance’ (naleving ICT, AVG, archivering e.d.)
- Fraude
- Functioneren budgetrecht van de raad
- Inhuur externen
- Leges publieke dienstverlening
- Subsidiebeleid (doeltreffendheid)



REKENKAMER UTRECHT
wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.

Fotograaf voorblad: Rekenkamer Utrecht
Fotograaf achterblad: Dionne van der Sluijs

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	3343
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	18 april 2023
Agendapunt	6
Titel	Raadsbrief Focus en koers herijking Samen stad maken
ID	3539
Behandelend ambtenaar	Irene Willems
Telefoon	030 2860233
E-mail	i.willems@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Oosters
Beleidsveld	Participatie
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	18 april 2023

Voorgesteld besluit

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Irene Willems	**Datum**	21 maart 2023
Doorkiesnummer	030-2860233	**Kenmerk**	10907744
E-mail	i.willems@utrecht.nl	**Onderwerp**	Focus en koers herijking Samen stad maken
Bijlage(n)	2	**Beleidsveld**	Participatie

Geachte leden van de raad,

In de raadsbrief Voortgang Samen stad maken van 29 september 2022 kondigden wij aan dat wij u in het eerste kwartaal van 2023 informeren over het vervolg van de aanpak van Samen stad maken. Met deze brief geven wij invulling aan die toezegging.

Op basis van de ambities in het coalitieakkoord, het commissiedebat van 24 november 2022 over dit onderwerp en de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd, willen wij de herijking van Samen stad maken oppakken langs vijf sporen:

1. Een kompas over zeggenschap
2. Leidende principes voor houding en gedrag (cultuur)
3. Samenwerkende en lerende organisatie
4. Tools, instrumenten en vormen van samenwerking (extern)
5. Interne werkwijzen en formats

In deze brief schetsen wij de aanleiding van de herijking, duiden we de onderzoeksresultaten en geven we aan wat voor ons de hoofdlijn is van de herijking. Vervolgens geven we per spoor een nadere toelichting. Wij horen heel graag uw reactie hierop. Naast uw reactie, zijn wij ook heel benieuwd hoe Utrechters en organisaties[1] in de stad hier tegenaan kijken en willen wij de herijking graag samen met hen vormgeven. Met de huidige beperkte middelen en capaciteit binnen het programma Samen stad maken is het niet mogelijk om alle sporen nu tegelijkertijd tot uitvoering te brengen. In een volgende raadsbrief voor het zomerreces zullen wij uitgebreider ingaan op hoe we de uitwerking willen aanpakken en wat we daarin prioriteit geven.

De uitwerking van de vijf sporen vormt de basis voor het formuleren van een raadsvoorstel voor beknopt kaderstellend beleid met meetbare doelstellingen, leidende principes voor houding en gedrag van de gemeente en een kompas voor zeggenschap. Het beleid is kaderstellend voor de uitvoering van Samen stad maken in al onze beleids- en planontwikkelingen en bieden we daarom ter

[1] 'Utrechters' is in deze brief breed bedoeld: huidige bewoners, gebruikers, bezoekers en toekomstige bewoners van de stad. Onder 'organisaties' verstaan wij zowel maatschappelijke als commerciële organisaties en bedrijven.

besluitvorming aan de raad aan. Op basis daarvan zal vervolgens ook de participatie- en inspraakverordening worden aangepast.

Aanleiding herijken focus en koers
We hebben op dit moment twee actieprogramma's Samen stad maken. Het ene actieprogramma richt zich met name op participatie: deelname van bewoners en organisaties aan processen en besluitvorming van beleid, projecten of diensten binnen de gemeente. Het andere actieprogramma gaat met name in op initiatief: hoe kan de gemeente deelnemen aan initiatieven uit de samenleving en gaat veel meer over het zelf doen door de stad. Samen stad maken gaat ook over democratische vernieuwing: waar zien we (bij zowel participatie als initiatief) mogelijkheden voor andere verhoudingen qua rollen en processen in de besluitvorming en zeggenschap en eigenaarschap van Utrechters over hun leefomgeving.

In het coalitieakkoord geven wij in het hoofdstuk 'Contact maakt de stad' aan dat wij de grote uitdagingen waar we in deze periode voor staan, samen met de stad - met Utrechters – willen aanpakken. "Dit betekent dat Utrechters zeggenschap hebben over ontwikkelingen in hun stad, wijk, buurt en straat." Wij hebben daarbij eerlijk benoemd dat het niet altijd goed gaat en dat we daarom "de noodzaak zien om zeggenschap en tegenmacht te organiseren om het samen met de stad te kunnen doen." Als richting voor het versterken van zeggenschap zien wij dat "naarmate de impact van een vraagstuk specifieker wordt, we verder kunnen gaan met inspraak van betrokkenen". Deze richting vraagt verdere uitwerking en gaat zowel over participatie als over initiatief (zie kompas over zeggenschap).

Naast het coalitieakkoord zijn er verschillende onderzoeken over de kwaliteit van inwonersparticipatie en -betrokkenheid in Utrecht die richting geven aan de herijking van Samen stad maken:

- Het rekenkamer rapport 'Horen, zien en samen door - Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonersparticipatie in Utrecht' van december 2022.
- Dialoogsessies met ambtenaren en direct betrokkenen waarbij aan de hand van enkele concrete projecten is nagegaan in hoeverre de programmadoelen Samen stad maken in de praktijk zijn bereikt (als opvolging van motie 96/2022 'Geef Utrechters meer invloed' en motie 53/2022 'Participatie Maliebaan').
- Als uitwerking van amendement 101/2021 'Vergroot zeggenschap met Samen stad maken' is er door raadsleden, bewoners en ambtenaren een eerste verkenning geleverd over zeggenschap van Utrechters in hun leven en leefomgeving.
- In de tweejaarlijkse Inwonersenquête worden enkele vragen over participatie en initiatief gesteld. De resultaten daarvan zijn beschreven in de Utrecht Monitor.
- Rapport van het panel Meetellen 'Dit vinden wij van de stad', september 2022

Naast deze Utrechtse rapporten en onderzoeken, zijn er ook belangrijke landelijke ontwikkelingen die aanleiding geven voor het herijken van Samen stad maken. De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking treedt, geeft de raad de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen bij activiteiten die niet in het omgevingsplan passen. Met de 'wet versterking participatie op decentraal niveau' wordt een participatieverordening verplicht gesteld en wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd (in Utrecht noemen we dat Bewonersbod).

Duiding van de onderzoeksresultaten
De hoofdconclusie uit het rekenkamerrapport is dat het de gemeente onvoldoende lukt om de doelen van Samen stad maken (inclusieve inwonersparticipatie, betrokkenheid Utrechters vergroten en

samen wijzer worden) te realiseren. Deze conclusie nemen wij uiteraard zeer serieus. In onze bestuurlijke reactie hebben we al aangegeven dat we de aanbevelingen overnemen. Deze zijn voor een groot deel gericht op de verbetering van de verschillende participatieprocessen: meer duidelijkheid over beïnvloedingsruimte, helderheid over kaders en randvoorwaarden aan de voorkant, verschillende doelgroepen beter in beeld en beter terugkoppelen. De laatste aanbeveling van het rapport zal nadrukkelijk onderdeel zijn van de herijking van Samen stad maken: “maak de doelen, rollen en taken in het actieprogramma Samen stad maken gericht op participatie concreter in samenspraak met de gemeenteraad zodat deze beter toepasbaar zijn bij de gemeentelijke inzet bij participatietrajecten.”

Bij de resultaten van de dialoogsessies en in de evaluatie van de Maliebaan (beide toegevoegd als bijlage bij deze brief) zien wij dat de geïnterviewde ambtenaren en bewoners een verschillende kijk hebben op wanneer participatie geslaagd is. Voor de ambtenaren die bij deze projecten betrokken zijn, is participatie geslaagd als alle belangen goed in beeld zijn gebracht zodat college en raad een brede belangenafweging kunnen maken. Voor de betrokken bewoners is het geslaagd als er iets (fysiek) zichtbaar is gedaan met hun inbreng, er consensus is bereikt en/of als het uitlegbaar is wanneer dingen niet zijn overgenomen. We hebben ook gezien dat Samen stad maken de suggestie wekt van co-creatie en een grote mate van invloed voor bewoners, terwijl de bestuurlijke opdracht vaak niet de ruimte biedt om bewoners mee te laten beslissen over kaders, spelregels en projectopdracht.

Wij nemen daaruit mee dat we in de herijking van Samen stad maken onderzoeken in welke situaties we de stap van participatie naar samenwerking kunnen maken en hoe we zorgen voor een meer expliciete en eenduidige ‘participatie-opdracht’ met duidelijkheid over zeggenschap vooraf. Met andere woorden: wanneer ligt de rol van ambtenaren vooral in het ophalen van een breed beeld van wat er leeft als voorbereiding voor de integrale afweging in college en raad en in welke situaties zien we kansen voor meer zeggenschap van Utrechters? De verkenning over zeggenschap van Utrechters over hun leven en leefomgeving geeft ons daar al waardevolle input voor. Tot slot nemen wij de aanbeveling uit de dialoogsessies over structureel leren ter harte en geven we dat een plek in de herijking.

De Inwonersenquête laat zien dat een derde van de inwoners die iets heeft gedaan om het beleid, plannen of activiteit van de gemeente te beïnvloeden, het gevoel heeft dat er iets met hun inbreng is gedaan. Bij het onderzoek van panel meetellen heeft een kwart van die inwoners het gevoel dat iets met hun inbreng is gedaan en krijgen zij daardoor het gevoel dat inspraak geen zin heeft. Het panel meetellen geeft bovendien aan dat niet iedereen zich welkom voelt bij inspraakbijeenkomsten. Dit zijn wat ons betreft belangrijke signalen die we serieus nemen en die vragen om ook kritisch te kijken naar onze houding en ons gedrag.

Goede voorbeelden

Naast deze aandachtspunten uit de verschillende onderzoeken en evaluaties, zien wij de afgelopen jaren over de volle breedte van het spectrum van Samen stad maken ook hele mooie voorbeelden die input zijn bij de herijking van Samen stad maken. Daarbij denken wij bijvoorbeeld aan de manier waarop het Smakkelaarsveld, het Jaarbeurspleingebouw en Overvecht Centrum worden ontwikkeld, aan de totstandkoming van omgevingsvisies zoals die van de Lunetten, de herontwikkeling van het Pieter Baan Centrum (SPvE) en aan de manier waarop in samenwerking met eigenaren wordt vormgegeven aan de verandering in het Werkspoorkwartier. Wij denken bij goede voorbeelden ook aan de Gezonde Wijk Allianties, de klankbordgroep schoon en de voorbeelden van zelfbeheer waarin

veel bewoners met ondersteuning van de gemeente groen onderhouden en de verschillende maatschappelijke initiatieven, waarvan de Krijtclub een goed voorbeeld is. Ook aardgasvrij Overvecht, de ontwikkeling van het Berlijnplein, de nachtvisie, het klimaatpanel en de stadsgesprekken over de schuldenproblematiek zijn wat ons betreft mooie voorbeelden.

Hoofdlijnen herijking Samen stad maken
Tijdens de commissievergadering van 24 november 2022 over participatie en zeggenschap hebben wij aangegeven dat het beter moet en ook beter kan. Bij de herijking van Samen stad maken willen wij daarom nog een stap verder gaan dan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. Dit omdat we zien -zoals we ook in onze bestuurlijke reactie hebben aangegeven - dat een groot deel van de aanbevelingen al overeenkomt met ons huidige beleid. Willen we daadwerkelijk een verandering realiseren, dan zullen we dus naast het beleid, ook vooral onze aanpak moeten veranderen: als je doet wat je deed, dan krijg je wat je kreeg.

Op basis van alle onderzoeken en evaluaties zijn wij ervan overtuigd dat meer participatie niet de oplossing is, maar meer helderheid over zeggenschap hard nodig is. Wij moeten duidelijker zijn over waar we mogelijkheden zien voor samenwerkingsvormen met zeggenschap en eigenaarschap voor Utrechters en organisaties en ook duidelijk zijn over waar we die ruimte niet zien.

Door duurzame relaties met Utrechters en organisaties op te bouwen en te versterken, willen wij een breed beeld krijgen van wat er leeft in de stad. Daarbij hebben wij extra aandacht voor wat wij noemen ‘het ongehoorde geluid’. Wij denken in lijn met onze ambities op inclusie bijvoorbeeld aan het geluid van mensen die zich minder makkelijk uiten of ons minder opzoeken, maar bijvoorbeeld bij ruimtelijke projecten ook aan het geluid van woningzoekenden en niet alleen van omwonenden. Dit brede beeld van wat er leeft in de stad willen wij – naast stedelijke kaders - nadrukkelijker gebruiken bij het maken en uitvoeren van beleid.

Om dit te realiseren zetten wij voor de herijking van Samen stad maken in op vijf sporen die onderling met elkaar samenhangen en die we samen met Utrechters vorm willen geven.

1. Een kompas over zeggenschap
2. Leidende principes voor houding en gedrag (cultuur)
3. Samenwerkende en lerende organisatie
4. Tools, instrumenten en vormen van samenwerking (extern)
5. Interne werkwijzen en formats

De uitwerking van de sporen pakken we zoveel mogelijk in het bestaande werk op zodat we gericht blijven op de uitvoering. De essentie uit deze sporen vervatten we in een raadsvoorstel voor beknopt kaderstellend beleid waarbij we de huidige twee onderdelen (participatie en initiatief) met elkaar verbinden. Daarbij geven we ook een beeld van wat dit beleid betekent voor de capaciteit en de tijd bij de uitvoering van Samen stad maken bij de verschillende activiteiten van de gemeentelijke organisatie. Zorgvuldige participatie en begeleiding van initiatief vraagt extra tijd en capaciteit. Onze inzet is erop gericht dat we met duidelijkere keuzes (en waar mogelijk kortere processen) ook tijd kunnen besparen.

1. Een kompas over zeggenschap
Zoals wij tijdens het commissiedebat van 24 november 2022 hebben aangegeven wil het college graag participatie, zeggenschap en initiatief meer onderdeel maken van hetzelfde verhaal. Wij hebben op basis van bovengenoemde onderzoeken geconstateerd dat het huidige beleid met het

uitgangspunt ‘participatie is maatwerk’ onvoldoende richting geeft aan wie in welke situatie welke beïnvloedingsruimte en zeggenschap heeft. Bovendien is het huidige spectrum van enerzijds participatie en anderzijds initiatief te smal en te globaal.

Daarom willen samen met Utrechters en organisaties een kompas ontwikkelen dat richting en invulling geeft aan welke vorm van participatie of samenwerking we in welke situatie kiezen en welke verantwoordelijkheden, eigenaarschap en zeggenschap daarbij voor de verschillende betrokkenen horen. Dit is een doorontwikkeling van de participatieleidraad in combinatie met het continuüm uit het programma Samen stad maken (initiatief). We willen hiermee meer duidelijkheid vooraf bieden, valse verwachtingen voorkomen en voorkomen dat ieder project (soms gedurende het project) zijn eigen afweging maakt of moet maken als het gaat om mate van zeggenschap.

In het kompas voegen we aan het huidige spectrum een vorm toe waarin we *geen* participatie toepassen, nieuwe vormen van netwerksamenwerking waarmee we bijvoorbeeld met het Gezondheidspact goede ervaringen hebben opgedaan en vormen waarbij de Utrechter zelf aan zet is of de regie kan nemen.

Met het toevoegen van een vorm zonder participatie, willen we helder zijn in welke situaties we geen ruimte bieden voor zeggenschap. Besluitvorming in de gemeenteraad zonder daarbij aanvullend Utrechters te betrekken is dan de meest passende vorm, bijvoorbeeld vanwege de bestaande kaders. Het aanvullend betrekken van Utrechters kan dan valse verwachtingen wekken die niet waargemaakt worden. Dit leidt voor alle betrokkenen tot teleurstelling die we kunnen voorkomen. In deze categorie denken we bijvoorbeeld aan wettelijke bevoegdheden van de gemeente als handhaving of de uitvoering van de bijstand, maar we willen ook onderzoeken welke situaties, activiteiten, projectfases of besluiten nog meer in deze categorie vallen. In die situaties is het de rol van de gemeente om alle verschillende belangen te wegen, het algemeen belang te bewaken en een keuze te maken. Uiteraard blijft het van groot belang om Utrechters daar zorgvuldig over te informeren.

Daarnaast gaan we in het kompas nadrukkelijk aangeven waar we kansen zien voor meer zeggenschap en eigenaarschap voor Utrechters om zelf in positie te komen of de regie te nemen. In deze situaties is de vraag veel meer hoe wij als gemeente goed kunnen aansluiten bij een beweging die vanuit de samenleving tot stand komt. We zien we de afgelopen jaren steeds meer (buurt)initiatieven, bijvoorbeeld in het sociaal domein, die wij willen faciliteren en ondersteunen. Daarnaast zien wij bij de (her)ontwikkeling en in het beheer van de openbare ruimte kansen voor meer zeggenschap, bijvoorbeeld bij de vergroeningsprojecten. Tot slot gaan we onderzoeken in welke situaties het helpend is om betrokken Utrechters meer rol te geven in de sturing op het participatieproces (onder andere naar aanleiding van evaluatie Maliebaan).

Natuurlijk is niet elke situatie precies in een hokje te passen en zien we ook voor ons dat bijvoorbeeld gedurende een project de mate van zeggenschap en de verantwoordelijkheden en eigenaarschap veranderen. De vorm van het kompas hebben we daarom ook nog niet bepaald en willen we samen met verschillende Utrechters en organisaties ontwikkelen. Ook het voorbeeld van Peel en Maas dat door raadsleden is aangedragen bij de Raadsinformatiebijeenkomst over zeggenschap van 15 november 2022, willen wij als inspiratiebron gebruiken. Het eindresultaat moet bruikbaar zijn in gesprekken met bewoners en organisaties om aan te geven: zo doen wij dat in Utrecht. Het geeft daarmee ook een antwoord op de aanbeveling uit het rekenkamerrapport over een transparante werkwijze en helderheid over beïnvloedingsruimte.

2. Leidende principes voor houding en gedrag (cultuur)

De afgelopen jaren is er binnen het programma Samen stad maken veel geïnvesteerd in het ontwikkelen van werkwijzen en processen. De participatieleidraad is daar een belangrijk resultaat van. We zetten nu de stap naar het toepassen van deze werkwijzen in de breedte van de hele gemeentelijke organisatie vanuit een houding en met gedrag dat aansluit bij de ambities zoals we die eerder in deze brief verwoord hebben.

Meer concreet: als we toe willen werken naar het ophalen van het brede beeld van wat er leeft in de stad en ook het ongehoorde geluid van gebruikers meer aandacht willen geven, dan betekent dit dat bijvoorbeeld ook projectleiders en beleidsambtenaren meer de straat op gaan: bij winkelcentra of op schoolpleinen in gesprek gaan, gaan aanbellen, etc. Op die manier ontmoeten zij ook andere mensen dan de mensen die ons al makkelijker bereiken, wij zijn er immers voor alle Utrechters. Voor sommige ambtenaren is deze manier van werken al gebruikelijk, voor andere niet. De afgelopen periode hebben we hier goede ervaringen mee opgedaan bij bijvoorbeeld fietsroute om de noord. Ook sluit dit aan bij onze ambitie om een inclusieve stad te zijn. Zoals benoemd in de raadsbrief over inclusie, verdiepen we ons – vanuit de opgaven - in wie we niet bereiken, en gaan we op een innovatieve en inclusieve manier- in gesprek met de stad.

Uit evaluaties van verschillende projecten horen wij terug dat ambtenaren de afgelopen periode meermaals tijdens participatietrajecten met situaties te maken hadden waar de boosheid van bewoners het voor hen moeilijk of soms zelfs onmogelijk maakt om het gesprek te voeren. Mogelijk is dit onderdeel van een maatschappelijke tendens. Ruimte voor kritiek is uiteraard een van de voorwaarden voor een gezonde democratie en daarom is het essentieel dat die ruimte er blijft. Daar hoort ook bij dat wij ons als college er hard voor maken dat onze ambtenaren zich te allen tijde veilig kunnen voelen bij de uitvoering van Samen stad maken.

Daarom willen we kijken wat dit vraagt van ambtenaren, maar willen we ook graag in gesprek over wat dit vraagt van het college en de raad en welke rol en houding zij op zich kunnen nemen in participatietrajecten. Omdat Samen stad maken wederkerig is, gaan wij ook graag met Utrechters en organisaties in gesprek hierover. Wij horen graag hoe zij hier tegenaan kijken en zijn ook benieuwd naar hun beeld van wat het vraagt om respectvol met elkaar om te gaan en hoe we daar samen een stap in kunnen zetten.

De leidende principes willen we samen met ambtenaren uit verschillende organisatie onderdelen en verschillende Utrechters ontwikkelen omdat dit het eigenaarschap vergroot en meteen richting geeft in de uitvoering. Om u toch alvast een beeld te geven waar wij op dit moment aan denken, noemen we een aantal mogelijke leidende principes die voor ons als gemeente (ambtenaren, college en raad) zouden kunnen gelden (zo doen wij dat in Utrecht):

- Wij zorgen dat we naast online ook buiten in de wijken en buurten fysiek zichtbaar zijn: persoonlijk en met informatie ter plekke
- Wij werken vanuit vertrouwen, luisteren oprecht en doen moeite om de verschillende Utrechters te begrijpen
- We faciliteren en stimuleren dat Utrechters en organisaties met elkaar in gesprek gaan, samenwerken en er voor elkaar kunnen zijn
- Wij zijn trots op onze vakkennis, maar we weten niet alles beter
- Ervaringsdeskundigheid van verschillende Utrechters is belangrijk voor goede besluitvorming, wij zijn er voor alle Utrechters

- Wij lichten toe wie we zijn: de gemeente Utrecht bewaakt het algemeen belang en zorgt dat alle belangen in beeld zijn. We maken duidelijk wie wanneer waarover welke besluiten neemt

Investeren in houding en gedrag is een nieuw spoor binnen het programma Samen stad maken en gaat verder dan de stappen die we nu al zetten binnen de lijn van ‘participatie in DNA van medewerkers’ en de leidende principes die zijn opgenomen in het actieprogramma Initiatief. Dit vraagt ook om vernieuwing van de taal die we gebruiken. Zo gaan wij bijvoorbeeld op zoek naar andere woorden voor participatie om daarmee beter de diverse lading te dekken.

3. Samenwerkende en lerende organisatie

De komende periode willen wij extra investeren in het ontwikkelen van expertise op Samen stad maken. Daarbij denken wij bijvoorbeeld aan het helder beleggen van de adviesrol op participatie en samen stad maken. Welke rol kan omgevingsmanagement hierin vervullen. Daarnaast gaat het in dit spoor ook om het investeren in gespreksleiding en gesprekstechnieken zoals bijvoorbeeld mediation die kunnen bijdragen aan het goede (en veilige) gesprek.

Tot slot draait het binnen dit spoor om het professionaliseren van het systematisch leren ‘on the job’: hoe zorgen we ervoor dat we niet telkens het wiel opnieuw hoeven uit te vinden en hoe maken we de goede ingrediënten uit geslaagde voorbeelden onderdeel van onze vaste aanpak? In dit spoor willen we de verbinding van het beleid met de praktijk verstevigen. Dat doen we nu al door middel van bijvoorbeeld trainingen, casusbesprekingen en kennissessies samen met Utrechters. Dit willen we uitbouwen en minder vrijblijvend maken door bijvoorbeeld de ontwikkeling van competenties op het terrein van maatschappelijke sensitiviteit voor Samen stad maken (zie ook spoor houding en gedrag) een plek te geven in onze HR sturing.

4. Tools, instrumenten en vormen van samenwerking (extern)

Verschillende vormen van zeggenschap en het opbouwen van duurzame relaties in de stad, vragen ook om ontwikkeling en verbetering van verschillende instrumenten voor samenwerking met Utrechters en organisaties. Het wijkplatform is daar een belangrijk voorbeeld van. Wij werken samen met de wijkplatforms aan de doorontwikkeling. Wij hebben daar recent 2 bijeenkomsten over gehad. Omdat wij nu de wijkplatforms graag de gelegenheid willen geven te reageren op wat hieruit onze bevindingen zijn, informeren wij u hierover in de maand april. Naast deze bestaande vorm, willen wij ook ervaring opdoen met instrumenten op het terrein van democratische vernieuwing zoals het burgerberaad. Zeker ook om daarvan te leren bij de toepassing van bestaande instrumenten. Daarover sturen wij u, naast deze brief, tegelijkertijd het startdocument burgerberaad.

Instrumenten die wij eerder hebben ingezet voor ontmoeting en dialoog en het stimuleren van duurzame relaties, willen wij opnieuw opstarten of voortzetten. Daarbij denken wij bijvoorbeeld aan initiatievencafés. De komende periode zullen wij ook extra investeren in online participatie (DenkMee) omdat wij zien dat we daarmee een grotere of soms andere (jongere) groep bereiken dan met meer traditionele vormen van participatie. Online participatie en offline participatie vullen elkaar aan.

5. Interne werkwijzen en formats

De afgelopen periode is geïnvesteerd in de ontwikkeling van vaste werkwijzen en formats binnen de gemeentelijke organisatie. Met standaardisatie willen we de effectiviteit verhogen. De participatieleidraad en het format voor een participatieplan en –verslag zijn daar voorbeelden van. De komende periode gaan we daarmee door en zoeken we naar de juiste vormen om het toepassen ervan minder vrijblijvend te maken.

Zoals u weet, wordt er hard gewerkt aan de actualisatie en versnelling van het Utrechts Plan Proces (UPP). Ook dat is een vaste werkwijze met verschillende stappen. Bij deze actualisatie willen wij per stap en product ook aangeven welke rol en verantwoordelijkheid we zien voor Utrechters, organisaties zoals ontwikkelaars, beleggers, bouwers en gemeente. Daarbij maken we gebruik van de input uit de verkenning 'verdiepen zeggenschap' (onderdeel gebiedsontwikkeling). De actualisatie van het UPP is daarmee ook een eerste stap richting het kompas.

Relatie Samen stad maken en Omgevingswet
Participatie is 'een pijler onder de Omgevingswet'. Het is dan ook van belang dat we de herijking van Samen stad maken en de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de wet goed op elkaar afstemmen. Zo werken we in samenhang met de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet aan een methode om te beoordelen wanneer participatie goed genoeg is. Als de Omgevingswet in werking is getreden, gaan we dat instrument gebruiken bij de beoordeling van aanvragen van een omgevingsvergunning. Daarnaast willen we dit instrument ook gebruiken om de kwaliteit van gemeentelijke participatietrajecten te beoordelen.

Eerder hebben we u laten weten dat we een voorstel doen in het kader van het verplicht stellen van participatie in het raadsvoorstel bevoegdheden Omgevingswet. Intussen krijgt de herijking van Samen Stad Maken concreter vorm en willen we de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen verkennen in het licht van de vijf sporen die we in deze brief schetsen. Vooral bij de ontwikkeling van een kompas kan verplichte participatie een van de opties zijn. Dat betekent dat we een voorstel over verplichte participatie samen met herijking van de focus en de koers van Samen stad maken ter besluitvorming aan uw raad voorleggen.

Vervolg
Om de uitwerking van Samen stad maken ook echt samen met de stad vorm te geven - zoals amendement 96/2021 Samen stad maken doen we samen met de stad aangeeft - betrekken wij graag een grote groep Utrechters en organisaties bij de uitwerking. Daarnaast willen wij starten met een reflectiegroep van een aantal betrokken bewoners, experts op het gebied van participatie en initiatief en ambtenaren. Deze groep geeft bij de uitvoering van Samen stad maken aan waar het nodig is om bij te sturen. Graag horen wij van u of ook een afvaardiging van uw raad zitting wil nemen in de reflectiegroep.

We zijn benieuwd hoe u aankijkt tegen onze analyse en duiding van de resultaten van de verschillende onderzoeken en tegen de hoofdlijnen voor de herijking. In dat kader zien wij ook uit naar de commissiebespreking en raadsbehandeling van het rekenkamer rapport 'Horen, zien en samen door - Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonersparticipatie in Utrecht'.

Uw reacties hierop nemen wij graag mee in een plan van aanpak voor de herijking van de focus en de koers van Samen stad maken. Na de raadsbehandeling van het rekenkamerrapport op 6 april 2023, zullen wij u het plan van aanpak uiterlijk 18 mei 2023 toesturen. Daarin zullen wij ook aangeven welke planning van de uitvoering van de verschillende sporen en het opstellen van beknopt beleid (met meetbare doelstellingen, leidende principes en het kompas) wij haalbaar achten binnen de beschikbare middelen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

MEMO

Aan: Programmamanager Samen Stad Maken
Van: Frans Werter, Buro de Steeg
Cc.: Projectteam Maliebaan; betrokkenen bij evaluatie participatie Maliebaan

Datum: 15 juni 2022

Betreft: evaluatie participatie Maliebaan (uitvoering Motie M53 Participatie Maliebaan)

Bijlagen:
1. Motie M53 Participatie Maliebaan
2. Verslag evaluatiebijeenkomst project Maliebaan (17 maart 2022)
3. Verslagen gesprekken vertegenwoordigers Ondernemersvereniging Maliekwartier, Kinderopvang Heppinest, Stichting Maliebaan i.o.
4. Reactie op concept-memo en verslag Groen Oost, BBMO, VVU-Oost, Initiatiefnemer Maliebaan Plan B

Disclaimer
Dit memo is gebaseerd op gesprekken met een beperkt aantal betrokkenen bij de participatie van het project Maliebaan. De bevindingen pretenderen niet absoluut te zijn, maar schetsen een perspectief. Het is geen beoordeling van het project in termen van 'goed' of 'slecht' van het participatieproces of resultaat van het project. De inhoud van het project was geen onderwerp van gesprek. De gesprekken zijn bedoeld om lering uit trekken voor toekomstige participatietrajecten. De duiding van dit participatietraject is van de auteur van de notitie, Frans Werter, en niet toe te schrijven aan de deelnemers aan het gesprek of de interviews. De namen van de gesprekspartners zijn weggelaten uit overwegingen van privacy.

Leeswijzer
Deze notitie begint, bij wijze van conclusie, met een aantal algemene aanbevelingen over participatie voor het programma Samen Stad Maken op basis van de gesprekken met betrokkenen bij het project Maliebaan zowel deelnemers aan het participatieproces als leden van het projectteam en mijn eigen reflectie op het proces.
Daarna beschrijf ik in meer detail achtereenvolgens de achtergrond van de opdracht en het project Maliebaan in relatie tot de doelstellingen van het programma Samen Stad Maken. Per doelstelling beschrijf ik kort de mogelijkheden die het project geboden heeft om aan doelstelling bij te dragen, het beeld dat deelnemers aan de participatie en leden van het projectteam die ik gesproken heb geschetst hebben, en mijn reflectie daarop. In de bijlagen zijn verslagen van de evaluatiebijeenkomst en aanvullende gesprekken opgenomen alsmede een reactie op dit memo.

0. **Aanbevelingen**

1. Processturing
Geef betrokken externe sleutelpersonen een rol in de sturing van een projectproces, bijvoorbeeld via een procesgroep(je). Dit vergroot de betrokkenheid en duidelijkheid over de

stappen in het proces en geeft de mogelijkheid om het proces gezamenlijk bij te sturen met betrekking tot de participatie van stakeholders. Een procesgroep draagt ook bij aan het inzichtelijk maken van hoe het resultaat van een project tot stand komt. Zorg ervoor dat het proces geen 'uitputtingsslag' wordt door duidelijke mijlpalen te markeren en voortgang te laten zien. Overigens is het niet nodig om voor elk project een procesgroep op te zetten. Bij een stakeholderanalyse aan het begin van een project is het aan te bevelen te besluiten al dan niet een procesgroep op te zetten. Over het algemeen is dit zinvol in het geval dat het project een onderwerp betreft waarbij de meningen van de stakeholders behoorlijk uiteenlopen.

2. Kaders

Maak aan het begin van het traject duidelijk wat bespreekpunten en randvoorwaarden zijn zodat (mogelijke) deelnemers met de juiste verwachtingen aan een project beginnen. Als tijdens een project de scope van het project verandert, communiceer dit duidelijk en geef opnieuw aan wat de bespreekpunten en randvoorwaarden zijn.

3. Buurt- en stedelijke belangen

Maak in een project inzichtelijk wat buurt- en wat stedelijke belangen of standpunten zijn. Buurt- en stedelijke belangen kunnen eventueel botsen. Het inzichtelijk maken van de buurt- en stedelijke belangen, de wijze waarop zij een plek krijgen in de oplossing en de afweging die gemaakt wordt, schept helderheid naar alle betrokkenen. Heb daar ook aandacht in voor minderheidsstandpunten en de wijze waarop met die standpunten of onderliggende zorgen of wensen is omgegaan. Overigens wil het inzichtelijk maken niet zeggen dat iedere belanghebbende het dan eens is met de uitkomst van een traject.

4. Kennis en ervaring van deelnemers

Faciliteer de inbreng van kennis en ervaring van betrokkenen. Organiseer daarvoor eventueel ondersteuning bij de uitwerking van ideeën. Zoek de lokale, buurt kennis actief op. Dit is een uitgangspunt in elk project waarbij participatie van belang is. De wijze waarop dit gebeurt kan per project verschillend zijn. Het is niet altijd nodig om aparte 'bewonersalternatieven' te ontwikkelen. De mogelijkheden daartoe zullen ook samenhangen met de omvang en beschikbare budget van het project.

5. Systeemwereld versus leefwereld

Houd rekening met de deelnemers aan een traject. Deelnemers zijn vaak niet bekend met de wijze waarop een project georganiseerd is, met de processtappen die doorlopen moeten worden en de taal en begrippen die gebruikt worden. Daarnaast denken veel bewoners 'integraal' (dat wil zeggen zien alle aspecten van hun woon- of leefomgeving) terwijl projecten vaak een 'sectorale' insteek hebben (over één thema gaan, bijv. mobiliteit). Houd bij 'sectorale' projecten rekening met 'integrale' vragen vanuit de omgeving.

Project Maliebaan in het licht van Samen Stad Maken

1. Achtergrond

De gemeente heeft mij gevraagd de evaluatie van de participatie in het kader van de planvorming rond de Maliebaan uit te voeren in relatie tot de evaluatie van het programma Samen Stad maken. Hiermee geeft de gemeente uitvoering aan Motie M53 van de gemeenteraad. Zie bijlage 1 voor de Motie M53.

In het kader van deze evaluatie heeft een bijeenkomst met een geselecteerde groep nauw betrokkenen plaatsgevonden. Deelnemers waren zowel betrokkenen uit de directe omgeving en de stad, als leden van het projectteam. Een overzicht van de deelnemers en een verslag daarvan vindt u in bijlage 2. Op verzoek van de deelnemers aan het evaluatiegesprek zijn 3 aanvullende interviews gehouden met betrokkenen die niet aanwezig waren tijdens het gesprek en waarvan de deelnemers vonden dat zij ook hun mening zouden moeten geven. De korte verslagen van die gesprekken vindt u in bijlage 3. Het concept van dit memo is gedeeld met alle gesprekspartners, zowel deelnemers aan het participatieproces als leden van het projectteam, zoals ook gevraagd in de motie. Op basis van de feedback heb ik het memo aangescherpt. Ik heb de gesprekspartners gevraagd of zij zelf een reactie wilden toevoegen. In bijlage 4 is een reactie op dit memo van een aantal gesprekspartners die dat op prijs stelden, opgenomen. Naast de gesprekken heb ik documenten op de website van de gemeente Utrecht over het project Maliebaan geraadpleegd.

In dit memo geef ik een reflectie op de participatie bij het project Maliebaan op basis van de gesprekken en de documenten in het licht van de doelstellingen van het programma Samen Stad Maken. Samen Stad Maken beoogt (citaat uit Notitie voor de raad ‘Samen Stad Maken op de Utrechtse manier’, 27 maart 2019):

1. Ruimte voor wie mee wil doen
Met participatie willen we de bewoners en andere betrokkenen die mee willen denken en doen in de gelegenheid stellen samen met ons de stad, wijken en buurten vorm te geven. Er zijn steeds meer mensen die vanuit betrokkenheid bij hun buurt of bij grote thema’s als de energietransitie en klimaatverandering, mee willen werken aan de toekomst van de stad. Zij willen actief invloed uitoefenen op de totstandkoming van plannen en besluiten. Wij werken graag samen met hen zodat besluiten en plannen breed gedragen worden. We dagen andere partners die werken aan de stad zoals ontwikkelaars en andere initiatiefnemers, uit dit voorbeeld te volgen.

2. Meer Utrechters betrekken
Met participatie streven we inclusiviteit na. Daarmee bedoelen we dat iedereen die dat wil zich gehoord en gezien moet voelen. We proberen ook de Utrechters te bereiken die niet snel uit zichzelf meedoen of meepraten. We communiceren daarom op een heldere manier die voor iedereen te begrijpen is.

3. Samen wijzer worden
Met participatie willen we de kwaliteit van plannen en besluiten verbeteren door de kennis en ervaring aan te boren van bewoners en andere maatschappelijk betrokkenen. Besluiten

worden doorgaans beter als belanghebbenden betrokken zijn. We weten wat er leeft en spelen daarop in en stellen de opgave centraal.

2. Ruimte voor wie mee wil doen (betrokkenheid)

Mogelijkheden binnen het project
Het project Maliebaan is gestart in 2014 en heeft veel mogelijkheden geboden om mee te doen. Er zijn twee fasen te onderscheiden: fase 2014-2018 en fase 2018-2022. In fase 2014-2018 vond aanvankelijk participatie plaats in een aantal ateliers ('functional ambiance') en vervolgens in bredere buurtbijeenkomsten, een klankbordgroep en een 'initiatiefgroep'. Het project betrof een verkeersherinrichting van de Maliebaan. In de loop van het traject is de scope (reikwijdte) van het project vergroot: van verkeersinrichting voor Maliebaan-Zuid naar het betrekken van ook Maliebaan-Noord, van alleen herinrichting voor verbetering van de verkeerssituatie naar bredere herinrichting vanwege noodzaak om de riolering te vervangen. Daaraan gekoppeld van een focus op mobiliteit naar een verbreding van een toekomstvisie op de Maliebaan.
Via een bijdrage uit het initiatievenfonds is een groep bewoners (initiatiefgroep) in staat gesteld om eigen ideeën verder te ontwikkelen (variant 'promenade'). De focus in deze variant was een bredere insteek dan de verkeersinrichting.
Toen bleek dat de ideeën van betrokken belanghebbenden (bewoners; ondernemers; Voetgangersvereniging; Fietsersbond) niet leidden tot een gezamenlijk voorstel voor herinrichting heeft de raad een principebesluit genomen om toe te werken naar de inrichting van de Maliebaan als promenade met als eerste stap de verkeersinrichting waarvoor budget beschikbaar was. Het voorstel voor een principebesluit is in mei 2019 aan de raad voor besluitvorming aangeboden. In september 2019 vond een Raadsinformatiebijeenkomst plaats waar een aantal bewoners een presentatie hield. Op verzoek van de raad zijn de voorstellen van bewoners met gemeentelijke en externe experts besproken. In december 2019 heeft de raad het principebesluit genomen. Het college is daarop aan de slag gegaan om een voorstel (Integraal Programma van Eisen - IPvE) uit te werken waarvoor ook externe adviesbureaus werden ingeschakeld. In dit laatste deel van het traject zijn er een startbijeenkomst en inhoudelijke bijeenkomsten georganiseerd over de bouwstenen voor het IPvE (bijv. over geluid; ventwegen; kruisingen) als ook presentaties van het concept- IPvE in bredere bijeenkomsten, gedeeltelijk online door corona. Daarnaast vonden bilaterale gesprekken of mailwisselingen plaats met verschillende belanghebbenden (o.a. BBMO; Stichting Maliebaan i.o.; Fietsersbond). In oktober 2021 is het IPvE met inspraakreacties aan de raad aangeboden en in februari 2022 is het IPvE door de raad vastgesteld.

Beeld van gesprekspartners[1]
In de gesprekken met de gesprekspartners, dat wil zeggen zowel deelnemers aan het participatietraject als leden van het projectteam, kwam naar voren dat het proces lang was (nu al bijna 8 jaar). Er waren vele bijeenkomsten maar op een gegeven moment was het niet voor iedere deelnemer aan de participatie (altijd) meer duidelijk wat de processtappen waren en naar welke (tussen)resultaten toegewerkt werd. In de fase 2014-2018 was er een

[1] De gesprekspartners waren zowel belanghebbenden uit de buurt en stad als leden van het projectteam. Als ik in dit memo het woord 'deelnemers' gebruik, bedoel ik belanghebbenden uit de buurt en stad.

duidelijke structuur met een klankbordgroep en bredere bijeenkomsten. Er ontstond verwarring toen een initiatiefgroep van bewoners voor een deel een eigen ingang kreeg bij de gemeente buiten de klankbordgroep om. Een aantal deelnemers gaf aan dat zij niet (meer) wist waarop zij wel of geen invloed kon uitoefenen. Er ontstond de indruk bij (een deel van de) deelnemers dat in het proces geen resultaten op besluitvormingsmomenten vastgeklikt werden (inclusief bijv. de keuze voor een variant door de raad) waar vervolgens op voortgebouwd kon worden. Dit leidde tot het teruggrijpen op en opnieuw ter discussie stellen van eerdere resultaten.

De ontwikkeling van een variant door een groep bewoners (initiatiefgroep) buiten de klankbordgroep om – die in de basis omarmd werd door de gemeenteraad – werd door een groep andere deelnemers als niet transparant ervaren. Tegelijkertijd vond een aantal deelnemers dat hun inhoudelijke bijdrage niet serieus genomen werd omdat die niet overgenomen werd door de projectorganisatie.

Dit onbehagen werd versterkt door het feit dat de projectorganisatie op basis van het raadsbesluit van december 2019 in een nieuwe fase van het project de regie nam met het uitwerken van het IPvE. De conclusie van de klankbordgroep in de winter van 2018 was dat er geen gezamenlijk standpunt mogelijk was. Dat werd door de klankbordgroep op dat moment als een goede conclusie gezien. Daarop nam de gemeente de regie in handen. In het traject met de klankbordgroep voor de start van het IPvE waren alle argumenten gewisseld zonder dat dit tot overeenstemming leidde zodat verder praten in de setting van de klankbordgroep niet meer zinvol was. Het projectteam vond het voor de fase van uitwerken (bouwstenen IPvE) passend om ‘breed’ uit te nodigen voor discussie- en informatiemomenten.
Dit verloop van gebeurtenissen leidde tot een verzuurde sfeer bij een deel van de deelnemers.

De projectorganisatie gebruikte bij de uitwerking van een IPvE de resultaten van de klankbordgroep en verdiepte die met onderzoeken van adviesbureaus, gesprekken met betrokken partijen en bredere bijeenkomsten. Een aantal betrokkenen geeft aan dat – ondanks een bijeenkomst bij de start van het IPvE voor betrokken sleutelpersonen – voor hen niet duidelijk was hoe de communicatie en participatie vormgegeven zou worden in deze fase. Gezien de ervaring met de klankbordgroep waarin alle argumenten gewisseld waren gaf het projectteam de voorkeur aan bijeenkomsten op specfieke thema’s van het IPvE en bredere buurtbijeenkomsten (deels online). Bij sommige deelnemers ontstond in dit proces het gevoel dat de adviesbureaus met een vooraf door de gemeente opgestelde uitkomst moesten werken.

Reflectie
De mogelijkheden om deel te nemen aan het project Maliebaan waren groot. Daar maakte de omgeving ook gebruik van. Het lijkt erop dat tijdens het traject de scope van het project ter discussie kwam te staan (verkeersproject of bredere visie), de kaders verschoven en het proces daarmee ingewikkelder werd. Misschien was dit vanuit het project zelf gezien niet het geval. Echter, de publieke discussie zelf veranderde van een mobiliteitsvraagstuk naar het belang en de betekenis van de Maliebaan voor de stad en een daarbij horende

herinrichting. Deze verbrede discussie die deels binnen en deels buiten het traject van het project plaatsvond, maakte het proces voor een aantal betrokkenen onduidelijk.

Daarnaast leidde het proces niet tot een eenduidige, gedragen visie op de herinrichting van de Maliebaan. Sommige partijen zagen (delen van) hun standpunt opgenomen, andere niet. Er bleef in het lange proces lang mogelijk om alternatieve standpunten in te brengen zonder dat er een eind aan de discussie kwam. Deelnemers die zich niet gehoord voelden of hun standpunt niet overgenomen zagen, bleven lobbyen voor hun invalshoek via college, gemeenteraadsfracties, projectorganisatie en de pers. Dit resulteerde naast het 'project-spoor' in parallelle trajecten. Niet altijd zichtbaar voor alle betrokkenen. Op zich is dit niet bijzonder. Dit gebeurt in menig project. Zo werkt ons democratisch stelsel. Wellicht heeft de lengte van het proces (zonder duidelijke tussenbesluiten) de mogelijkheid geboden om te blijven lobbyen, en bijgedragen aan achterdocht ten opzichte van de gemeente en tussen deelnemers onderling. Het is jammer dat het blijkbaar niet mogelijk was om inzichten vanuit verschillende invalshoeken te combineren tot een gedragen visie op de herinrichting.

Tijdens de evaluatiebijenkomst werd door een deelnemer gesuggereerd om een lobbyregister per project op te stellen. Mijns inziens lost dit niet het probleem van achterdocht en gebrek aan transparantie op. In elk project zijn er meerdere belanghebbenden die hun mening op verschillende wijzen kenbaar zullen maken en lobbyen voor hun belang. Ook is het vanzelfsprekend dat vanuit een projectteam contact gezocht wordt met belanghebbenden om standpunten te leren kennen of kennis te gebruiken. Het is belangrijker inzichtelijk te maken welke afwegingen gemaakt worden binnen de (inhoudelijke; financiële, juridische) kaders die meegegeven worden aan het begin van een project. Een onderscheid tussen 'buurt-' en 'stedelijke' belangen kan helpen die afweging inzichtelijk te maken. Participatie gaat overigens, zoals verschillende gesprekspartners ook aangaven, om serieus genomen worden in je belang en niet alleen om 'gelijk' te krijgen of 'je zin doordrijven'. Dat geldt zowel vooral buurt- als stedelijke belangen.

Er werd in de gesprekken regelmatige verwezen naar de lengte van het traject als complicerende factor. Het traject was lang. De lengte op zich kan zeker irritatie opwekken, maar wellicht is het nog belangrijker dat het beeld ontstaat dat er geen voortgang wordt geboekt. Overigens geldt dit ook voor het besluitvormingsproces. Het is voor de buitenwereld onbevredigend dat een voorstel in mei aan de raad wordt aangeboden en er pas in december in besluit genomen wordt. Al die tijd ligt een project stil.

3. Meer Utrechters betrekken (inclusiviteit)

Mogelijkheden binnen het project
Er waren zoals boven vermeld tal van mogelijkheden om deel te nemen aan de gesprekken over de Maliebaan. Vanuit het project is actief ingezet op het betrekken van direct belanghebbenden, zowel omwonenden, bedrijven en winkeliers, het Spoorwegmuseum en stedelijke partijen zoals de Fietsersbond. Naast fysieke bijeenkomsten heeft er een online peiling plaatsgevonden en zijn in de coronatijd online-bijeenkomsten georganiseerd.

Beeld van gesprekspartners

De focus lag vooral op de direct betrokkenen. Sommige deelnemers misten betrokkenheid van iets verder weg gelegen straten op wie de herinrichting ook effect heeft. Ook wezen gesprekspartners op het ontbreken van een breder stedelijk belang anders dan het fietsbelang dat vertegenwoordigd werd door de Fietsersbond. De online-meningspeiling naar verschillende varianten heeft voor meer reacties gezorgd dan de bijeenkomsten. Door corona is een aantal bijeenkomsten omgezet in onlinebijeenkomsten. Een deel van die onlinebijeenkomsten werd niet als dialoog ervaren. In het de evaluatiebijeenkomst wezen deelnemers op het gebruik van vakjargon dat niet begrijpelijk was voor bewoners. Dat gold ook voor de raadsmotie en de formulering van toezeggingen door de wethouder. In ieder geval een deel van de aanwezigen interpreteerde een toezegging van de wethouder anders dan het projectteam.

Reflectie
Vanuit het project zijn er veel mogelijkheden gecreëerd om deel te nemen aan het proces om tot een herinrichting te komen. Wellicht had doelgericht uitnodigen van bepaalde buurt- of stedelijke belanghebbenden beter gekund. Er bestond een lijst met belangstellenden die persoonlijk is uitgenodigd door het projectteam. Ondernemers zijn vaak en moeilijk te betrekken groep. In het project zijn vertegenwoordigers van de ondernemers/winkeliers aangehaakt. Er zijn geen specifieke acties ondernomen om jongeren of Utrechters met een migratieachtergrond te betrekken.

De (noodgedwongen) combinatie van ‘live’ en ‘online’ activiteiten is een goede leerervaring waarvan te verwachten is dat dit in de toekomst vaker zal gebeuren. Het is mij niet bekend of andere personen dan de betrokkenen bij de ‘live’ bijeenkomsten deelgenomen hebben aan de online-sessies. Online-bijeenkomsten zijn vooral voor ‘feitelijke’ bijeenkomsten geschikt. Voor bijeenkomsten waarbij gevoeligheden op tafel liggen voldoet face-to-face contact beter. Heldere spelregels waaronder respect voor andermans meningen en positie zijn in elke vorm van communicatie belangrijk.

Zoals ik elk project waren voor een deel van de gesprekspartners, ondanks uitleg van het projectteam, de stappen in planvorming niet helder. Ook het gebruik van ‘vakjargon’ was een kritiekpunt.

In aansluiting geldt ook wat hierboven vermeld is onder paragraaf 2. De lengte van het proces, de gerezen onduidelijkheid over processtappen en kaders, het gevoel dat de inhoudelijke inbreng niet serieus genomen werd en de onaangename sfeer leidden (ieder voor zich of in combinatie) tot het verwateren van de interesse bij een deel van de betrokkenen om deel te nemen in het traject. Een klein groepje met een sterke mening bleef over.

4. Samen wijzer worden (kwaliteitsimpuls)

Mogelijkheden binnen het project
Binnen het project waren mogelijkheden om gebruik te maken van kennis of specifieke vaardigheden van deelnemers. Dat gold zowel voor (individuele) bewoners met kennis van stedenbouw en architectuur, ondernemers en bewoners met kennis van het gebruik van de Maliebaan en kennis van maatschappelijke organisaties zoals de Fietsersbond. Tijdens

bijeenkomsten hebben verschillende deelnemers hun ideeën via eigen presentaties ingebracht. Naast de inbreng in bijeenkomsten, zijn er bilaterale gesprekken georganiseerd van deelnemers met deskundigen van de gemeente of adviesbureaus. Ook hebben bewoners ondersteuning gekregen om hun eigen ideeën uit te werken, o.a. via het Initiatievenfonds.

Beeld van gesprekspartners
Bij de gesprekspartners wordt verschillend gedacht over het gebruik van de kennis en ervaring van de deelnemers. Er zijn bewoners en ondernemers die vinden dat hun kennis en ervaring niet voldoende serieus genomen is en deelnemers die vinden dat dit wel gebeurd is. Zij die zich niet voldoende serieus genomen worden, vinden o.a. dat de gemeente al een idee van de uitkomst had aan het begin van het traject en dat onderwerpen die zij belangrijk vinden (bijv. autobereikbaarheid; verkeersveiligheid) niet passen in de gemeentelijke visie. Als de gemeente toch al weet wat zij wil en hun invalshoek of mening niet van belang is, vinden zij participatie een zinloze exercitie. Ook leeft in dit perspectief bij een deel van de gesprekspartners achterdocht naar de uitkomsten van onderzoek door adviesbureaus en deskundigen omdat zij slechts ter rechtvaardiging van het gemeentelijk standpunt gebruikt zouden worden.

Zij die vinden dat hun kennis en ervaring wel serieus genomen werden, zien dat terug in het rekening houden in het IPvE met het belang of visie die zij ingebracht hebben. Dit betreft een verbreding van de genoemde scope van het project van Maliebaan-Noord naar de gehele Maliebaan, en van verkeersproject naar een bredere visie (m.n. van modellen van ‘Ovonde’, naar ‘Knip’ naar ‘Promenade’) en omgaan met verkeersstromen/bereikbaarheid (fietsers; touringcars; auto’s). Ook zijn er wijzigingen aangebracht in het IPvE op basis van de inbreng van de kennis en ervaring van deelnemers, bijvoorbeeld het parkeren aan de groenzijde in plaats van aan de gevelzijde en de wijziging van het aantal doorsteekjes.

Reflectie
De mogelijkheden om ‘samen wijzer’ te worden zijn zeker gecreëerd binnen het project Maliebaan. De vraag is wel waarom sommige deelnemers dan toch het gevoel hebben dat hun kennis en ervaring niet serieus genomen is. De vraag is of dat zo is omdat hun ideeën niet overgenomen zijn en of dat zij vinden dat hun zorgen of wensen niet voldoende geadresseerd worden in het IPvE? Mijns inziens heeft dit gevoel niet alleen met inhoudelijke redenen (kaders en thema’s) te maken maar ook met de wijze waarop een projectproces georganiseerd wordt. Er is in het proces rond de Maliebaan bij een deel van de deelnemers achterdocht ontstaan over de oprechtheid van de gemeente. Het blijft natuurlijk in elk proces mogelijk dat deelnemers zich niet serieus genomen voelen of het niet eens zijn met de uitkomsten. Het gaat erom dat argumenten als ‘het proces was niet transparant’ of ‘we zijn niet voldoende betrokken’ geen reden mogen zijn om het resultaat van een project ter discussie te stellen. Inhoudelijk kun je verschillen van opvatting en serieus genomen worden zonder het proces in twijfel te (hoeven) trekken.
De kans dat betrokkenen het proces in twijfel trekken, kan verkleind worden door betrokkenen een rol te geven in het vaststellen van de processtappen en hen eventueel een rol te geven in medesturen van het proces. Dit moet dan wel vanaf het begin van een project georganiseerd worden en niet halverwege ingevoerd worden als er (grotere) conflicten ontstaan. Als zich scherpere tegenstellingen ontwikkelen, kan het wel aan te raden zijn om

een tussenstap in te bouwen waarin samen gereflecteerd wordt op de achtergrond van de ontstane situatie en de wijze waarop vertrouwen in het proces opgebouwd kan worden.
In de organisatie van het proces zelf gaat het om duidelijkheid over de scope en de stappen die genomen worden, inzicht in de uitkomsten van elke stap en de wijze waarop tot die uitkomsten is gekomen inclusief de inbreng van de kennis en ervaring van de deelnemers (afweging). Daarbij is ook aandacht voor standpunten van ‘tegenstanders’ of ‘minderheden’ van belang en de wijze waarop met die standpunten rekening wordt gehouden.

Bijlage 1: Motie M53 Participatie Maliebaan

https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/43893fe9-c918-43f2-8acc-ba6cd6b18756?documentId=1c68945f-5e9d-497f-b7cc-e6f5089eb3c7

Bijlage 2: Verslag evaluatiebijeenkomst project Maliebaan (17 maart 2022)

Evaluatiebijeenkomst participatie Maliebaan

Podium Oost, 17 maart 2022, 19.30-21.30 uur
Aanwezig:

- Twee leden betrokken bewoners/Voetgangersvereniging, vml leden wijkraad
- Bewoners Belangenvereniging Maliebaan en Omgeving
- Betrokken bewoner/Initiatiefnemer Maliebaan Plan B
- Betrokken bewoner/Groen Oost, Oostkrant
- Fietsersbond
- Spoorwegmuseum
- Twee projectmanagers, gemeente Utrecht
- Twee leden projectteam, gemeente Utrecht
- Notulist
- Frans Werter (Buro De Steeg, voorzitter)

Opening en voorstelronde
Frans Werter stelt zich voor. Hij is onafhankelijk voorzitter en inhoudelijk niet bekend met het project en kent het participatieproces rond de Maliebaan vanuit de website en het nieuws. Een raadsmotie over participatie, die is ingediend bij de raadsbehandeling vaststellen IPvE/FO Maliebaan, vormt de aanleiding voor deze bijeenkomst. Daarin vraagt de raad om de participatie Maliebaan te evalueren als onderdeel van de evaluatie van het programma Samen Stad Maken. De drie doelstellingen van het programma Samen Stad Maken zijn door de gemeente geformuleerd als: vergroten van de inclusiviteit, vergroten van de betrokkenheid, samen wijzer worden (gebruik maken van de kennis van de betrokkenen). De andere aanwezigen stellen zich voor, waarbij ze benoemen wat hun rol is geweest in het participatieproces en gedurende welke periode ze betrokken waren.
Op verzoek van de deelnemers proberen we om deze evaluatie als het lukt in één sessie af te ronden.

Noot:
De in dit verslag genoemde punten zijn meningen van de aanwezigen en worden niet noodzakelijkerwijze door iedere deelnemer aan het gesprek onderschreven.

Aan/afwezigheid en invloed
Frans vraagt aan de aanwezigen wie zij vandaag missen in de zaal. Genoemd worden:

- In het begin van het proces was er een groep bewoners die enthousiast was over de herinrichting. Die zijn later niet meer bij bijeenkomsten geweest. Daardoor praatten op een gegeven moment alleen mensen mee die negatief tegenover de herinrichting stonden of vonden dat de herinrichting problemen veroorzaakte die niet werden opgelost.
- Er zijn ook mensen in de buurt die het niet als zinvol ervaarden om mee te praten, omdat er toch niets met hun inbreng zou gebeuren.
- Onder de aanwezigen is verbazing over de afwezigheid van Stichting De Maliebaan. Zij leken in eerste instantie veel invloed te hebben, maar verdwenen daarna van de radar in het participatieproces.

- Hiernaast worden ook de kinderdagverblijven, ondernemers en de Vrije School genoemd als partijen waarvan men graag de mening had gehoord.

Frans stelt voor dat hij een aantal afwezigen belt om te peilen wat ze vinden, zodat hun reflectie aan het verslag kan worden toegevoegd. Frans benadert de Stichting De Maliebaan, de kinderdagverblijven en de Ondernemersvereniging.
Opgemerkt wordt dat wel voorkomen moet worden dat afwezigen meer aandacht krijgen dan de mensen die vandaag aanwezig zijn. Het verslag van deze bijeenkomst moet niet worden aangepast op basis van telefoontjes achteraf.

Klankbordgroep
Van 2015 t/m 2017 bestond een klankbordgroep. Later is de klankbordgroep niet meer bij elkaar geweest. De aanwezigen maakten opmerkingen over de klankbordgroep.
- De klankbordgroep functioneerde goed. De deelnemers verschilden op onderdelen van mening, maar de klankbordgroep als platform voor gesprek functioneerde goed.
- Overigens binnen de klankbordgroep was er geen sprake van een eensluidend oordeel over de gewenste of benodigde maatregelen aan de Maliebaan. De Fietsersbond bijvoorbeeld verschilde op essentiële onderdelen van mening met verschillende andere deelnemers aan de KBG.
- Als mensen invloed hebben los van de georganiseerde bijeenkomsten, dan is dat vervelend voor degenen die zich netjes voor participatiebijeenkomsten hebben aangemeld. Als voorbeeld wordt het openbaar vervoer en de nood- en hulpdiensten genoemd. Die hebben inbreng, maar dat gaat buiten het participatieproces om. De afweging van die belangen is dan niet transparant. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat in het voorbeeld van het openbaar vervoer en nood- en hulpdiensten een apart breder toetsingsoverleg bestaat. Dit is ook eerder in het traject besproken.
- Na het beëindigen van de klankbordgroep waren er veel 1-op-1-contacten. Voor mensen die in de klankbordgroep hadden gezeten, was het niet inzichtelijk wat er allemaal gebeurde. De fysieke en onlinebijeenkomsten werden ervaren als dat zij meer gericht waren op informeren over de voortgang van het traject door de gemeente en niet op participatie. Er werden geen notulen gemaakt. En bij sommige deelnemers bestaat de indruk dat niets met hun inbreng gedaan is.
- Bewoners van de Ramstraat en Oudwijkerdwarsstraat kregen geen uitnodiging voor de klankbordgroep, terwijl die straten wel effecten gaan ervaren.
- In 2017 kwam een bekende Utechter bij een grote buurtbijeenkomst en vanaf dat moment veranderde de toon. Daarna is een groep ontstaan die het promenade-idee zelfstandig naar buiten en naar de gemeente heeft gebracht. Dat was niet transparant voor de betrokkenen bij de klankbordgroep.

Taalgebruik en het proces
- Opgemerkt wordt dat de gemeente in het proces vaak ambtenarentaal gebruikte, die voor bewoners niet begrijpelijk was. Hetzelfde werd ervaren bij de tekst van de raadsmotie en de formulering van de toezeggingen door de wethouder die volgens sommigen multi-interpretabel waren.
- Een aanwezige licht toe; hij had gehoord dat de wethouder aangaf dat de breedte van het kruispunt nog bestudeerd zou worden. De projectmanager en een andere deelnemer

hadden dat anders gehoord en vatten het niet op dat er nog ruimte was voor aanpassing van het ontwerp.
- Geconstateerd wordt dat in een planproces het jargon van de gemeente en de belevingswereld van de inwoners uiteenlopen. Dat helpt niet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de stappen in een planproces, bijvoorbeeld een IPvE (Integraal Programma van Eisen).
- Voor bewoners zijn de stappen in het planproces ook niet duidelijk. Daarbij helpt de lengte van het doorlopen proces tot nog toe, ca. 8 jaar, ook niet. Voor bewoners is op een gegeven moment niet meer duidelijk wat, wanneer vastligt en wat de mogelijkheden voor beïnvloeding nog zijn.

Wat had beter gekund?
Frans stelt voor dat elke aanwezige benoemt hoe een goed participatietraject eruit zou moeten zijn, en hoe het bij de Maliebaan beter had gekund. Het volgende wordt benoemd, waarbij niet iedere aanwezige elk punt onderschrijft:
- De definitie van participatie is niet dat omwonenden of andere partijen 'hun zin' moeten krijgen. Je zou van tevoren moeten afspreken wat je als resultaat uit de participatie wil hebben. En daarbij aangeven waar mensen wel en niet invloed op kunnen hebben.
- Zet de technisch mogelijke alternatieven naast elkaar, doe dan participatie over de verschillende alternatieven, waarbij je voor- en nadelen benoemt. Ga vervolgens in groepjes nadenken over hoe de nadelen van elk alternatief kleiner gemaakt kunnen worden. Laten mensen dus zelf nadenken over hoe nadelen kunnen worden tegengegaan. De kern van participatie is aan de ene kant een verbeterplan te maken en aan de andere kant de pijn verzachten voor die belanghebbenden die mogelijk benadeeld worden bij een mogelijke keuze die gemaakt gaat worden.
- Het proces moet niet te lang duren en mijlpalen/beslismomenten moeten duidelijk zijn en worden afgesloten. Het gaat dan niet alleen om de lengte als wel het feit of er voortgang geboekt wordt.
- Participatie is een vorm van onderhandelen. Volgens sommige aanwezigen waren alle betrokken het eens over 80% van de inhoud. Dat is onvoldoende benadrukt. Naast die 80% bleef een aantal zorgen over, die voor mensen individueel zwaar wegen, en waar mensen echt van wakker lagen. Daar had met meer empathie op ingegaan mogen worden en oplossingen voor gezocht moeten worden. De Fietsersbond benadrukt dat zij niet dit beeld heeft.
- Het mooiste is als er uit participatie een resultaat komt wat je van tevoren niet had voorzien. Dan trek je participatie pas naar een hoger plan. Een voorbeeld hiervan is het verplaatsen van de bushalte in de Burgemeester Reigerlaan naar de Oudwijkerdwarsstraat, dat is in het participatieproces bedacht.
- De Maliebaan is een project op schaal van de stad. Daar hoort een ander proces bij dan bij een project dat alleen een lokaal effect heeft. Stedelijk en lokaal belang verschillen. De klankbordgroep is gestopt omdat we het niet eens werden, en de belangen tussen stad en straat te verschillend waren.
- Alle partijen moeten kunnen zeggen wat ze vinden, en de afweging van die belangen moet transparant plaatsvinden.

Start en mijlpalen
Er wordt teruggekeken op de start van het proces. De aanleiding vanuit de gemeente was het verbeteren van de 'Herenroute' (fietsroute) en de wens om de VRI weg te hebben. In eerste instantie begon een groepje met een *functional ambiance*-studie. Het begon met alleen de herinrichting van het kruispunt, en liep over in een herinrichting van de volledige Maliebaan.
Een projectleider licht toe dat het groepje dat de *functional ambiance* deed er al was toen hij werd ingeschakeld. Toen het onderwerp van gesprek breder werd, werd geconstateerd dat dit niet meer in een klein groepje kon, en is de klankbordgroep in leven geroepen.
Over de eerste fase wordt door andere aanwezigen opgemerkt:

- Het ontbrak in het proces aan van bovenaf opgelegde strakke deadlines. Het was niet duidelijk waar we naar toe werken. Dat maakte dat ook niet iedereen wilde meepraten, omdat mensen dachten 'dat zal toch wel niet doorgaan'.
- Door het projectmanagement werden wel punten gezet achter stappen, maar door het politieke proces werden die weer ter discussie gesteld en werd er om die afgeronde punten heen gewerkt.
- Mensen die deelnemen aan participatie moeten weten wat de vrije ruimtes zijn en wat vastligt. Dat was bij de Maliebaan niet duidelijk.
- Als bewoner heb je geen idee wat er allemaal speelt, buiten de bijeenkomsten waarbij je zelf bent. De stap van 'project kruispunt' naar 'project gehele Maliebaan' was verwarrend en leek niet in controle.

Opgemerkt wordt dat in 2019 door de raad principes/kaders werden vastgesteld. Maar dat juist daarna meer frustratie ontstond bij sommige deelnemers aan de participatie omdat zij menen dat nagenoeg niets gedaan is met voorstellen die ontwikkeld werden.
Een tweede projectleider merkt op dat zij haar opdracht is begonnen na een intensieve periode van participatie waarmee alle belangen en alle mogelijkheden/varianten op tafel lagen. De voorliggende varianten waren uitgewerkt, besproken en alle belangen waren bekend. Het was nu aan de gemeenteraad om richting aan te geven, een principebesluit te nemen. Haar opdracht was om een raadsvoorstel voor te bereiden op basis van alles wat er al lag, en met de gedachte dat 'alles gezegd was, wat gezegd moest worden'. Ze kreeg mee dat er in de klankbordgroep geen consensus was ('we agree to disagree') en alle punten besproken waren en belangen en overwegingen bekend waren. Daarop ging de gemeente aan de slag om de varianten en een voorstel voor een keuze aan de raad voor te leggen. Daarom was het niet zinvol was om de klankbordgroep bij elkaar te roepen omdat er geen voortgang of nieuwe gezichtspunten te verwachten waren en alle informatie gedeeld en besproken was. Als alles op tafel ligt, is de gemeente (en de politiek) aan zet om een richting aan te geven.
Over de fase rondom het raadsbesluit in 2019 wordt door andere aanwezigen opgemerkt:

- Op een zeker moment waren er vier varianten voor de kruising. Waarbij bij elke variant bedenkingen waren en geen overeenstemming was. Daarna kwam het college ineens naar buiten met een 'vijfde variant', en de mededeling dat daarvoor gekozen zou worden. Dat wekte verbazing op.
- De stap van vier varianten naar de keuze voor een vijfde variant was voor een deel van de aanwezigen niet transparant. De projectorganisatie leek tijdens die stap in zichzelf gekeerd.

- De gemeente is met alle input die verzameld was aan de slag gegaan om te komen tot de vijfde variant, waarin ze heeft geprobeerd (en wat sommige aanwezigen betreft daarin ook behoorlijk goed is geslaagd) om in deze variant te zorgen voor zo min mogelijk pijn voor alle partijen. Die is vervolgens voorgelegd in een nieuw participatietraject, met een bredere insteek dan de klankbordgroep. De gemeente had misschien duidelijker moeten zijn over de wijze waarop de participatie in die fase georganiseerd werd.

Invloed en transparantie

Ingegaan wordt op transparantie en het uitoefenen van invloed. Daar wordt over gezegd:

- Het proces gaf de indruk dat keuzes achter gesloten deuren zijn gemaakt. Als bewoner vraag je je dan af waarom je er tijd in hebt gestoken. Dit leidt tot wantrouwen.
- De gemeente heeft in de fase tot aan het raadsbesluit 1-op-1 contact gehad met partijen met belangen. Het is voor deelnemers aan de klankbordgroep niet zichtbaar wat de invloed van die contacten is geweest op het uiteindelijke besluit. Dit leidt tot wantrouwen.
- Het is logisch dat als alle informatie en belangen bekend zijn het projectteam op een gegeven moment het ontwerp afrondt en een raadsvoorstel voorbereidt zodat de gemeenteraad vanuit haar rol belangen kan wegen en een keuze maakt. Maar ook daarover zou je moeten communiceren.
- Je zou een checkmoment moeten hebben waarbij je de opbrengst uit te participatie presenteert en als gemeente duidelijk aangeeft: wij gaan hiermee nu aan de slag. Als er in die fase nog contacten zijn met belanghebbende partijen, is te overwegen een soort ‘lobbyregister’ bij te houden waarin je aangeeft wat de input was en wat ermee gedaan is.
- Politieke beslissingen gaan steeds door het proces met de bewoners heen.
- Als je de kaders verandert, zoals is gebeurd met de vier varianten waar opeens een vijfde variant uit kwam, zou je dat eerst terug moeten leggen bij degenen die hebben meegedacht met de totstandkoming van die kaders.
- In de digitale bijeenkomsten (via Zoom) is veel gezegd, maar het was geen conversatie, geen dialoog. Het was voor deelnemers dan ook niet te zien of en zo ja tot welke aanpassingen dat geleid heeft.
- Bij participatie is het moeilijk om de belangen van groepen te wegen. Sommige partijen zullen voor de gemeente belangrijker zijn dan andere partijen. Hoe worden die belangen gewogen?
- De projectleider antwoordt dat het uiteindelijk aan de politiek is, aan de gemeenteraad, om de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Raadsfracties kunnen (deel)belangen via moties inbrengen in de discussie, waarna over deze moties wordt gestemd.
- De projectgroep zou zo objectief mogelijk alle belangen op een rijtje moeten zetten, en die aanbieden bij de politiek. De politiek kan dan de keuze maken welke belangen ze het zwaarste vindt wegen. Participanten moeten kunnen zien welke belangen hoe zwaar gewogen worden.
- Als je als participant ziet dat je belang voldoende meegenomen is, wordt je inzet (tijd die je erin steekt) minder.

Afsluiting/vervolgafspraken
Aanwezigen geven aan dat ze het zouden waarderen als de gemeente een aantal aanbevelingen formuleert op basis van wat hier gezegd is. Frans Werter neemt dit op zich.
Er is behoefte aan verheldering van de rol van Stichting De Maliebaan. Deze lijkt veel invloed te hebben gehad, maar dat is niet transparant. Frans Werter neemt, zoals eerder aangegeven, ook contact op met de stichting.
De projectleider deelt ter informatie mede dat de gemeentelijke rekenkamer, in opdracht van de raad, onderzoek gaat doen naar zes participatietrajecten, waaronder de participatie rond de Maliebaan.
Er wordt van deze bijeenkomst een compact verslag gemaakt, waarbij gemaakte opmerkingen niet direct zijn gekoppeld aan personen.
Aanwezigen vinden dat er genoeg is gezegd. Een tweede evaluatiebijeenkomst is niet nodig, tenzij er op basis van het verslag of de terugkoppeling van Frans toch behoefte aan blijkt.

Bijlage 3: Verslagen gesprekken vertegenwoordigers Ondernemersvereniging Maliekwartier, Kinderopvang Heppienest, Stichting Maliebaan i.o.

1. Vertegenwoordiger Ondernemersvereniging Maliekwartier

Datum: 31 maart 2022

- De ondernemer is op verschillende momenten en bij meerdere bijeenkomsten betrokken geweest, inclusief de klankbordgroep.
- Ondernemers betrekken is lastig. Zij zijn met hun onderneming bezig en niet zo zeer met de omgeving. Grotere betrokkenheid vind je bij eigenaar/ondernemers. Winkelmanagers of franchisenemers van ketens zijn minder geïnteresseerd in hun omgeving. Zij zijn vaak na een paar jaar weer weg. In de Nachtegaalstraat/Burg Reigerstraat zijn er nog weinig eigenaar/ondernemers.
- Ondernemers hebben bovendien de neiging om pas achteraf hun mening te geven. Dit geldt ook voor de winkelmanagers van ketens. Vaak gaat het dan alleen om bevoorrading.
- Er is niet voldoende geld om alles in één keer aan te pakken. Dat is jammer. Nu blijft er asfalt in het midden liggen. Het zou een verbetering zijn van de Maliebaan om het een park uitstraling te geven. Waarom wacht je niet met uitvoering totdat je voor alles geld hebt?
- Deelnemen aan een klankbordgroep kost veel tijd. Als participatieproces zo lang duurt dan ‘verwaterd’ de interesse. Dan zie je dat er een paar mensen overblijven.
- De invloed van betrokkenen is onduidelijk. Je weet niet wat de wethouder bespreekt met bepaalde partijen of wat de invloed is van bepaalde partijen. De invloed van de bekende Utrechter via de media is daar een voorbeeld van. De ondernemer heeft de indruk dat de verkeersonderzoeken (bijvoorbeeld t.a.v. busverbindingen) in opdracht van de gemeente ‘eenzijdig’ ingestoken zijn.
- Uiteindelijk lijkt het dat de gemeente haar eigen zin doordrukt. De gemeente heeft veel tijd en werk in de participatie gestoken, maar de inspraak lijkt een ‘formaliteit’.
- Leerpunt: er moet meer geluisterd worden naar mensen die er langer wonen (‘ervaringsdeskundigen’) en minder naar verkeersdeskundigen. Daarbij noemt hij als voorbeeld het inhoudelijke punt van het leiden van vrachtverkeer over de Burg Reigerstraat en het gevaar dat dit oplevert voor fietsers.
  Hij vraagt zich af of we het niet alleen over ‘verandering’ hebben, en niet over ‘verbetering’. Overigens is het moeilijk om het iedereen naar de zin te maken.

2. Vertegenwoordiger Heppinest (Kinderopvang)

Datum: 6 april 2022

- De vertegenwoordiger van Heppinest is betrokken geweest bij de plannen voor herinrichting vanaf 2016.
- Zij is bij de klankbordgroep geweest en bij vele andere bijeenkomsten. Hoe het traject precies in elkaar zat, en welke stappen zijn genomen is haar niet duidelijk.
- Ook is haar niet duidelijk wat er nu precies besloten is. Het traject is door de lengte en alle stappen ondoorzichtig geworden. 'Komt er nu wel of niet een Ovonde?'
- Toen duidelijk werd dat er geen knip kwam en autobereikbaarheid mogelijk bleef, heeft ze een stap terug gedaan en wilde ze er niet veel energie meer insteken.
- Er zijn heel veel groepjes betrokken geweest (bewoners, ondernemers, winkeliers, Spoorwegmuseum, fietsersbond).
- Het traject is 'lang, lang, lang' geweest, en nog niet afgerond. Bovendien, is er niets gedaan met de inbreng vanuit de omgeving (bewoners; winkeliers; ondernemers). Dit heeft ervoor gezorgd dat de deelnemers uitgeput raakten en afhaakten (of verdwenen omdat hun belang geborgd was, zoals bereikbaarheid voor bussen voor het spoorwegmuseum). Een klein groepje is overgebleven.
- De vertegenwoordiger van Heppinest heeft op een gegeven moment zelf en presentatie gemaakt. Zij vindt dat daar niets meegedaan is door het project.
- De gemeente lijkt zelf al een idee voor herinrichting gehad te hebben. Participatie en inbreng vanuit de omgeving werd niet serieus genomen. De vele energie en inbreng van de deelnemers lijkt tevergeefs geweest. Zij ziet een insteek van 'verdeel en heers' vanuit de gemeente.
- Het beeld van de vertegenwoordiger van Heppinest: de gemeente gebruikte onderzoek dat discutabel was voor het eigen doel. Zo werd een parkeeronderzoek gedaan tijdens de eerste corona lockdown. Die resultaten waren volgens haar onbetrouwbaar maar werden wel gebruikt.
- Het was niet duidelijk waar de deelnemers wel of geen invloed konden uitoefenen. Zelf had zij autobereikbaarheid en veiligheid op de agenda willen hebben. Die onderwerpen waren volgens haar niet wenselijk vanuit gemeentelijk perspectief. Groen en fietsen waren van belang voor de gemeente. Wat was nu eigenlijk het probleem dat opgelost moest worden? Dat fietsen voor een stoplicht moesten wachten?
- Leerpunten:
    - Geef het aan als gemeente als je al weet wat je wil. Zet dan geen participatietraject op. Dat verwart mensen en is zonde van alle energie.
    - Neem de kennis van de betrokkenen serieus. Gebruik de kennis van de omgeving in de projecten.
    - Laat een traject niet eindeloos lang duren. Dan haken mensen af. Bovendien is een lang traject niet efficiënt en is het een verspilling van middelen. Neem een besluit.
    - Zet communicatie door. Nu leek communicatie te stokken.
    - Maak notulen van alle bijeenkomsten. Dat maakt helder wat gezegd is. Dan kun je ook laten zien wat er gebeurt met de opmerkingen. Bij een grote bijeenkomst zijn geen notulen gemaakt. Het lijkt erop dat dan de inbreng van de omgeving niet belangrijk is.

Tot slot, de vertegenwoordiger van Heppinest biedt aan om haar visie nog een keer tekenen als het projectteam daar behoefte aan heeft.

3. Stichting De Maliebaan (2 personen)

Datum: 13 april 2022

- De twee vertegenwoordigers van de stichting hebben met een bekende Utrechter in 2020 het initiatief genomen om de Stichting Maliebaan i.o.. Zij willen graag vanuit de kwaliteit van de plek denken en als stichting actief worden nadat de gemeente een keuze heeft gemaakt voor het inrichten van de verkeerstromen in het gebied. De stichting i.o. wil zich inspannen om het park te versterken als hart van Utrecht-oost en als belangrijke plek voor Utrecht als geheel, met name op gebied van cultuurhistorie en natuur/groen.
- De ene vertegenwoordiger van de stichting en de bekende Utrechter zijn ca. 6 jaar betrokken bij de herinrichting van de Maliebaan (ook voor de oprichting van de stichting) en de andere vertegenwoordiger van de stichting iets korter. Zij werden actief na een brede buurtbijeenkomst (in 2014) waaraan zij deelnamen. In die bijeenkomst werd over de Ovonde gesproken.
- Sindsdien hebben zij zich hard gemaakt voor het realiseren van een parkgebied voor Utrecht aanvankelijk met een grote groep bewoners. Toen bleek dat de discussie met bewoners en gemeente zicht voornamelijk richtte op verkeer hebben zij zich bewust teruggetrokken uit de discussie.
- In 2020 bleek dat vanuit de gemeente de wens voor een parkgebied steeds meer opportuun werd.
- Het idee voor de stichting i.o. is toen ontstaan, maar de stichting heeft zich ook enigszins teruggetrokken, wachtend op een principebesluit van de gemeente om de middenbaan van de Maliebaan af te sluiten voor autoverkeer. De gemeente heeft alleen financiering voor de verkeersinrichting en een basisvariant voor de parkinrichting van de Maliebaan. Daarna komt de stichting in actie. Zij wil dan samen met de bewoners en ondernemers uit de buurt aan de slag gaan om plannen te ontwikkelen en uit te voeren. Ook wil zij dan de universiteit en het Centraal Museum daarbij betrekken. Zij ziet mogelijkheden om daarvoor fondsen te werven. De stichting had aanvankelijk zicht op fondsen om een stedenbouwkundig bureau in te huren. Dit is door corona gestrand waarop de gemeente het initiatief heeft overgenomen en het stedenbouwkundig bureau West8 heeft ingehuurd om een visie en schetsontwerp voor de Maliebaan te maken.
- Van een afstand kijkend naar de participatie zoals deze vanuit de gemeente tot op heden is ingestoken, is deze volgens de vertegenwoordigers van de stichting beperkt gebleven tot direct betrokkenen, op de Fietsersbond na. Zij zien het directe, lokale belang maar benadrukken daarnaast het belang van de Maliebaan voor de gehele stad. Het project is tot op heden vooral een verkeersproject (vertrokken uit een verkeersprobleem) en is de Maliebaan niet vanuit een breder perspectief benaderd. Wat jammer is omdat de verbinding tussen verschillende belangen en partijen juist op het mooi maken van het gebied ligt volgens hen.
- De vertegenwoordigers van de stichting vonden in het project de voorwaarden voor participatie en het proces van participatie niet helder. De kaders en spelregels voor participatie waren niet duidelijk. Het proces was diffuus. Doordat er geen stappen met duidelijke deadlines en besluiten genomen werden, werden eerder genomen stappen steeds opnieuw ter discussie gesteld omdat er ruimte voor interpretatie bleef. Ook de wijze waarop twee jaar geleden raadsfracties zich opstelden zonder zich neer te leggen

bij een duidelijke uitspraak gaf ruimte voor discussie, en misschien wel valse hoop en frustratie bij betrokkenen.

- Het proces duurde lang en was uitputtend. Daardoor bleef uiteindelijk een klein groepje over. Vraag: hoe actief zijn anderen benaderd dan het uiteindelijk kleine groepje? De lengte van het proces werpt ook de vraag op naar efficiëntie en kosten van dit traject.
- Kenmerken van een goed participatie traject zijn volgens de vertegenwoordigers van de stichting:
  - Duidelijke kaders en spelregels
  - Heldere stappen met deadlines richting het doel
  - Een externe procesbegeleider
  - Erkenning van de verschillende belangen, zowel lokale als stedelijke belangen
- Bovenstaande zaken ontbraken of waren niet strak georganiseerd. Dit leidde tot onduidelijkheid en ontevredenheid en wellicht ook ‘valse’ hoop bij direct betrokken participerende partijen zoals bewoners.
- Zij vinden overigens dat deelname aan een participatietraject niet betekent dat ieders/jouw mening overgenomen moet worden.
- Advies aan de gemeenteraad: maak de inhoud van het Maliebaanproject breder (groenzone, stadspark voor ontmoeting) en maak het niet alleen een verkeersproject.

Bijlage 4: Reactie concept-memo en verslag Groen Oost, BBMO, VVU-Oost, Initiatiefnemer Maliebaan Plan B

11 mei 2022

Beste Frans,

Zoals je aangeeft in je verslag en memo heeft het participatieproces Maliebaan op twee momenten een merkwaardige afslag genomen die tot wantrouwen, polarisatie en veel chagrijn in de wijk hebben geleid:
1) toen de scope verbreedde van verkeerslicht naar promenade (met 'internationale allure');
2) en toen na diskwalificatie van elk der vier kruisingvarianten plots een vijfde, nieuwe variant op tafel kwam.

Wij konden in het verslag noch in je memo terugvinden wanneer, hoe, waarom en vooral door wie precies die afslagen zijn genomen. Het is zonde van de tijd en energie om te participeren in dit soort projecten als op onverklaarbare wijze speelveld en spelregels plots kunnen veranderen.

We zouden daarom graag goed uitgezocht zien wat er zich rond die twee ‘afslagen’ precies heeft afgespeeld. Transparantie en inzicht leiden tot vertrouwen, zonder dat kunnen we niet Samen Stad Maken.

Met vriendelijke groet,

…….- Groen Oost
…… - BBMO (Bewonersbelangen Maliebaan en Omgeving)
…… - Voetgangersvereniging Utrecht Oost (2 personen)
…….- Initiatiefnemer Maliebaan Plan B

Reactie Frans Werter

12 mei 2022

Beste……..,

Dank jullie wel voor jullie mail.
De constatering dat er onduidelijkheid is opgetreden in scope en in keuzes binnen het project en dat dit bij jullie tot chagrijn heeft geleid en tot het gevoel dat het zonde is van de tijd en energie om te participeren, is een belangrijk punt. Een les voor Samen Stad Maken. Ik heb niet het mandaat en tijd gekregen om tot in de details in het project zelf te duiken en de vragen naar wanneer, hoe, waarom en door wie uit te zoeken. Mijn opdracht beperkt zich tot het ophalen lessen t.b.v. Samen Stad Maken in 1 of 2 bijeenkomsten (omgezet in 1 bijeenkomst en 3 interviews). Voor Samen Stad Maken ben ik het met jullie eens dat inderdaad transparantie en inzicht van belang zijn om vertrouwen op te bouwen en te behouden. Ik zal de tekst van het memo met dit in het achterhoofd zo nodig aanscherpen. En ook jullie opmerking opnemen dat jullie genoemde vragen op projectniveau graag uitgezocht zien.

Met vriendelijke groet,

Frans Werter

Resultaten en aanbevelingen dialoogsessies SSM



juli 2022

Leo Janssen, Sandra Beenen, Hanneke Polman

Gemeente Utrecht

Opdracht

Reality-check aan de hand van afgeronde projecten

- *In hoeverre geven we in onze projecten op dit moment praktisch invulling aan de waarden van SSM en bereiken we onze programmadoelen en ambities (inclusiviteit, betrokkenheid en samen wijzer worden) en welke lessen kunnen we uit de gesprekken trekken om het een volgend keer nog beter te doen.*

Beoogd resultaat

- Organisatie en voorbereiding van dialoogsessies met een aantal direct betrokkenen
  - Dialoog als middel voor kritische inhoudelijke verdieping programma; geen projectevaluaties!
  - Dialoog als (pilot) werkvorm om deelnemers (uiteindelijk continu) van elkaar te laten leren
- Conclusies en aanbevelingen
  - Lessen uit praktijk
  - Ervaringen met dialoog als instrument

Projecten

Perspectief voor Jeugd (MO)
Kanaleneiland Noord Noord (Ruimte)
Krijtclub (MO)
Smakkelaarsveld (Ruimte)
10 jaar Welgelegen (Ruimte)
De modernisering van de Musketon (VGU)
Rubenslaanschool (VGU)
Magazijn de Zon (VGU)

Wat valt op uit voorgesprekken met projectleiders?

Algemeen

- **SSM in projecten**
  - Vanuit SSM veel kennis ontwikkeld en beschikbaar
  - Wel gewerkt in geest van SSM, maar SSM “toolbox” geen gemeengoed
  - Spanning theorie en praktijk

- **Praktijklessen en conclusies op 3 niveaus:**
  - **Strategisch:** Werken aan toekomstbestendige samenwerkingsbasis met stad
  - **Tactisch:** Combinatie projectresultaat– participatieopdracht
  - **Operationeel:** Lessen, tips en trucs meteen toepasbaar

Opzet Dialoogsessies

Vorm: geen projectevaluatie, meer projecten tegelijk

- 10 jaar welgelegen - Terugkijkend op langdurige samenwerking één buurt (meer projecten):
- Musketon en Rubenslaanschool – Ervaringen uit meerdere projecten bij elkaar brengen
- Algemeen – Gesprek met ervaringsdeskundigen aan de hand van hoofdthema's voorgesprekken

Hoofdthema's uit voorgesprekken als leidraad in dialoogsessies

- Beïnvloedingsruimte, communicatie over het proces en lange termijnrelatie

Centrale vragen

- Hoe gaat de samenwerking?
- Wordt er genoeg geluisterd naar elkaar en is er genoeg mee gedaan?
- Hoe is het onderlinge vertrouwen?
- Gaat de relatie alleen over het project of over meer dan dat/ langer dan dat?

Belangrijkste resultaten Dialoogsessies

- Bewoners en ambtenaren hebben een **verschillende kijk op wanneer participatie geslaagd is.**
  - **Ambtenaar:** als je duidelijk hebt gemaakt waar je mensen over betrekt en als alle belangen goed in beeld zijn gebracht zodat college een brede belangenafweging kan maken en geïnformeerde beslissing kan nemen.
  - **Bewoners:** als er iets (fysiek) zichtbaar is gedaan met hun inbreng, er consensus is bereikt en/of als het uitlegbaar is (bijvoorbeeld waarom dingen niet zijn overgenomen). Openheid en zo vroeg mogelijke betrokkenheid zijn ook belangrijk.
- Door **vroegtijdig met een breed gezelschap** van inhoudelijk experts als **gelijkwaardige gesprekspartner** aan tafel te gaan ontstaat bij bewoners begrip waarom dingen wel/niet kunnen en ervaren bewoners dat ze daadwerkelijk invloed hebben. Tegelijkertijd horen initiatiefnemers op deze manier uit eerste hand wat het draagvlak is onder bewoners en welke wensen en ideeën er leven t.a.v. een plan. Er moet voor bewoners **ruimte zijn om zelf ideeën aan te dragen**, in plaats van voorgelegd krijgen waar op gereageerd mag worden.
- In gesprek met belanghebbenden zou het moeten gaan over **WAAROM** mensen iets willen, **niet over WAT** mensen willen. En dit gesprek zou pas moeten plaatsvinden **nadat de gemeenteraad heeft besproken OF we het als stad überhaupt willen**.

Belangrijkste resultaten Dialoogsessies

- **Samen Stad Maken wekt de suggestie van cocreatie** en een grote mate van invloed voor bewoners (gelijk speelveld), terwijl ambtenaar in de praktijk gaat voor het **maximaal haalbare niveau van participatie** binnen de bestuurlijke opdracht die hij/zij heeft meegekregen. De bestuurlijke opdracht biedt vaak niet de ruimte om bewoners mee te laten beslissen over kaders, spelregels en projectopdracht.
- Uit de dialoogsessies blijkt dat bewoners **onvoldoende duidelijkheid over het speelveld en de mate van invloed** ervaren. Vooraf duidelijke kaders (bijv. budget) helpt om meer focus te krijgen in de participatie. Een ambtenaar moet eerlijk zijn in wat hij wel/niet kan beloven, wat wel/niet past binnen de kaders. **Spelregels en kaders kun je ook samen bepalen**, in plaats van éénzijdig vanuit gemeente.
- **Een ambtenaar zou de gehele organisatie moeten vertegenwoordigen**, zich verantwoordelijk moeten voelen om met oplossingen te komen. Dit vereist van ambtenaren **meer focus op proces en minder op inhoud**. In de praktijk zitten bewoners soms met allerlei verschillende afdelingen van de gemeente aan tafel om tot een besluit te komen.*“Ik wil geen last hebben van hoe jullie het georganiseerd hebben.”*
- De **onderlinge verhoudingen en respectvolle communicatie zijn essentieel** voor een goed participatieproces, belangrijk om met elkaar in gesprek te blijven, ook buiten het specifieke project om. Een goede samenwerking vraagt **veel tijd/ruimte voor kennismaking.**

Belangrijkste resultaten Dialoogsessies

- Bewoners hebben **niet altijd vertrouwen dat de gemeente alle informatie met bewoners deelt en dat er nog ruimte is voor invloed**. Voor bewoners lijkt het soms alsof ze alleen nog over het HOE mee mogen praten en niet meer over de OF- en WAT-vraag. Het draagt bij aan vertrouwen als ambtenaar laat zien in welke context hij/zij opereert, welke interne afwegingen er zijn. Het **uitblijven van antwoorden** op vragen die bewoners stellen, kan bijdragen aan **wantrouwen**.
- Het is **belangrijk dat bewoners goed georganiseerd zijn** en kennis hebben over het participatieproces. Dit vraagt iets van de capaciteiten en beschikbare tijd van bewoners. Het is voor bewoners soms ingewikkeld om vat te krijgen op de discussie, omdat alles (mobiliteit, RSU, omgevingsvisie) door elkaar heen loopt. Sommige bewoners ervaren **machtsongelijkheid**, doordat ze niet op hetzelfde niveau van kennis/expertise zitten en middelen voor contraexpertise missen.
- De meeste **bewoners willen niet de hele tijd meepraten**, maar komen in de eindfase in actie als blijkt dat het voor hen direct negatieve gevolgen heeft. Dan heeft de gemeente goed geluisterd naar bewoners in de beginfase (bijvoorbeeld tijdens een informatieavond), maar ontstaat er wrijving in de eindfase als de knopen worden doorgehakt.

AANBEVELING 1: Maak nog meer de stap van participatie naar samenwerking

Participatie is geen doel op zich, maar een integraal onderdeel van ieder project. Het gaat om een open gelijkwaardige samenwerkingsrelatie, ook op de lange termijn.

- Van raad tot bewoners/belanghebbenden: Samen bepalen definitie (geslaagde) samenwerking.
- Werken vanuit intrinsieke overtuiging dat samen meer oplevert (en daar eerst het gesprek over voeren (zie ook aanbeveling 2)).
- De stad, wijk en buurten, in staat stellen om samenwerkingskennis en -kracht op te bouwen door te investeren in (inclusieve) gelijkwaardige samenwerkingsvormen.
- Naast inhoudelijke expertise, is (extra) aandacht nodig voor goede procesbegeleiding.
- Vaker met een open vraag starten. Niet beginnen met het WAT, maar met de WAAROM-vraag. Daarbij hoort ook:
    - Liefst ook de ‘of-vraag’ (be)spreken
    - Heldere kaders aan de voorkant over wat haalbaar is en wat niet
    - Goede communicatie: Klare taal en reële verwachtingen
    - Eerst samen probleem, doel en belangen verkennen, vervolgens pas oplossingen bedenken, waarin gezamenlijke belangen passen
    - De relatie centraal stellen
    - Open en aanspreekbaar zijn, voor meer dan alleen het project (“namens” gemeente ipv alleen “namens” project)

AANBEVELING 2: Zorg voor een goed begin: ‘samenwerkings-inclusieve’ projectstart

Ruimte voor invloed van betrokkenen en samenwerking bepaal je aan de start van een project. Dus zorg voor een goed begin… ‘Samenwerkings-inclusieve’ projectstart .

Het klinkt vanzelfsprekend maar bij de start van een project is het essentieel dat er een eenduidige en uitvoerbare opdracht is. Ieder project vraagt om maatwerkafspraken over invulling van samenwerking. Daarbij moet duidelijk zijn welke ruimte voor invloed en zeggenschap in de praktijk mogelijk is. En er moet worden afgesproken wanneer het project, inclusief de samenwerking, geslaagd is.

Dus:

- Bestuurlijke (project)opdracht moet volledig eenduidig en duidelijk zijn in termen van ruimte voor invloed. Ook bepalen wat NIET beïnvloed kan worden, bijvoorbeeld omdat daar al eerder over besloten is, of omdat er een beperkt budget is.

- Vooraf gesprekken voeren met alle belanghebbenden om hen beter te begrijpen (kost tijd).

- Spelregels en kaders in het begin zoveel mogelijk samen bepalen en vastleggen (met belanghebbenden, ambtenaren, wethouder, raad).

AANBEVELING 3: Van beleidsprogramma naar praktijk ’programma’

Het actieprogramma Samen Stad Maken heeft veel goede dingen opgeleverd voor het betrekken en samenwerken in projecten in de stad. De afstand met de praktijk is vaak nog groot. Ons beeld uit de dialoogsessies is dat we dichter op de praktijk moeten gaan zitten om de samenwerking in projecten een stap verder te brengen en te zorgen dat onze plannen, en zo de stad beter worden.

- Structureel leren en verbeteren vanuit de praktijk van projecten op alle niveaus (bestuur, opdrachtgevers, projectleiders, bewoners, andere belanghebbenden).
- Regelmatig de ervaringen van betrokkenen ophalen (bv met klantervaringsonderzoek).
- Sneller leren en verbeteren uit de opbrengst van projectevaluaties met de betrokkenen (intern en extern).