

Bundel – Raadsinformatiebijeenkomst van 4 april 2023

- 1 LET OP: WORDT VERPLAATST (OVb 9 mei) Uitgangspunten voor cultuur in de periode 2025 – 2028
Tijd: 19.30–20.30 uur
Waar: Stadhuis
Beleidssterrein: Cultuur / wethouder Eva Oosters
Agenderenden: Margreet Ramaker (VVD), Beau Nederhand (Volt) en Harm Dijkstra (CDA).
In de brief van 26 oktober 2022 is de opstelling van de uitgangspunten voor de nieuwe cultuurperiode vanaf 2025 aangekondigd. De raad zal deze in september 2023 ter vaststelling ontvangen.
Een groot aantal culturele organisaties in onze stad is afhankelijk van landelijke financiering. En de Utrechtse cultuurnotatiesystematiek loopt gelijk op met die van het ministerie van OCW. De gesprekken met OCW en de culturele organisaties zijn onlangs gestart, waarvan de raad het resultaat in de vorm van het rapport Culturele verkenning, in maart zal ontvangen.
De VVD, Volt en het CDA willen graag in gesprek met de culturele organisaties en direct betrokkenen over:
 - ☐ hun visie op de toekomst van de Utrechtse culturele infrastructuur en wat daarvoor nodig is om deze te verwezenlijken;
 - ☐ samenwerking binnen de regio voor versterking van de Utrechtse culturele infrastructuur;
 - ☐ kansen voor vernieuwing en aanpassing van de Utrechtse culturele infrastructuur aan de huidige en toekomstige behoefte van inwoners en bezoekers aan onze stad.*Vragen van raadsleden*
Wat is de visie van culturele organisaties op toekomstige cultuurbeleid?
Wat hebben culturele organisaties nodig voor verwezenlijking van hun ambities?
Welke kansen liggen er op vlak van samenwerking binnen en buiten de stad en op versterking van de culturele infrastructuur in relatie tot de behoefte van inwoners en bezoekers aan onze stad?
- 1.2 Raadsbrief Verlenging huidige cultuursubsidieperiode bij rijk en gemeente
Dossier 3266 voorblad
Raadsbrief Verlenging huidige cultuursubsidieperiode bij rijk en gemeente.pdf
- 2 Inburgering
Tijd: 20.30–22.00 uur
Waar: Stadhuis
Beleidssterrein: Asiel en integratie / wethouder Rachel Streefland
Agenderenden: Gert Dijkstra (EenUtrecht), Wilma Duitscher (EenUtrecht), Bert van Steeg (CDA), Noura Oul Fakir (BIJ1), Hester Assen (PvdA), Melody Deldjou Fard (GroenLinks), Esma Kendir (Student & Starter), Venita Dada-Antonij (D66), Stefan Gaillard (Stadsbelang Utrecht), Beau Nederhand (Volt), Derk van Bergen (ChristenUnie) en Iskender Şimşek (DENK).
Vorig jaar is de nieuwe wet inburgering ingetreden. Utrecht heeft zich tot doel gesteld meer te doen dan de wet om mensen goed te laten inburgeren. Er zijn hiertoe twee technische sessies georganiseerd. Nu is het tijd om de inburgeraars zelf aan het woord te laten. Hoe gaat het, wat kan beter en hoe kunnen we dat doen?
De wethouder zegt toe de raad in Q1 2023 schriftelijk te zullen informeren over de aanpak en de voortgang van inburgering door middel van een evaluatierapport, zowel kwantitatief als in cijfers. Daarbij zal de wethouder ook ingaan op het verloop van de gesprekken met de kinderopvang-organisaties over de instroom van kinderen van statushouders en gezinsmigranten alsmede de status rondom oudere inburgeraars. Daarom een RIB op 4 april 2023 zodat ook deze toezegging mee wordt genomen.
Doel van de RIB: Inzicht in hoeverre we in dit traject erin slagen om als gemeente Utrecht mensen nog beter en sneller in te laten burgeren zodat ze van meerwaarde kunnen zijn in onze maatschappij.
Vragen van raadsleden:
Slagen we erin om met deze vorm mensen meer op maat te bedienen in hun inburgeringstraject?
Bijvoorbeeld inburgeraars met trauma-ervaringen meer tijd geven om te 'landen'. En mensen met een relevante studie/werkervaring sneller. Hoeveel wordt hier rekening gehouden en hoe.
Wat is er nodig om breed de taal machtig te worden, bij de vereniging, school van kinderen en op het werk worden andere taalvaardigheden verwacht.
Kan er proactief vroeg gestart worden met inburgeren, is er ruimte in het AZC om, voor wie dat kan, jezelf de taal en gewoonten meer eigen te maken.
Wat hebben inburgeraars van ons als gemeenteraad nodig?
RIB-Inburgering-Info-en-Bijdragen-deelnemers-WEB.docx
Verslag bijwonen Raadsleden bij STEM overleg

Tijd: 19.30–21.00 uur

Waar: Stadhuis

Beleidssterrein: Ruimtelijke Ordening / wethouder Eelco Eerenberg

Agenderende: Has Bakker

Motivatie:

Medio 2023 zal de Stedenbouwkundige Visie Utrecht gepresenteerd worden. De voorloper daarvan (de concept-Hoogbouwvisie) is ter informatie met de raad gedeeld en dit heeft geleid tot een commissiedebat op 8 december 2022. De fractie van D66 wil graag in gesprek met experts op stedenbouwkundig gebied om – tijdig in dit proces – op te halen wat belangrijke elementen zijn in de visie, hoe Utrecht t.o.v. andere steden in binnen- en buitenland ervoor staat en wat experts de raad willen meegeven. Ook hoort de fractie graag van de ambtelijke organisatie waar zij nu staan in het proces en wat dilemma's zijn. Dit om goed beslagen ten ijs te komen wanneer de Stedenbouwkundige Visie medio 2023 naar de raad komt.

Doel van deze RIB is om in gesprek te gaan met experts en andere geïnteresseerden over de aantocht zijnde Stedenbouwkundige Visie Utrecht. Ophalen input, verkrijgen inspiraties en wellicht wel 'no go's' voor onze stad.

Vragen die beantwoord moeten worden zijn:

Wat zijn belangrijke elementen in een stedenbouwkundige visie?

Hoe doet Utrecht het op stedenbouwkundig gebied t.o.v. andere steden in binnen- en buitenland? (hier ook de lessen uit de excursie aan koppelen)

Wat zijn 'te kraken noten' in de stedenbouwkundige visie?

Wat willen experts ons meegeven, inspirerende voorbeelden, no go's etc?

Stedenbouw-Info-en-Bijdragen-deelnemers – AVG versie

Presentatie DZH Verdichting als kwaliteitsimpuls

Presentatie Gemeente Utrecht Stedenbouwvisie

Presentatie Ronald Rovers Stedenbouwvisie

Presentatie Flora Nycolaas Stedenbouw Amsterdam

3.1 Raadsbrief Stedenbouwvisie en toekomstgesprekken

Dossier 3339 voorblad

Raadsbrief Stedenbouwvisie en toekomstgesprekken

4 Utrechts Planproces (UPP)

Locatie: Stadhuis

Tijd: 21.00–22.00 uur

Beleidssterrein: Ruimtelijke ordening / wethouder Eelco Eerenberg

Raadsinformatiebijeenkomst: de raad gaat in gesprek met bewoners, enkele vastgoedeigenaren en projectontwikkelaars, ambtenaren en andere betrokkenen.

Agenderenden: Wilma Duitscher/Gert Dijkstra (EenUtrecht), Linda Bode (Volt), Has Bakker/Dirk Jan van Vliet (D66), Gertjan te Hoonte (VVD), Jantine Zwinkels/Hessel Stellinga (CDA), Fred Dekkers/Fred Claassen (GroenLinks) en Rick van der Zweth (PvdA).

Motivatie:

Het college wil graag het UPP vernieuwen: deze moet efficiënter en sneller. Tegelijkertijd deelt het college ook de wens van diverse fracties dat in het UPP de positie van de raad en de Utrechters sterker/beter moet en kan.

De agenderende fracties willen graag van de bewoners horen (i) op welke manier zij nu soms aanlopen tegen de drempels of beperkingen in het UPP, ofwel in het planproces van een project ruimtelijke ordening, openbare ruimte of mobiliteit én (ii) op welke manier we gezamenlijk dat UPP zouden kunnen verbeteren opdat de participatie van burgers beter tot zijn recht komt.

De vragen die leven bij de agenderende fracties zijn:

(1) Wat zijn belangrijke voorbeelden van projecten waaruit blijkt dat Utrechters te laat of niet goed zijn betrokken in het participatieproces, vermoedelijk deels omdat het in het UPP zo is geregeld?

(2) Zijn er belangrijke voorbeelden waarin het daarentegen wel goed werkt?

(3) Kun je stellen dat burgers onvoldoende positie hebben en/of te laat worden betrokken bij een project omdat dit zo is geregeld in het UPP of heeft dat meer te maken met de manier waarop de UPP wordt 'gelezen' en hoe we in de stad omgaan met participatie?

(4) Wat zouden verbeteringen kunnen zijn in het UPP die maken dat Utrechters eerder, tijdig genoeg en/of wel goed/beter worden betrokken bij een project?

(5) Op welke manier zouden we dat concreet kunnen verbeteren in het UPP?

(6) Hoe kunnen we de positie van de Gemeenteraad versterken binnen het UPP? Op welke momenten in het proces is het belangrijk dat de Raad stemt zodat zij haar kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren?

RIB-Utrechts-Plan-Proces-2022-Info-en-Bijdragen-deelnemers-WEB.docx

Bijdrage-Bewonersadviezen voor een beter UPP-RIB UPP- Hackjestaadsie.pdf

4.1 Huidige UPP: overzichtstabel met toelichting

2019-06-schema-upp-complexe-ruimtelijke-projecten.pdf

4.2 Raadsbrief verbeteringen Utrechts Planproces (UPP)

Dossier 3243 voorblad

- Raadsbrief Verbeteringen Utrechts Planproces (UPP).pdf
- 4.3 Verbeteringen werkwijze initiatieffase UPP en kostenverhaal
Dossier 3244 voorblad
Raadsbrief Verbeteringen werkwijze initiatieffase Utrechts Planproces en kostenverhaal.pdf
- 4.4 SV 2019 nr. 64 Sturing UPP
SV 2019 nr. 64 Sturing UPP.pdf
- 4.5 Rapport Rekenkamer Utrecht: 'Horen, zien en samen door'
20221220 Aanbiedingsbrief gemeenteraad rekenkamerrapport Horen, zien en samen
20221220 Raadsvoorstel Horen, zien en samen door.pdf
20221220 Publiekssamenvatting Horen zien en samen door.pdf
20221220 Rekenkamerrapport Horen zien en samen door.pdf
20221220 Persbericht Horen zien en samen door.pdf
- 5 Technische Sessie Arbeidsmarkttekorten Zorg & Welzijn

Raadsinformatiebijeenkomst

Dossiernummer 3266
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 4 april 2023
Agendapunt 1.2
Titel Raadsbrief Verlenging huidige cultuursubsidieperiode bij rijk en gemeente
ID 3460
Behandelend ambtenaar L. van Woersem
Telefoon 14030
E-mail Lisa.van.woersem@utrecht.nl
Datum collegebesluit 25 oktober 2022
Thema
Portefeuillehouder Wethouder Oosters
Beleidsveld Cultuur
Referendabel
Raadsadviseur (lijst) Maud van Leeuwen/Cie Jeugd, Welzijn, Cultuur en Sport
Behandelvoorstel
Resultaat commissiebehandeling
Resultaat raadsbehandeling

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	4 april 2023
Raadsinformatiebijeenkomst	9 mei 2023

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	L. van Woersem	Datum	25 oktober 2022
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	10578534
E-mail	lisa.van.woersem@utrecht.nl	Onderwerp	Verlenging huidige cultuursubsidieperiode bij rijk en gemeente
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Cultuur

Geachte leden van de raad,

Op 20 oktober 2022 heeft staatssecretaris Uslu van Cultuur en Media een [kamerbrief](#) aan de Tweede Kamer gestuurd. Zij geeft daarin aan dat ze besloten heeft de komende kunstenplanperiode niet te verlengen, omdat een verlenging op juridische grenzen stuit. Zowel voor de BIS (Basisinfrastructuur, alle door het Rijk meerjarige gesubsidieerde instellingen) als voor subsidie vanuit de Rijkscultuurfondsen zal een aanvraagronde plaatsvinden voor de periode 2025-2028. Daarbij blijft de inrichting grotendeels dezelfde als bij de vorige aanvraagronde. Dit moet zorgen voor minder administratieve lasten bij de instellingen, terwijl er ook ruimte blijft voor nieuwkomers.

Wij zijn blij dat de staatssecretaris hier een besluit over heeft genomen. Gezien het belang van het besluit voor de cultuursector hadden we hier graag eerder duidelijkheid over gezien, maar we hebben begrepen dat er veel tijd nodig was om te komen tot een zorgvuldig afgewogen besluit. Meerdere gemeenten, waaronder Utrecht, hebben intensief en langdurig overleg gevoerd met het ministerie, omdat we als gemeenten mede afhankelijk zijn van het besluit van de staatssecretaris. Dit vanuit onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de cultuursector als geheel en vanwege het feit dat een groot aantal instellingen zowel via de BIS en de Rijkscultuurfondsen als via onze eigen cultuurnota gefinancierd worden. Er worden [63 instellingen](#) in Utrecht meerjarig gefinancierd vanuit onze cultuurnota 2021-2024, hierover is uw raad middels [raadsbrief](#) Nota subsidieverdeling Cultuurnota 2021-2024 geïnformeerd op 10 juli 2020. Hiervan worden 13 instellingen ook gefinancierd uit de landelijke BIS.

Aanleiding

In juni 2021 werd de motie Ploumen c.s. aangenomen, waarin de regering werd verzocht te verkennen of de cultuursubsidieperiode eenmalig verlengd kon worden met een periode van twee jaar en deze tijd te benutten om het bestel te evalueren. Aanleiding voor deze motie was de constatering dat door de coronacrisis de uitvoering van plannen door gesubsidieerde organisaties vertraging had opgelopen. Het rijk heeft de Raad voor Cultuur gevraagd om advies. In het advies 'Beweging in het bestel' van de Raad voor Cultuur van maart 2022 werd verlenging met vier jaar genoemd als te

Datum 25 oktober 2022
Ons kenmerk 10578534

overwogen (door Rijksoverheid en decentrale overheden) maar werd verlenging met twee jaar als voorkeursoptie beschouwd om rust en ruimte te creëren in de sector. Tegelijkertijd gaf de Raad voor Cultuur aan te beseffen dat een verlenging gepaard gaat met enkele uitvoeringsvragen en financieringsbehoeften.

Vervolgstappen

Naast de afwegingen op landelijk niveau spelen op stedelijk niveau uiteraard eigen afwegingen en een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het lokale cultuurbeleid. In afwachting van het besluit van het Rijk hebben we onze afwegingen gemaakt over de wenselijkheid, haalbaarheid en juridische mogelijkheden van een eventuele verlenging in het licht van de huidige ontwikkelingen in de samenleving. Er waren sterke bedenkingen over de mogelijkheden voor en consequenties van een verlenging, waaronder een ongewenste tweedeling in het cultuurveld op stedelijk niveau door een uitzonderingspositie van de rijks gefinancierde instellingen bij een verlenging. Daarbij zouden de mogelijkheden voor 'nieuwe' instellingen om in te stromen in de bis hiermee lange tijd uitgesteld worden.

Rijk en gemeenten hebben de cultuursector ondersteund waar nodig. Maar de aanhoudende effecten van corona met veranderd publieksgedrag, de energiecrisis en de opgaven op gebied van inclusie en fair pay vragen niet om bevriezing van de huidige situatie, die is gebaseerd op aanvragen en plannen uit 2019. De sector moet niet "op slot" worden gezet tot 2026 of 2028. We moeten ons verhouden tot deze ontwikkelingen en daarbij open staan voor doorstroom/instroom van nieuwkomers.

Gezien de juridische grenzen aan uitzonderingsposities en bovengenoemde beleidsmatige overwegingen richten wij dan ook voor de cultuurnotaperiode 2025-2028 een nieuwe aanvraagprocedure in, die voor alle huidige meerjarig gesubsidieerde instellingen en nieuwe aanvragers gelijk is. Daarbij staat voorop, dat we begrip hebben voor de sector die het zwaar heeft na 2,5 jaar corona en met nieuwe crises in het vooruitzicht. We streven ernaar de procedures te vereenvoudigen binnen de grenzen van wat juridisch mogelijk is en waarbij een goede beoordeling van alle aanvragers overeind blijft. Daarnaast kiezen we ervoor om in de uitgangspunten voor de cultuurnota 2025-2028, die wij in september 2023 aan u voorleggen, geen grote wijzigingen door te voeren ten opzichte van de [cultuurnota 2021-2024 Kunst kleurt de stad](#). Daarmee maken we de aanvraagprocedure zo makkelijk mogelijk, zowel voor bestaande instellingen als voor nieuwkomers.

Vanuit onze kennis en expertise van de lokale culturele infrastructuur en onze rol als grote medefinancier van de culturele sector leveren we daarnaast graag een actieve bijdrage aan de discussie met het Rijk over de vorming van een eventueel nieuw cultuurbestel vanaf 2028. Vanzelfsprekend houden wij u hierover op de hoogte.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Inburgering

Basisinformatie

Datum	4 april 2023
Gespreksleider	Marijn de Pagter
Tijd	20.30 – 22.00 uur
Zaal	Stadhuis
Werkvorm	Raadsleden gaan in gesprek met inburgeraars, ambtenaren en andere betrokkenen en belangstellenden.
Portefeuillehouder	Wethouder Rachel Streefland
Betrokken ambtenaren/presentatoren	6 ambtenaren: GU Programmateam Inburgering
Vervolg	Dit onderwerp is nog niet geagendeerd voor een debat in de gemeenteraad. Wilt u nog informatie delen met raadsleden, stuur dit naar raadsinformatiebijeenkomst@utrecht.nl
Links naar	Website gemeente en facebook
Deelnemers	Deelnemer, U-2B Heardt! 23 deelnemers 2 deelnemers (inburgeringscoach en eigen ervaring) deelnemer (begeleider Stem) deelnemer (begeleider Stem en projectleider alumnibeleid inburgering)

Programma

1. Welkom, Intro Ramadan, Check-in

Waarom deze avond? Uitleggen wat de gemeenteraad doet.

Er zijn 4 vragen van raadsleden:

1. Slagen we erin om met deze nieuwe vorm van Inburgeren in de gemeente mensen meer op maat te bedienen in hun inburgeringstraject? Bijvoorbeeld inburgeraars met trauma-ervaringen meer tijd geven om te 'landen'. En mensen met een relevante studie/werkervaring sneller. Hoeveel wordt hier rekening gehouden en hoe.
2. Wat is er nodig om breed de taal machtig te worden, bij de vereniging, school van kinderen en op het werk worden andere taalvaardigheden verwacht.
3. Kan er proactief en vroeg gestart worden met inburgeren, is er ruimte in het AZC om, voor wie dat kan, jezelf de taal en gewoonten meer eigen te maken.
4. Wat hebben inburgeraars van ons als gemeenteraad nodig? Welke vragen leven er nog meer.

Afsluiting en reflectieronde

Motivatie

Agendeerders Gert Dijkstra, Wilma Duitscher (EenUtrecht), Bert van Steeg (CDA), Noura Oul Fakir (BIJ1), Hester Assen, (PvdA), Melody Deldjou Fard (GroenLinks), Esma Kendir (Student & Starter), Venita Dada-Antonij (D66), Stefan Gaillard (Stadsbelang Utrecht), Beau Nederhand (Volt), Derk van Bergen (ChristenUnie) en Iskender Şimşek (Denk).

Vorig jaar is de nieuwe wet inburgering ingetreden. Utrecht heeft zich tot doel gesteld meer te doen dan de wet om mensen goed te laten inburgeren. Er zijn hiertoe twee technische sessies georganiseerd. Nu is het tijd om de inburgeraars zelf aan het woord te laten. Hoe gaat het, wat kan beter en hoe kunnen we dat doen?

De wethouder zegt toe de raad in Q1 2023 schriftelijk te zullen informeren over de aanpak en de voortgang van inburgering door middel van een evaluatierapport, zowel kwantitatief als in cijfers. Daarbij zal de wethouder ook ingaan op het verloop van de gesprekken met de kinderopvang-organisaties over de instroom van kinderen van statushouders en gezinsmigranten alsmede de status rondom oudere inburgeraars. Daarom een RIB op 4 april 2023 zodat ook deze toezegging mee wordt genomen.

Doel van de RIB: Inzicht in hoeverre we in dit traject erin slagen om als gemeente Utrecht mensen nog beter en sneller in te laten burgeren zodat ze van meerwaarde kunnen zijn in onze maatschappij.

Vragen van raadsleden:

1. Slagen we erin om met deze vorm mensen meer op maat te bedienen in hun inburgeringstraject? Bijvoorbeeld inburgeraars met trauma-ervaringen meer tijd geven om te 'landen'. En mensen met een relevante studie/werkervaring sneller. Hoeveel wordt hier rekening gehouden en hoe.
2. Wat is er nodig om breed de taal machtig te worden, bij de vereniging, school van kinderen en op het werk worden andere taalvaardigheden verwacht.
3. Kan er proactief vroeg gestart worden met inburgeren, is er ruimte in het AZC om, voor wie dat kan, jezelf de taal en gewoonten meer eigen te maken.
4. Wat hebben inburgeraars van ons als gemeenteraad nodig?

Bijdrage(n)

Pek Lan Foong

Er zijn nog steeds nieuwkomers die de inburgering hebben voltooid maar daarna in de verkeerde baan terugkomen (bv een software engineer die in een inburgeringstraject voor kok wordt ingedeeld) en daardoor uiteindelijk in de bijstand terecht komen, of die geen werk op hun niveau kunnen krijgen omdat ze een te laag taalniveau krijgen aangeboden tijdens de inburgering (bv. basis- of middelbare school leraren die Nederlandse taal op B1 niveau krijgen aangeboden terwijl minimaal B2 niveau vereist is om als docent te kunnen werken). Waarom worden nieuwkomers niet ingedeeld naar het taalniveau dat nodig is om een baan te vinden die past bij hun vaardigheden/beroepsachtergrond, dus bv. een groep docenten (inclusief nieuwkomers die de juiste achtergrond hebben om zij-instromer te worden), een groep ICT-specialisten etc.

Verslag bijwonen Raadsleden bij STEM overleg, 2 december 2022, Stadskantoor

Ontvangst door Karima de Boer en Amer al Omari (voorzitter van de klankbord groep) van de gemeente. Er waren twee beleidsmedewerkers van werk en inkomen/zelfredzaamheid.

Aanwezige raads-/commissieleden: Bert van der Steeg (CDA), Chris Nyquist (Stadsbelang), Wilma Duitscher en Oumar Barry (EenUtrecht)

De Stem komt elke maand bij elkaar. Met onderbreking van de zomervakantie en 1 overleg voor een activiteit. Er zijn jaarlijks 10 inhoudelijke bijeenkomsten, waar signalen en adviezen worden gedeeld. Er wordt elk overleg genotuleerd. Tijdens de bijeenkomsten sluiten ambtenaren aan die concrete vraagstukken inbrengen en ophalen. Bijvoorbeeld bij: "wanneer voel je je thuis in Utrecht?". De samenstelling is wisselend. Afhankelijk van de beschikbaarheid van de deelnemers. De meeste hebben werk of volgen een traject voor hun inburgering. Er is een vaste kern van ongeveer 15 deelnemers. De deelnemers weerspiegelen de statushouders in Utrecht. En worden begeleid door de inburgeringscoaches en werkmatchers. En vallen zowel onder de wi2013 als de wi2021.

Verslag (zie pagina 2 en 3 voor details)

Welkom. Iedereen heeft zich voorgesteld. Patrick van der Hijden van Open Embassy is op bezoek voor input van de Stem over de monitoringtool die zij ontwikkelen voor de gemeente Utrecht. Daar krijgen we in de raad op termijn een TB over.

De Presentatie van open embassy

Utrechts heeft de ambitie meer te doen dan wat de Wet voorschrijft. We maken samen meer werk van inburgering zodat inburgeraars zich thuis weten in de stad.

Doel monitorings- en bijsturingsmethode: Betekenisvol meten, sturen en verantwoorden op inburgering en integratie dmv monitoring. Voor het ontwikkelen van de producten bij de Utrechtse manier van bijv. individuele hulp, workshops/cursussen en de map. Je thuis weten, in werk, opleiding, meedoen, taal, samen- en zelfredzaamheid, huisvesting, rechten en verantwoordelijkheden. Weten we of we die ambitie halen? Er is al ervaring opgedaan in de UK en die ideeën worden gebruikt. Na de presentatie over de tool (zie bijlage voor verslag) werden drie stellingen gedeeld en met een schaal aan deelnemers gevraagd wat voor cijfer zij zouden geven aan die stelling en dat te onderbouwen.



Dat was leerzaam omdat er bij sommige stellingen verdeeldheid was. En ze goed konden vertellen waarom ze het ergens wel of niet mee eens waren. Daarna gingen ze in groepjes uiteen om na te denken over: **Hoe kunnen we de ervaringen en het perspectief van inburgeraars regelmatig en laagdrempelig verzamelen (naast De Stem :-)).**

Vervolg Raadsinformatiebijeenkomst?

Ik denk dat een raadsinformatieavond (stelde Bert van Steeg, CDA ook voor) een goed vervolg is. Ik heb die vraag ook bij De Stem neergelegd, daar waren ze van harte toe bereid. Ik heb gevraagd of ze dat openbaar wilden doen (streamen) of juist niet vanwege misschien een gevoel van (on)veiligheid om zich uit te spreken.

Graag overleg of jullie een RIB willen agenderen.

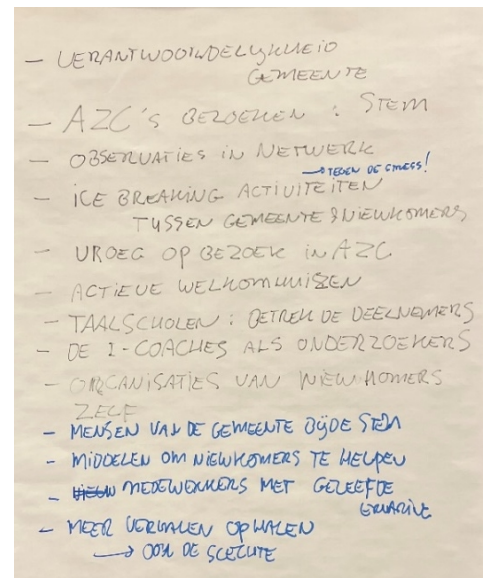
Stelling 3: Nieuwkomers hebben goed contact met Utrechtse instanties (zoals de gemeente).

- Goed contact - ? Wat is contact.
- Veel in het midden. Verdeeld.
- Goed = nieuwsgierig
- Eerst contactpersoon 1 x 6 mnd
- Nu, mail, bellen, ze krijgen trainingen
- Eerste contact, buurtteam en vluchtelingenwerk.
- Contact met gemeente wel ok. Kost wel veel moeite om ze te bereiken.
- Soms krijg je geen eenduidige antwoorden. En je wordt veel doorverwezen. Dat werkt niet. Maakt je onzeker.

Daarna ging de groep in kleine groepjes uiteen met de volgende stelling: Hoe kunnen we de ervaringen en het perspectief van inburgeraars regelmatig en laagdrempelig verzamelen (naast De Stem :-))

Input:

- Autoriteiten zorgen voor angst (brief van gemeente laat mensen trillen en maakt overstuur zonder dat het nodig is)
- Observaties in netwerk, onderzoeker
- Intake in azc, zo vroeg mogelijk
- Signalen pip
- Welkomhuis kan grote rol spelen en meer actief zijn
- Kennis verzamelen.
- Map taalschool, jouw eigen perspectief aanbrengen
- Informele netwerken activeren
- Jongeren willen zsm naar universiteit dus taalscholen moeten een tandje bij zetten
- Laat nieuwe initiatieven/ideeën van inburgeraars ergens anders een kans krijgen, bijvoorbeeld goede ideeën uit andere gemeenten.
- Zet beleidsmakers bij de stem, niet alleen uitvoering zodat zij meteen kunnen bijsturen
- Meer regie en hulpmiddelen voor stemleden voor nieuwkomers, helpen elkaar
- Afstand verkleinen met de gemeente, minder stressvol
- Tours in Utrecht bijvoorbeeld (ook ijsbreker)
- Huur meer ervaringsdeskundigen in
- Kijk naar wat iemand mee heeft gemaakt
- Meer verhalen ophalen van inburgeraars! Door hen zelf.
- Inzetten mensen in azs



Stedenbouwkundige visie

Basisinformatie

Datum	4 april 2023
Gespreksleider	Nadia Stylianou
Tijd	19.30 – 21.00 uur
Zaal	Hal Stadhuis
Soort bijeenkomst	Hoe staat Utrecht t.o.v. andere steden in binnen- en buitenland op stedenbouwkundig gebied ervoor?
Werkvorm	Gesprek tussen raadsleden, experts op stedenbouwkundig gebied, betrokkenen en ambtenaren
Portefeuillehouder	Wethouder Eelco Eerenberg
Betrokken ambtenaren/presentatoren	2 ambtenaren
Vervolg	Dit onderwerp is nog niet geagendeerd voor een debat in de gemeenteraad. Wilt u nog informatie delen met raadsleden stuur dit naar raadsinformatiebijeenkomst@utrecht.nl
Links naar Deelnemers	Website gemeente en facebook 7 deelnemers

Programma

Welkom
Has Bakker

Insprekers, vanuit de stad
2 à 3 minuten per inspreker (afhankelijk van aantal insprekers) + vragen - 20 min.

Introductie op thema - presentatie
Daan Zandbelt, stedenbouwkundige/Architect bij de Zwarte hond. Vml Rijksbouwmeester fysieke leefomgeving, sinds dit jaar aangesteld als bouwmeester bij AM. + vragen - 15 min.

Toelichting vanuit Gemeente Utrecht - presentatie
Ambtenaren gemeente Utrecht over raadsbrief over proces en bouwstenen stedenbouwvisie + vragen - 15 min.

Verhaal uit de praktijk - presentatie
Flora Nycolaas (stedenbouwkundige gemeente Amsterdam). Heeft gewerkt aan de Omgevingsvisie van Amsterdam (de Amsterdamse RSU), en werkt momenteel aan het opstellen van een nieuwe hoogbouwvisie voor Amsterdam + vragen - 15 min.

Kritische reflectie op keerzijden hoogbouw en aandachtspunten voor vervolg - presentatie
Ronald Rovers: <http://ronaldrovers.nl/about/> + vragen - 15 min.

Afsluiting - 5 min.

Motivatie

Agendeerder

Has Bakker (D66)

Medio 2023 zal de Stedenbouwkundige Visie Utrecht gepresenteerd worden. De voorloper daarvan (de concept-Hoogbouwvisie) is ter informatie met de raad gedeeld en dit heeft geleid tot een commissiedebat op 8 december 2022. De fractie van D66 wil graag in gesprek met experts op stedenbouwkundig gebied om – tijdig in dit proces – op te halen wat belangrijke elementen zijn in de visie, hoe Utrecht t.o.v. andere steden in binnen- en buitenland ervoor staat en wat experts de raad willen meegeven. Ook hoort de fractie graag van de ambtelijke organisatie waar zij nu staan in het proces en wat dilemma's zijn. Dit om goed beslagen ten ijs te komen wanneer de Stedenbouwkundige Visie medio 2023 naar de raad komt.

Doel van deze RIB is om in gesprek te gaan met experts en andere geïnteresseerden over de aantocht zijnde Stedenbouwkundige Visie Utrecht. Ophalen input, verkrijgen inspiraties en wellicht wel 'no go's' voor onze stad.

Vragen die beantwoord moeten worden zijn:

1. Wat zijn belangrijke elementen in een stedenbouwkundige visie?
2. Hoe doet Utrecht het op stedenbouwkundig gebied t.o.v. andere steden in binnen- en buitenland? (hier ook de lessen uit de excursie aan koppelen)
3. Wat zijn 'te kraken noten' in de stedenbouwkundige visie?
4. Wat willen experts ons meegeven, inspirerende voorbeelden, no go's etc.?

Bijdrage(n)

Deelnemer

Vergeet bij hoogbouw niet ook de middenbouw (4-8 lagen), en dan vooral als stedelijk blok. Maak levendige straten en let altijd op goede inpassing van de hoogbouw in de rest van de stad!

Deelnemer

Graag lever ik een inbreng die gaat over de hoogbouwvisie vanuit inhoudelijk stedenbouwkundig perspectief.

Deelnemer

EEN PLEIDOOI VOOR MOOI

We hebben we in Utrechts bedacht dat we niet hoger bouwen dan een stukje lager dan de dom. Maar we houden wel van vierkante meters. En daardoor krijgen we gedrongen torentjes die net wat te breed zijn ten opzichte van de hoogte. De verhoudingen van de volumes zijn niet mooi en niet elegant. Bovendien hebben ze allemaal een rechte bovenkant en zijn ze visueel allemaal praktisch even hoog, waardoor de welbekende tafelberg is ontstaan.

Maak een keuze tussen echte mooie elegante hoogbouw of kies voor relatieve laagbouw. Maar ik denk dat we spijt gaan krijgen van hoe we nu bouwen.

Je hebt geen hoogbouw nodig om hoge dichtheden te bereiken, zoals bijvoorbeeld Zijdebalen laat zien. Daarom heb je een reden nodig om hoogbouw te maken.

En die reden is er, want hoogbouw is een communicatiemiddel. Met hoogbouw bouwen we ook aan ons zelfbeeld en ons imago. Met hoogbouw laten we aan onszelf en aan de rest van de wereld zien wat onze aspiraties zijn; hoe en wie we willen zijn.

Daarom moet hoogbouw een vertrouwen in onszelf en in de toekomst laten zien.

Het moet mooi zijn.

Het moet elegant zijn.

We moeten gebouwen neerzetten waar we met zijn allen trots op zijn.

We kunnen beter mooie ranke hoogbouw neerzetten die hoger is dan de dom dan gedrongen hoogbouw, waardoor we de dom niet meer kunnen zien. Bouw geen richtlijn, maar bouw gewoon aan een mooie skyline.

Concrete aanbeveling

Direct aan de westkant komt nog een aantal torens, waarvan er één zelfs op het Stationsplein komt te staan. Maak deze torens ongeveer anderhalf keer zo hoog als het Stadskantoor, waardoor de tafelberg wordt doorbroken. En als deze torens dan ook iets smaller kunnen worden, dan worden de verhoudingen een stuk eleganter.

Samengevat

Zorg dat de volgende torens die we bouwen objectief mooi en elegant zijn. En wees niet bang voor de dom.



de zwarte hond
architecture urbanism strategy

Raadsinformatiebijeenkomst Utrecht

Verdichting als kwaliteitsimpuls

Daan Zandbelt

04 / 04 / 2023



Goed dat u zich deze vragen stelt !



‘Harde’ argumenten

- **Hét instrument voor verdichting**
- **Garantie voor stedelijkheid**
- **Geld-terug-verdienmachine**
- **Gegarandeerd succes**

‘Zachte’ argumenten

- **Markering plek**
- **Nieuw woonmilieu / - type**
- **Werkgever in de stad houden**
- **Leesbaarheid stadsstructuur**

Subjectieve argumenten voor hoogbouw blijken houdbaarder dan ‘objectieve’



Beurskwartier

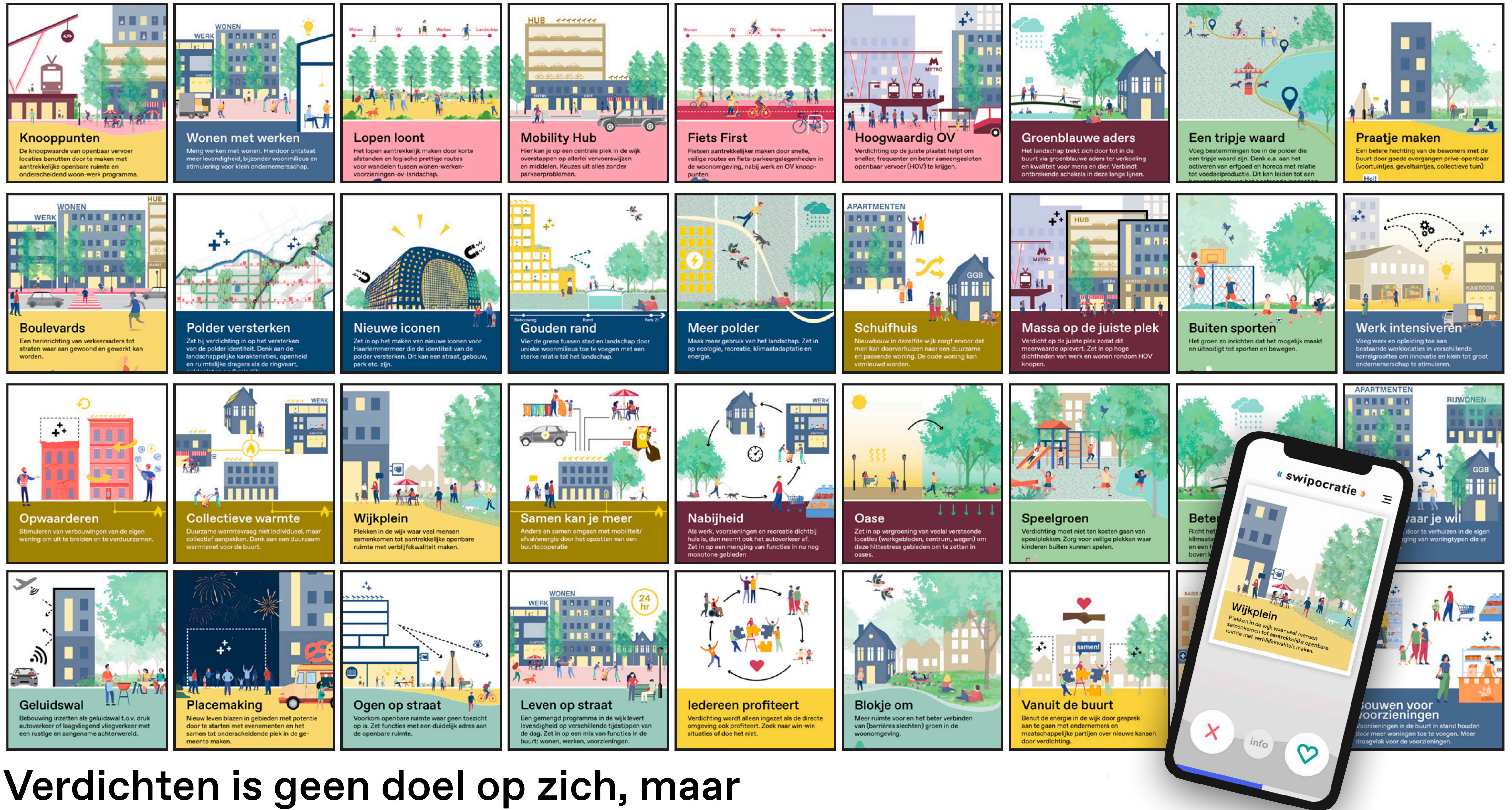


Binnenstad



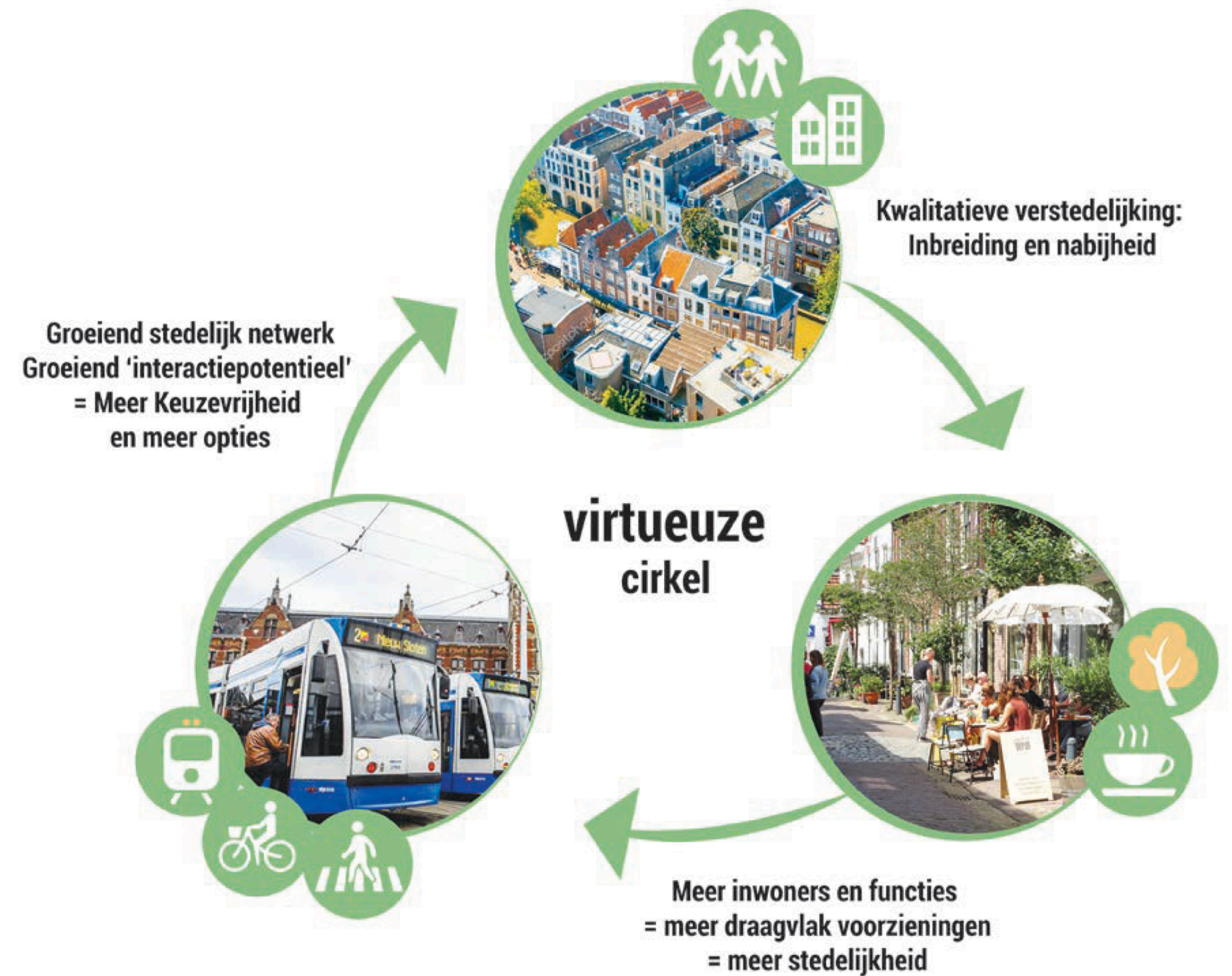
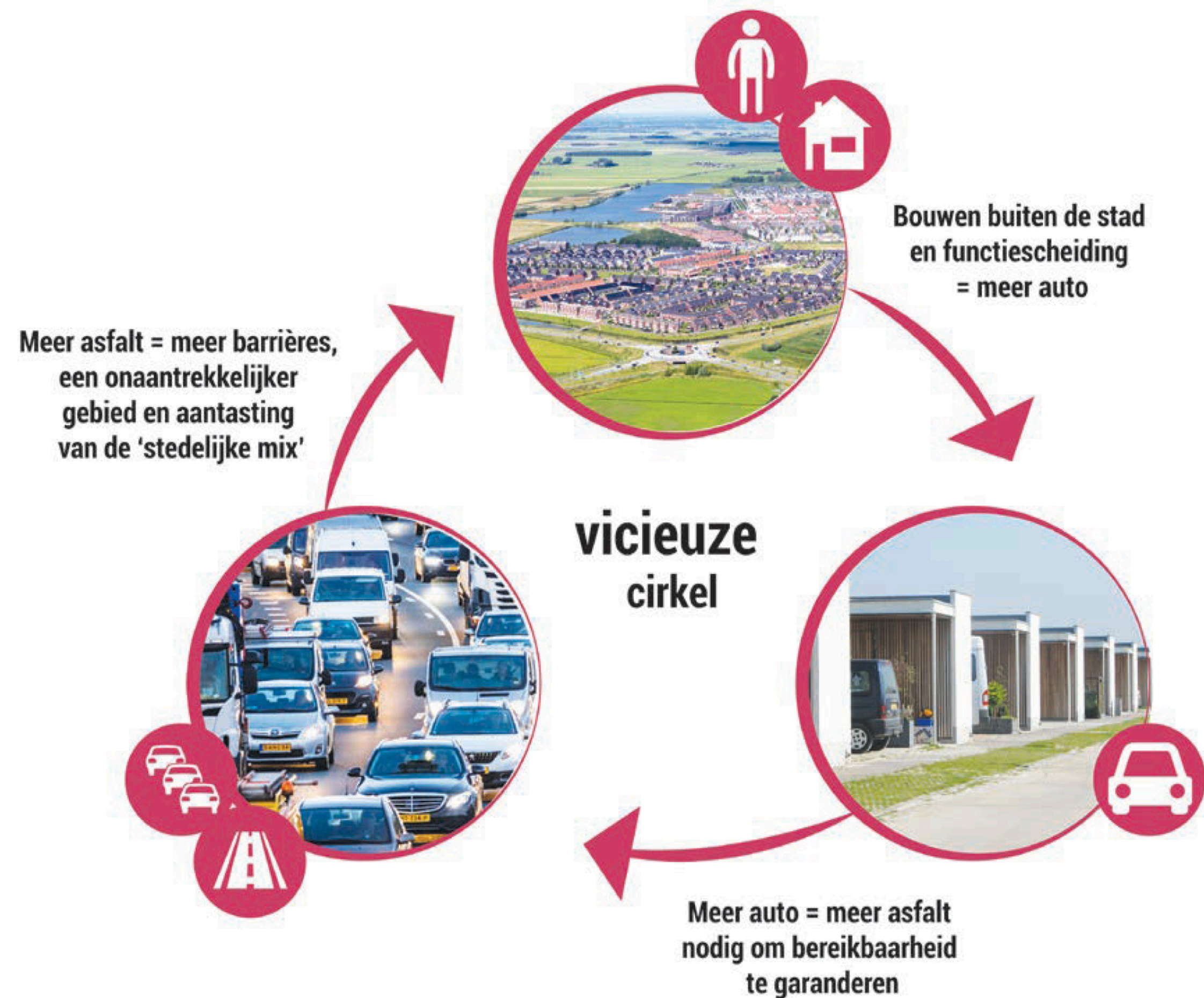
Utrecht Science Park

Hoge dichtheid kent verschillende vormen



Verdichten is geen doel op zich, maar een middel voor andere maatschappelijke doelen bron: Verdichtingsvisie Haarlemmermeer (De Zwarte Hond)





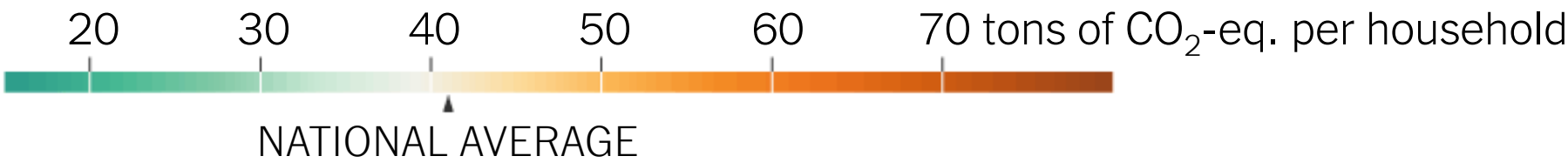
Verdichten
Vergroenen
Verduurzamen

bron: Studio Bereikbaar

The Climate Impact of Your Neighborhood, Mapped

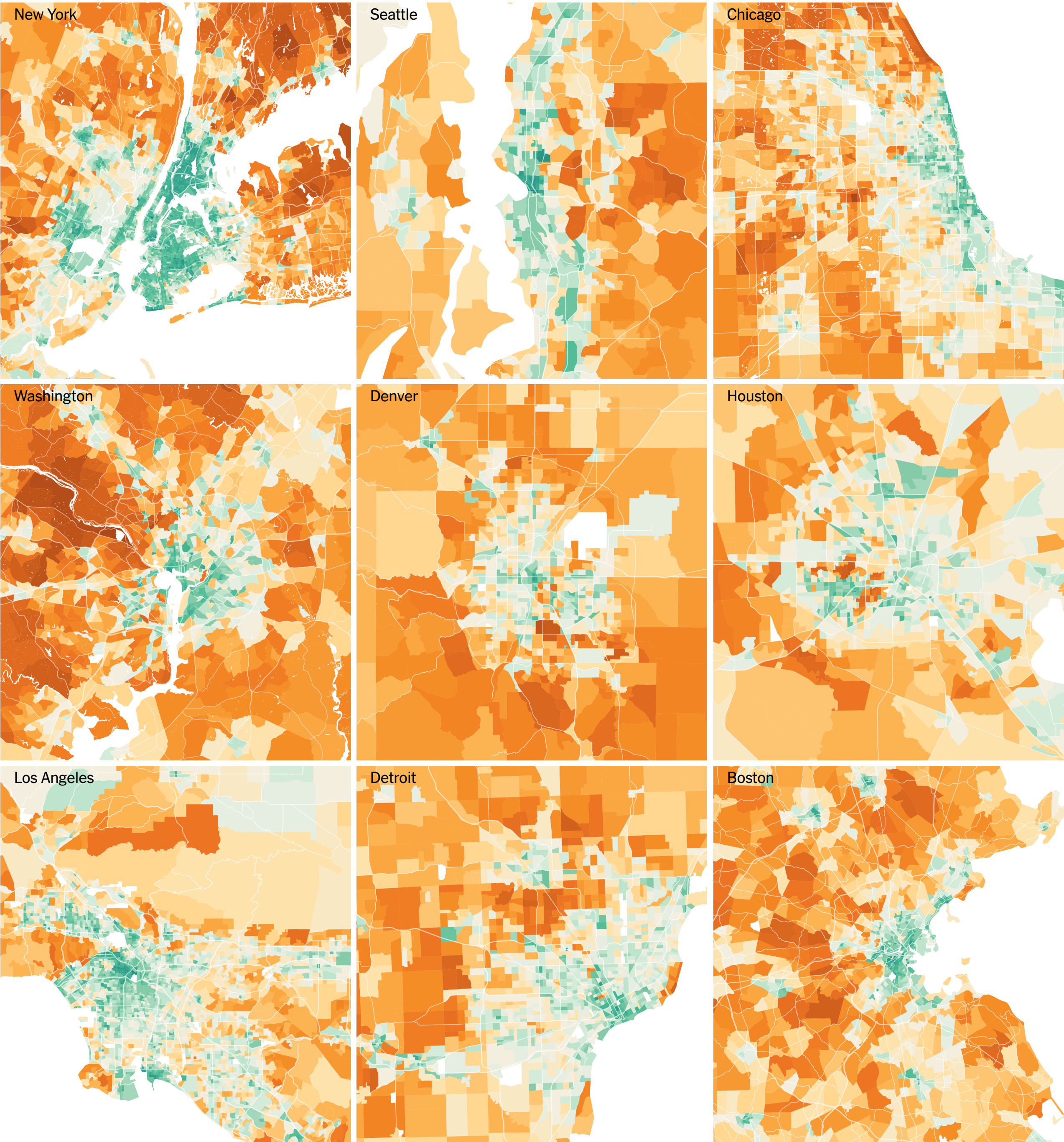
By Nadja Popovich, Mira Rojanasakul and Brad Plumer Dec. 13, 2022

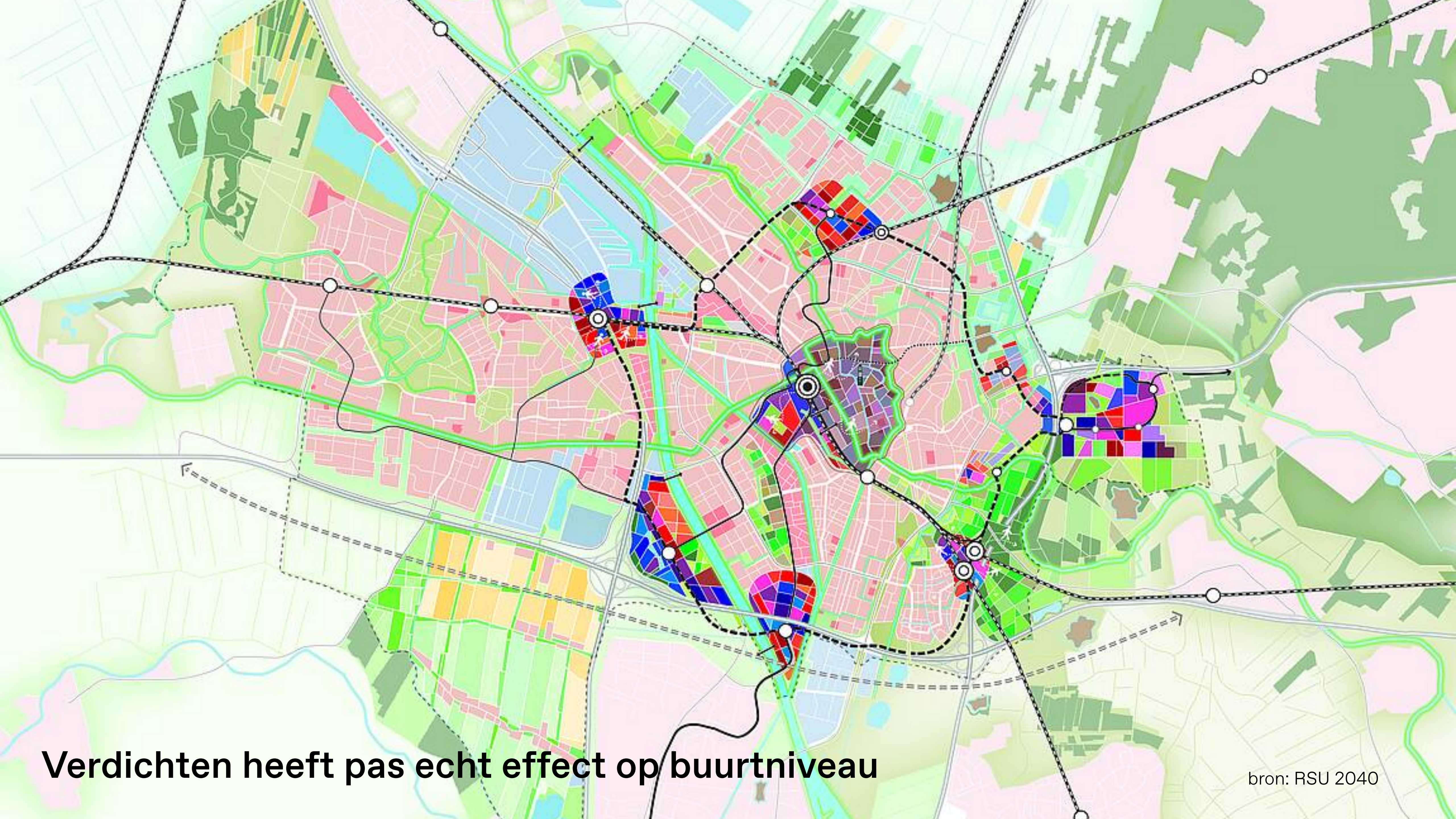
Emissions Footprint of the Average Household



What Goes Into a Household’s Emissions Footprint?

TRANSPORTATION	Gasoline, motor oil, air travel, vehicle manufacturing, other transportation
HOUSING	Home electricity, natural gas, fuel oil, housing construction and maintenance, other
SERVICES	Healthcare, education, other services (emissions from electricity, other sources)
FOOD	Meat, dairy, cereals, fruits, vegetables, other food, dining out (production, other sources)
GOODS	Apparel, furniture, appliances, other goods (manufacturing, maintenance, other sources)





Verdichten heeft pas echt effect op buurtniveau

bron: RSU 2040

Het CID is in eerste plaats Haags..

..én voldoet aan zes kernkwaliteiten.

#1. Haagse Eeuwige Schoonheid



#2. Verblijfskwaliteit



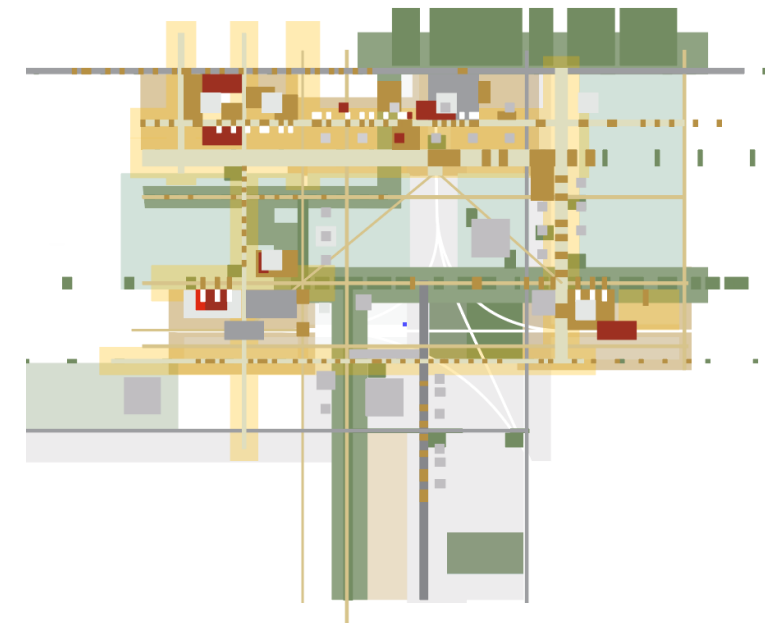
#3. Lange lijnen verbinden de stad



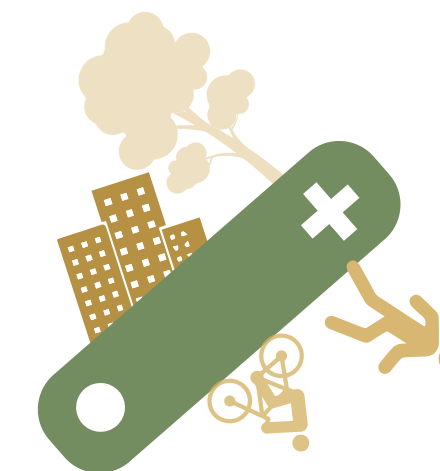
#4. Voor iedereen



#5. Mix



#6. Haal er meer uit dan erin zit



#7. Natuurlijk!



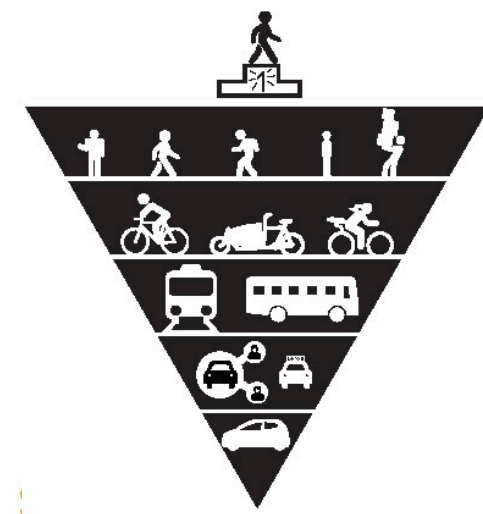
bron: Kwaliteitsplan CID, Den Haag (De Zwarte Hond)

#2.

Verblijfskwaliteit



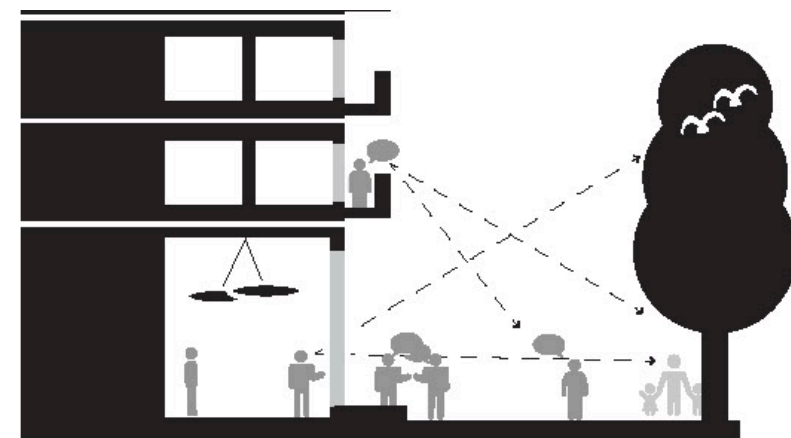
De openbare ruimte geeft voetgangers de ruimte en is een prettige verblijfsplek die ook door de plinten van gebouwen geactiveerd wordt.



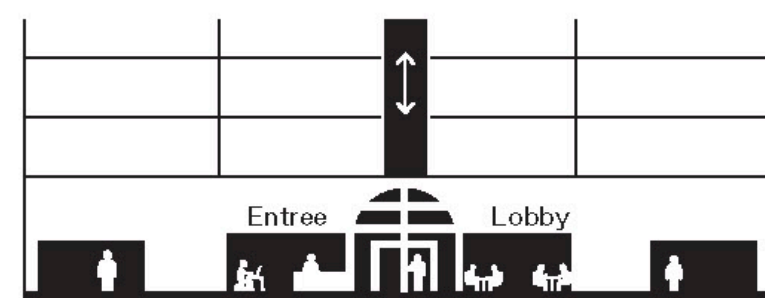
De voetganger op #1



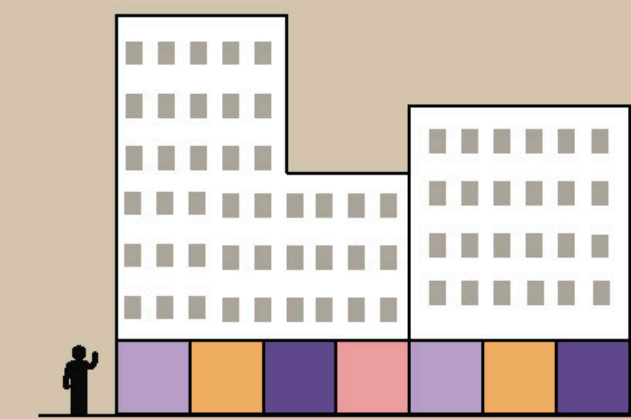
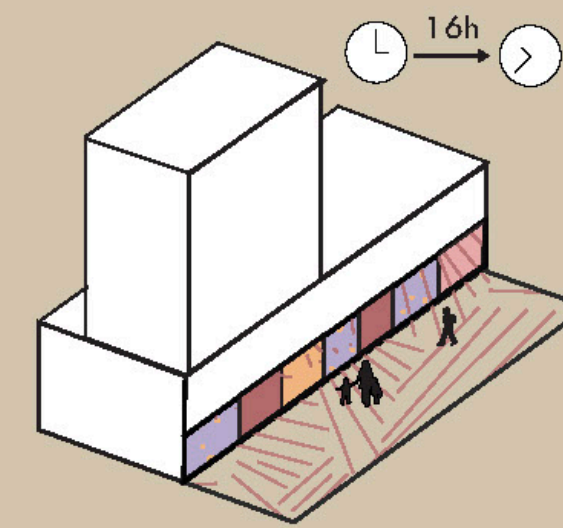
Minimaal 8 m² groen per woning



Ogen op straat

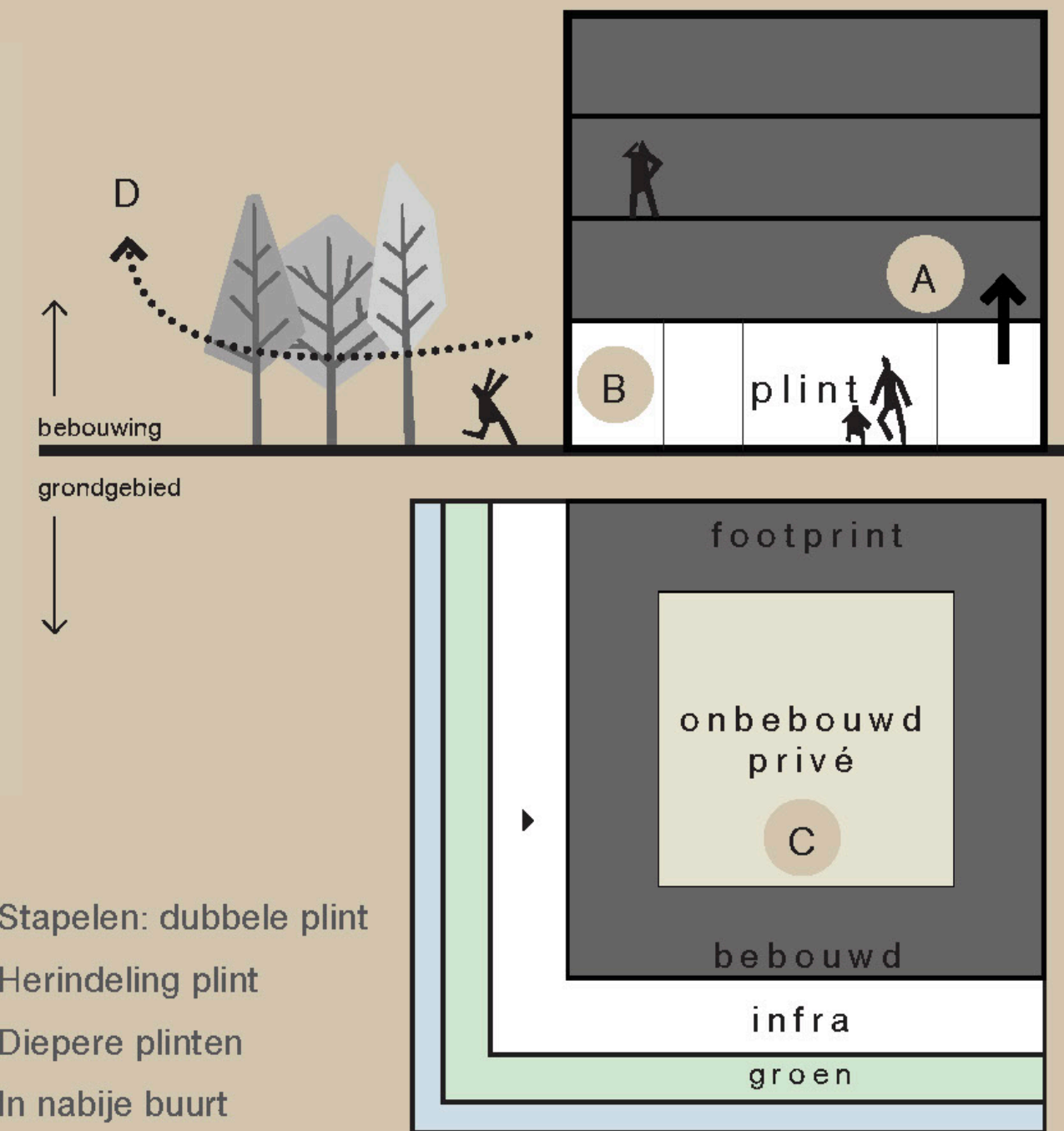


Royale entrees met lobby



Uit: MetroMIX

Hoogfrequente OMA-plinten



Beschermen van plintfuncties & intensief gebruik



Ruis

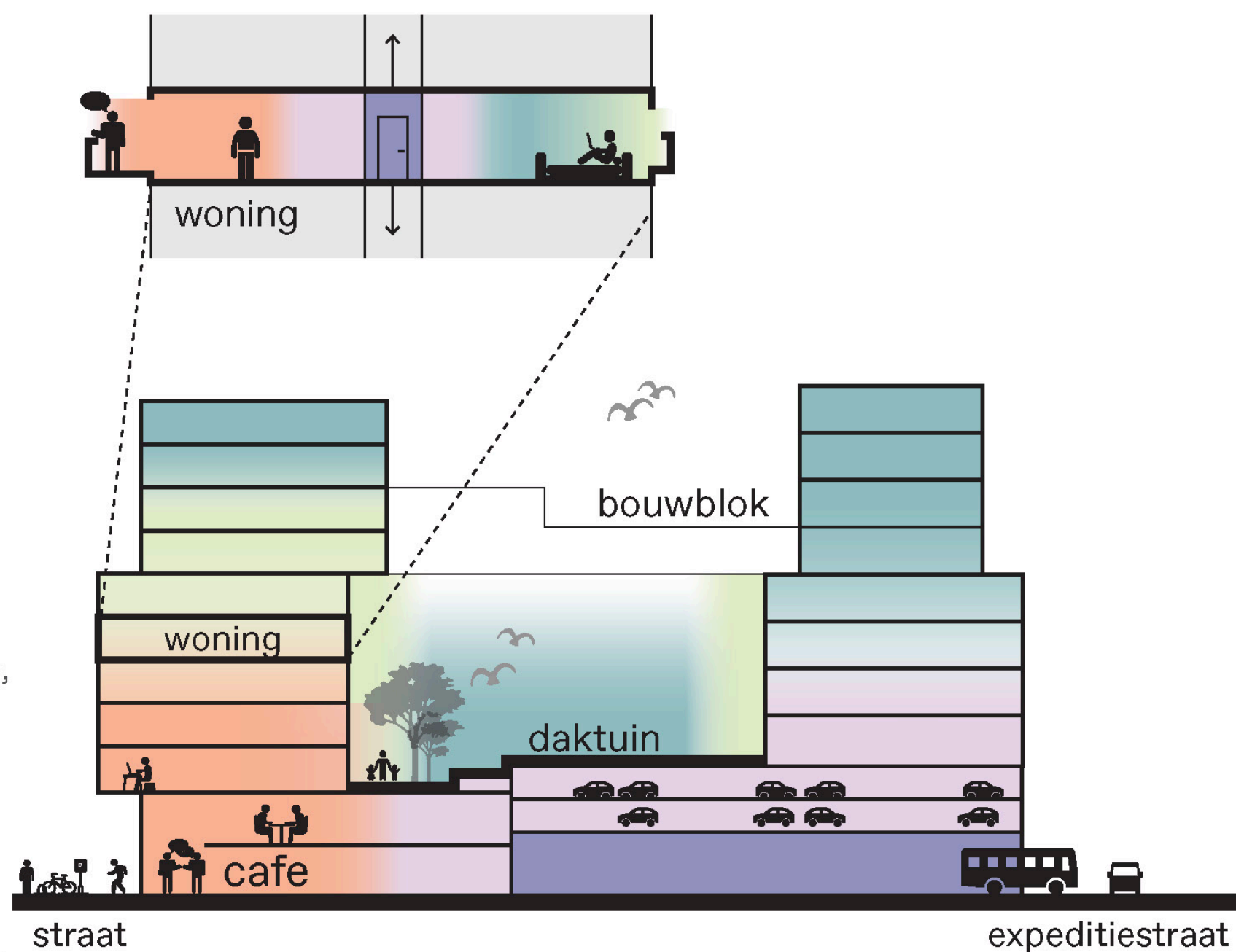
bron: Structuurvisie CID, Den Haag (De Zwarte Hond)

#5 Mix



Maak ruimte voor Rust, Reuring en Ruis! op niveau van de straat, wijk en gebouw(blok)

Elk niveau biedt plekken van Rust, Reuring en Ruis. Op straatniveau, bouwblokniveau én in de woning.



Reuring: hoogste dichtheid, meeste mensen op straat, actieve plint, kleine korrel, altijd levendig.

Rust: breder aanbod van woonconcepten, ruimte voor klimaat en recreatie, basis voorzieningen. Rustig maar veilig.

Ruis: ruimte voor (maak)werk en hoog tolerantieniveau wat betreft overlast, aantrekkelijk en stedelijk.

Reuring

De hoogste dichtheid, de meeste mensen op straat. Actieve plint, kleine korrel. Ruimte voor ontmoeting en voorzieningen. Altijd levendig. Geen tot weinig ruimte ruimteintensieve functies en infrastructuur.



Rust

Breder aanbod van woonconcepten, ruimte voor klimaatadaptatie en recreatie. Basisvoorzieningen en kantoren vinden hier ruimte. Geen ruimte voor lawaaimakers. 's Avonds is het rustig, maar wel veilig.



Ruis

Hier mag het schuren. Ruimte voor (maak)werk en een hoog tolerantieniveau wat betreft overlast. Ruimteintensieve functies en logistiek vinden hier een plek, maar altijd aantrekkelijk en stedelijk.



Uit: CID inspiratiedocument

bron: Kwaliteitsplan CID, Den Haag (De Zwarte Hond)

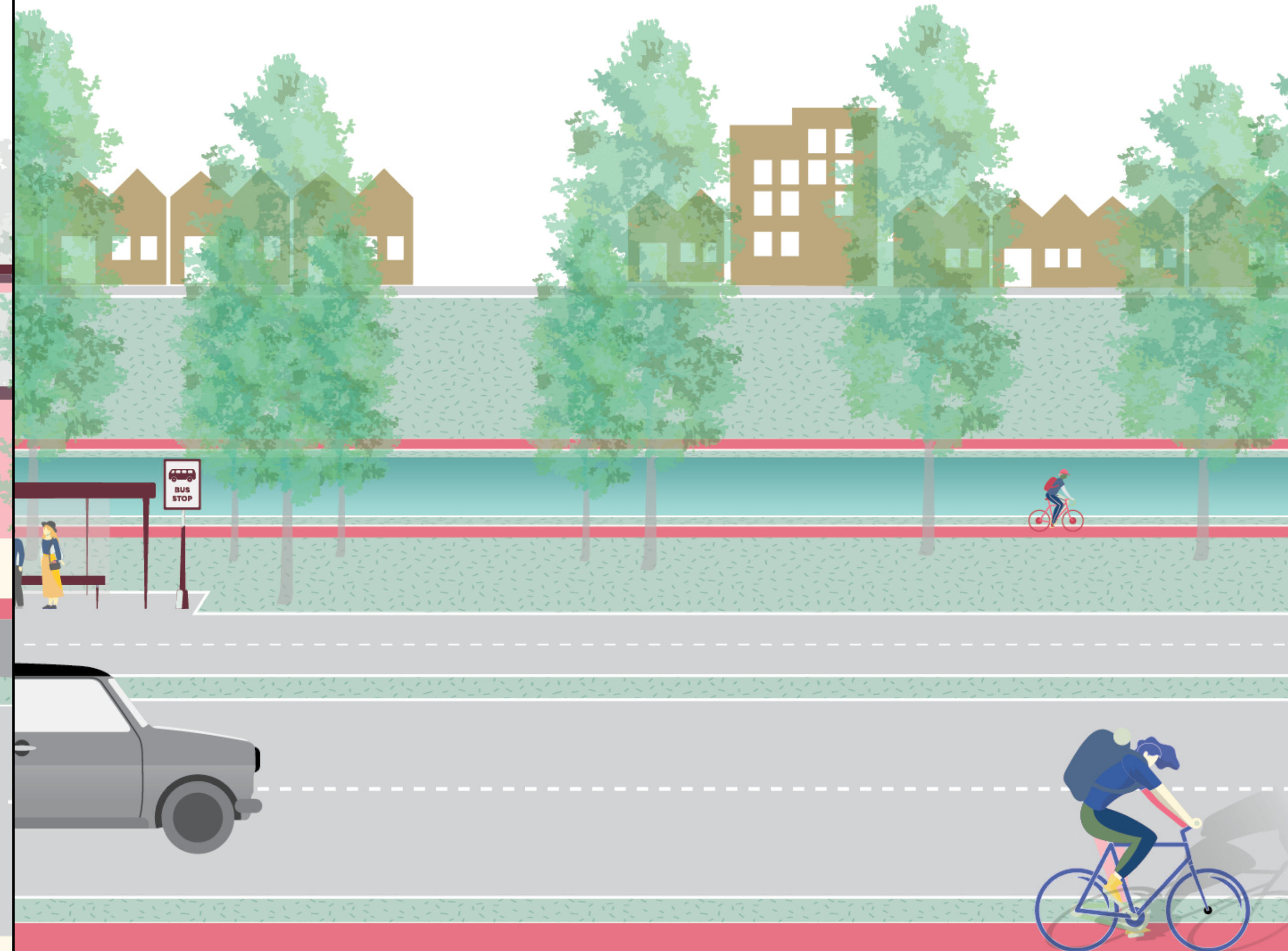
Station nu

Nu is het gebied nog vooral een plek van komen en gaan.



Doorgaande weg nu

Gebieden waar de auto dominant is.



bron: Verdichtingsvisie Haarlemmermeer (De Zwarte Hond)

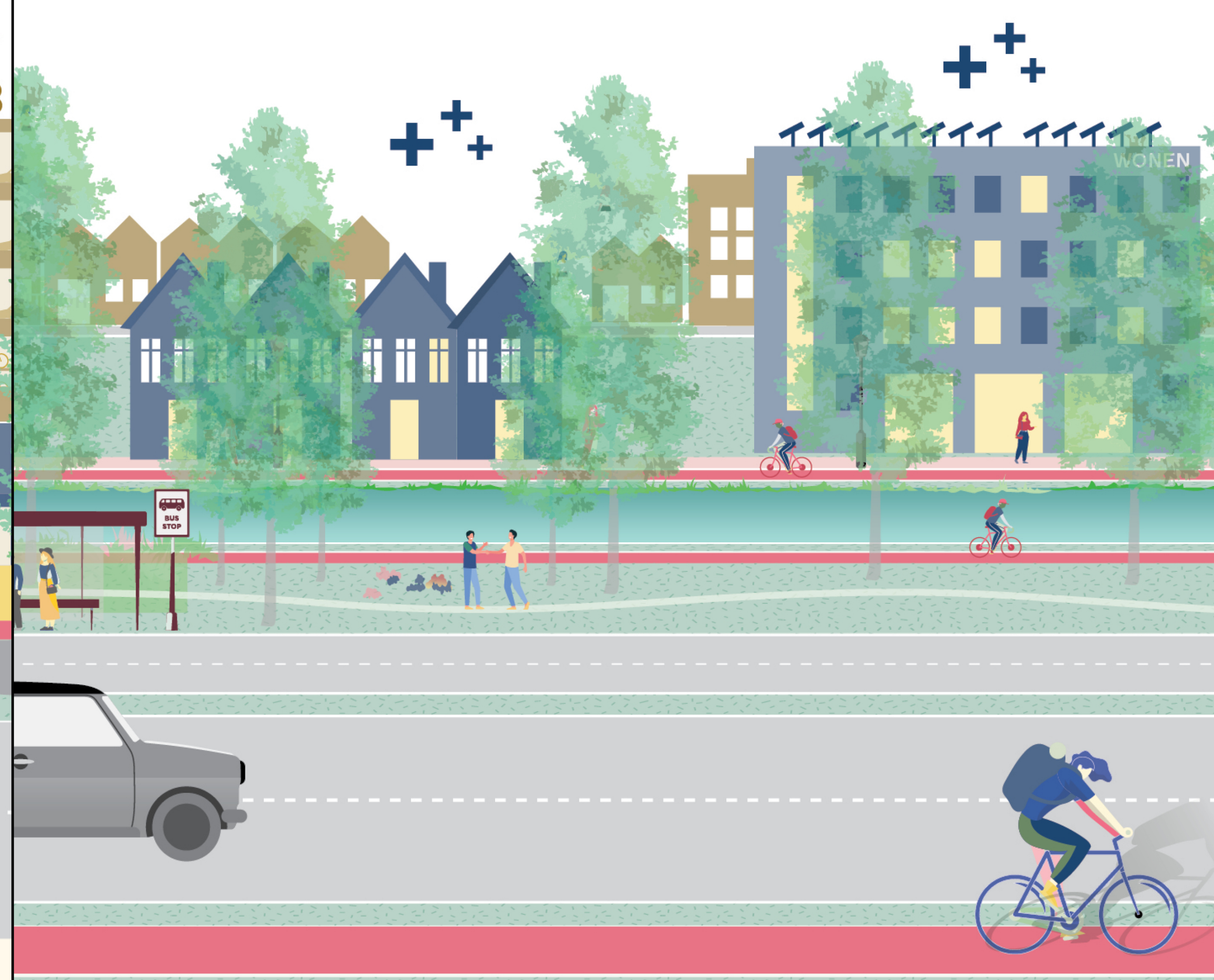
Station 1/3

Meer ruimte voor de voetganger.



Doorgaande weg 1/3

Wonen aan de vaart.



bron: Verdichtingsvisie Haarlemmermeer (De Zwarte Hond)

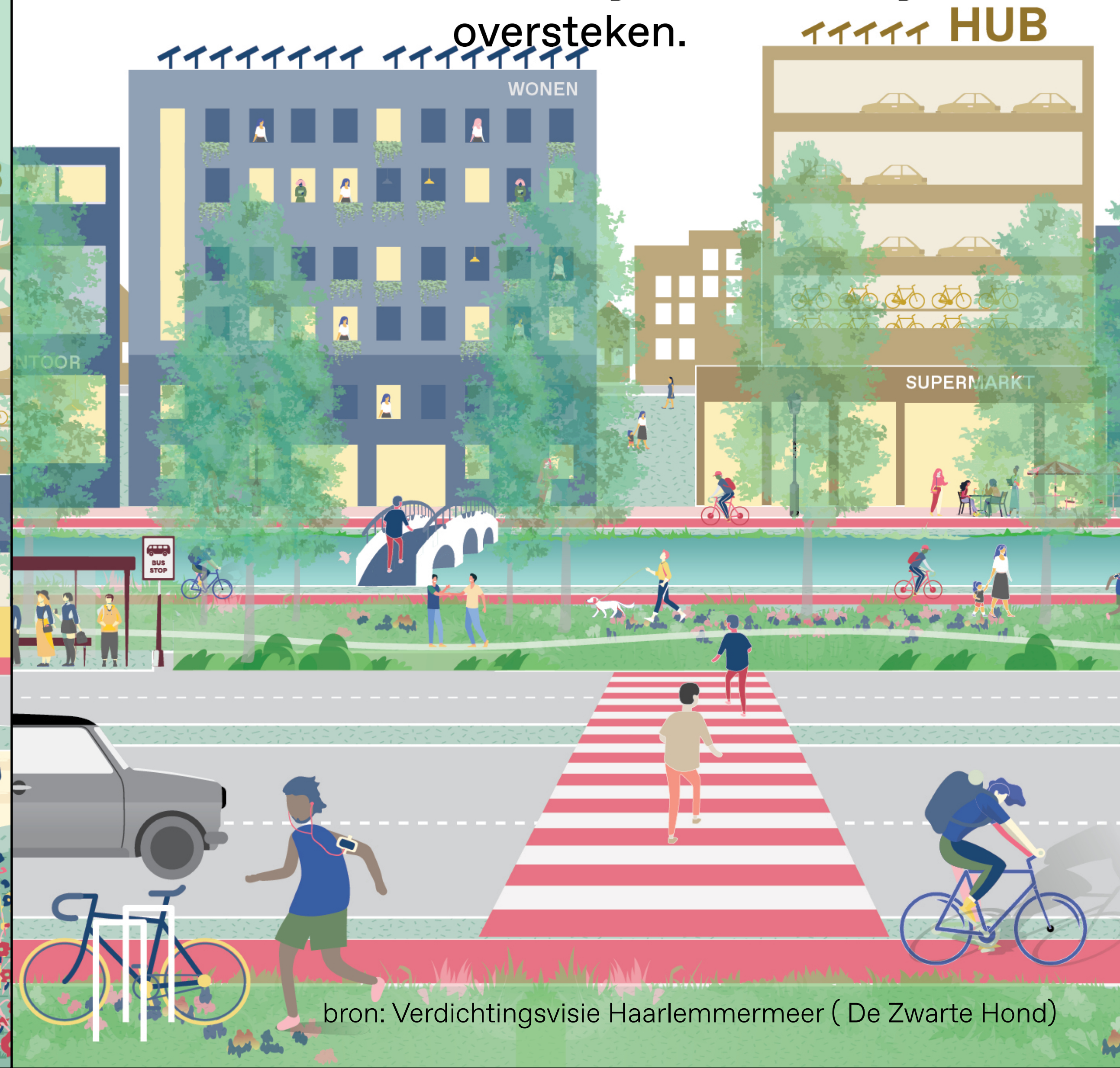
Station 2/3

Vergroening van de publieke ruimte.



Doorgaande weg 2/3

De bus komt vaker en je kan makkelijker oversteken.



bron: Verdichtingsvisie Haarlemmermeer (De Zwarte Hond)

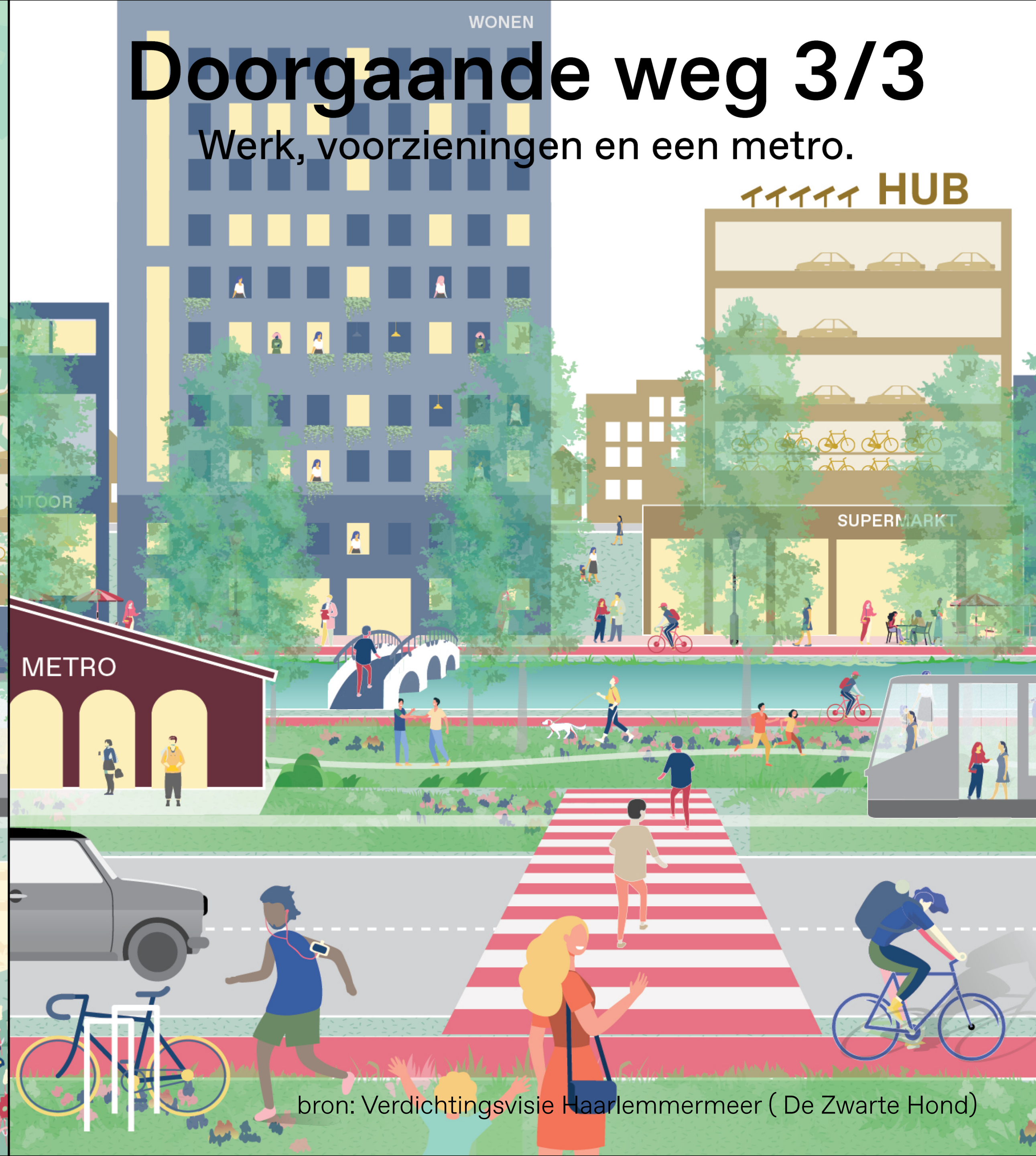
Station 3/3

Het station als bruisende ontmoetingsplek.

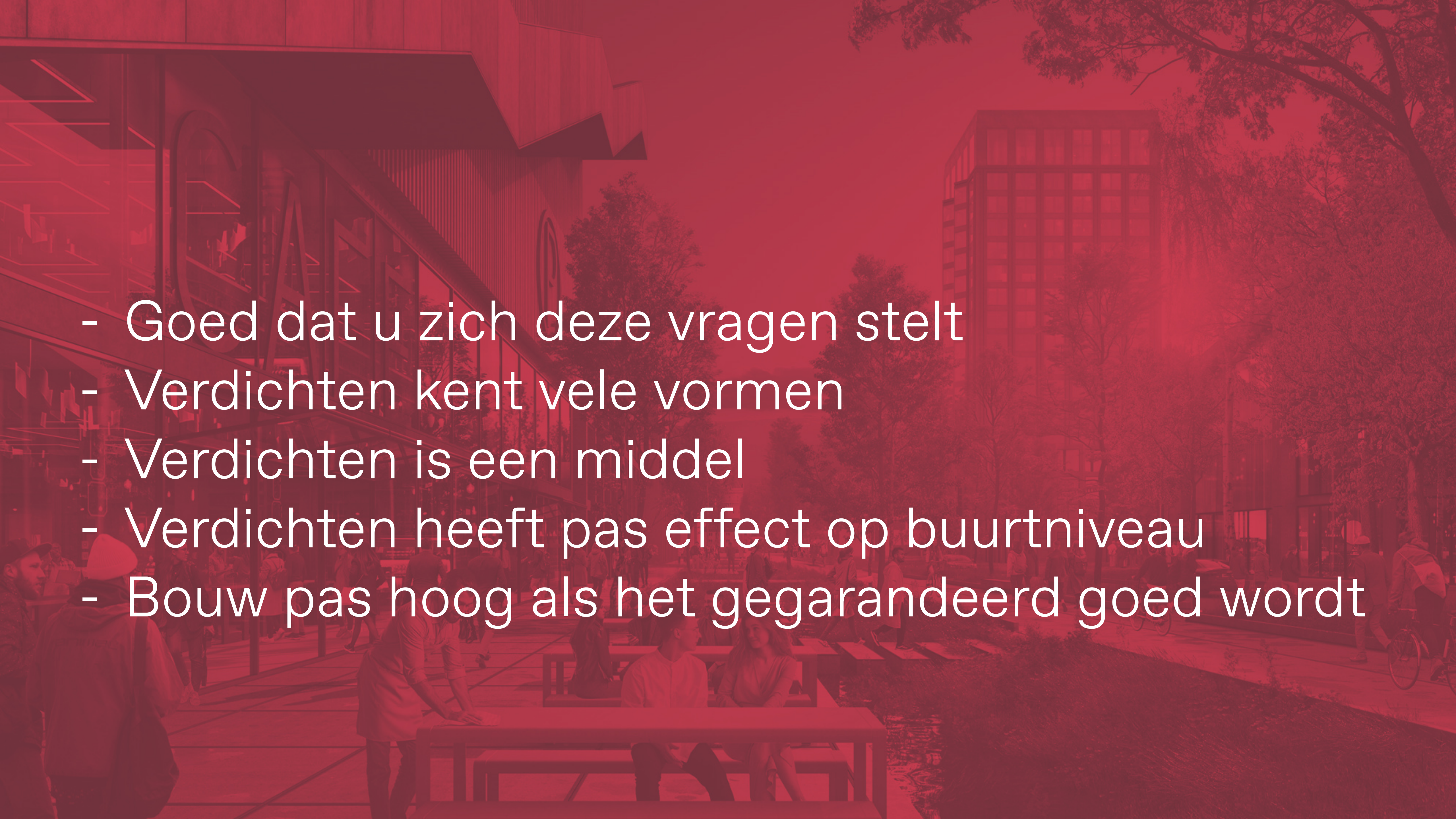


Doorgaande weg 3/3

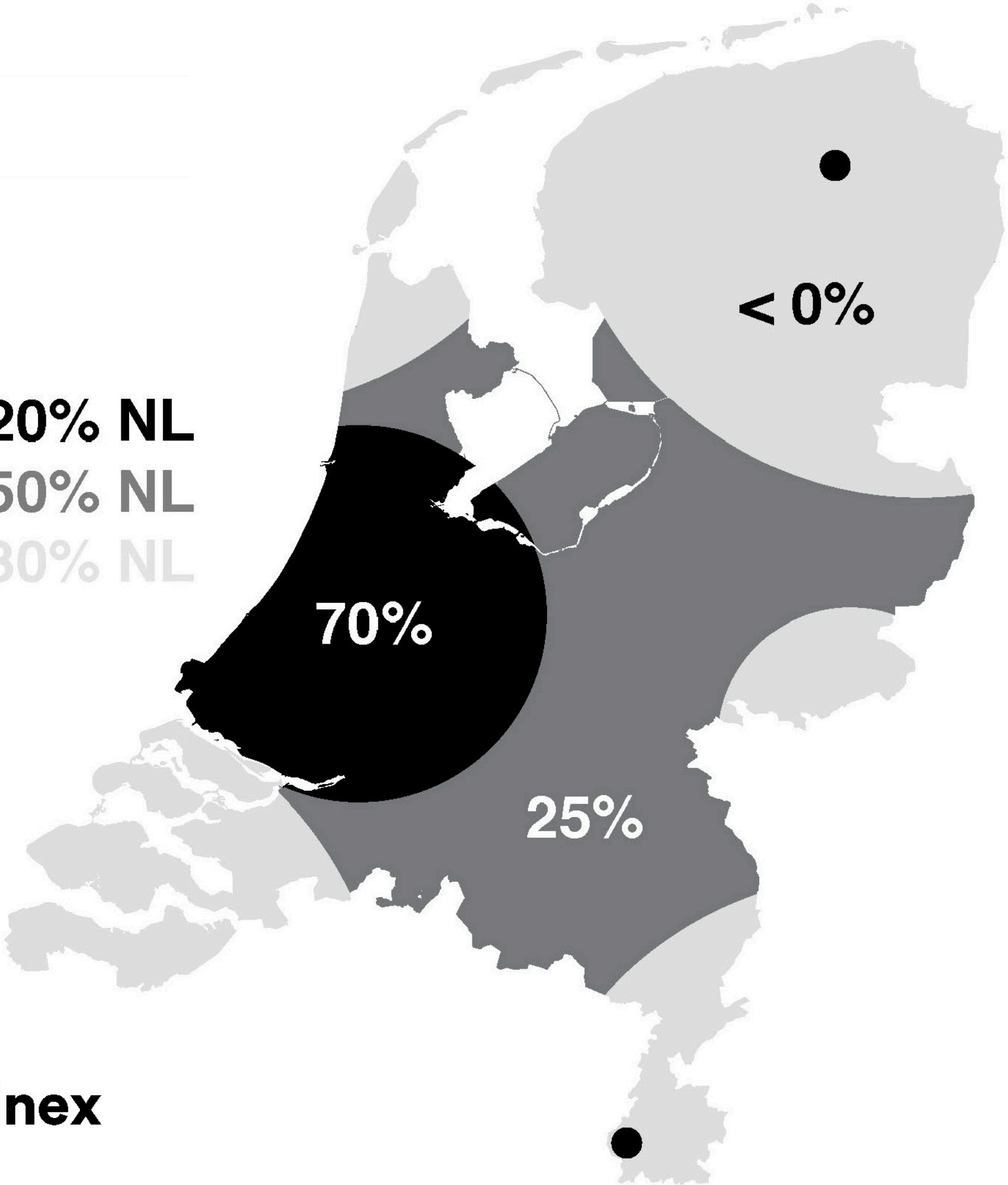
Werk, voorzieningen en een metro.



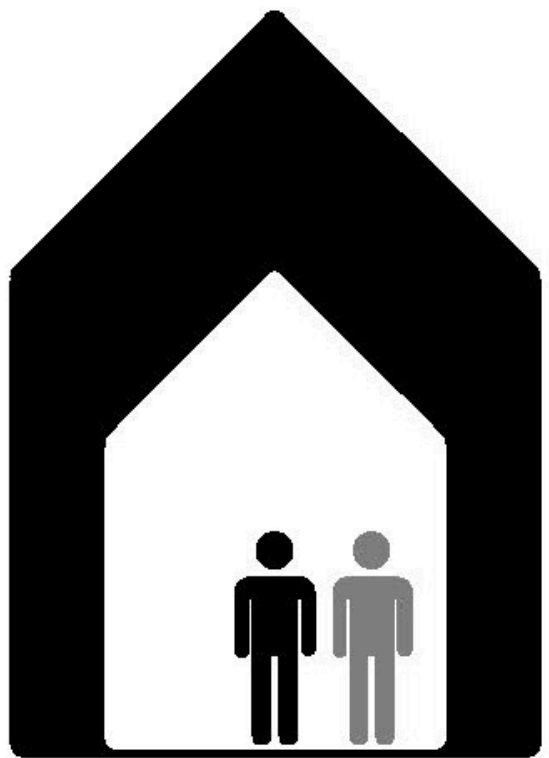
bron: Verdichtingsvisie Haarlemmermeer (De Zwarte Hond)

- 
- Goed dat u zich deze vragen stelt
 - Verdichten kent vele vormen
 - Verdichten is een middel
 - Verdichten heeft pas effect op buurniveau
 - Bouw pas hoog als het gegarandeerd goed wordt

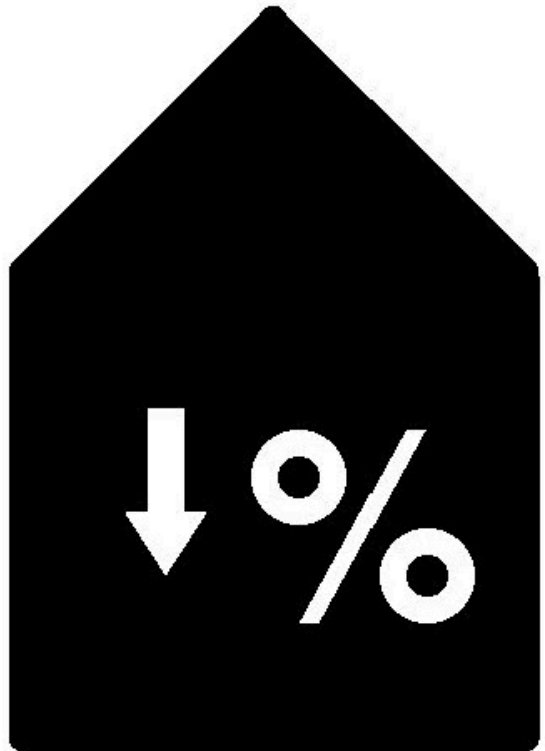
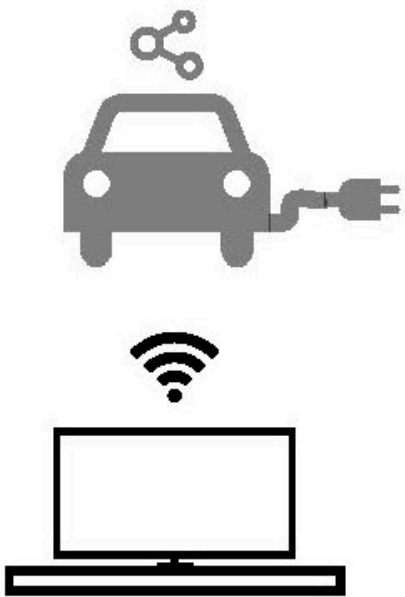
70% groei @ 20% NL
25% groei @ 50% NL
krimpt @ 30% NL



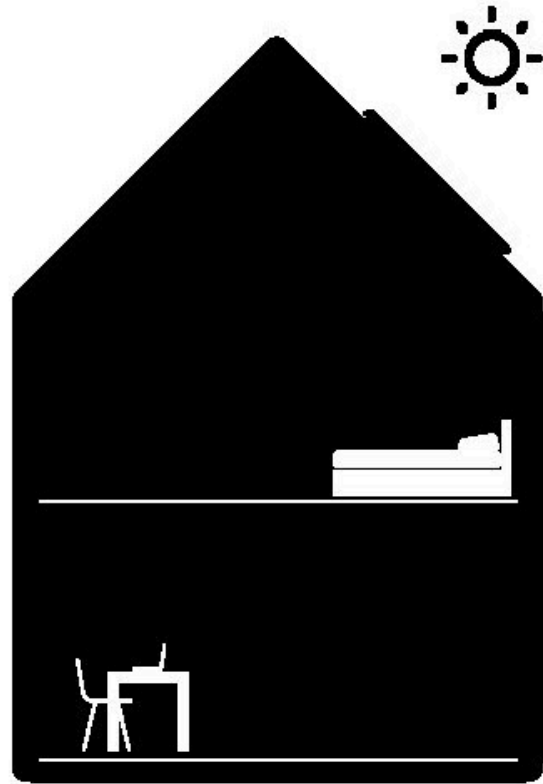
1à2



Diagnose



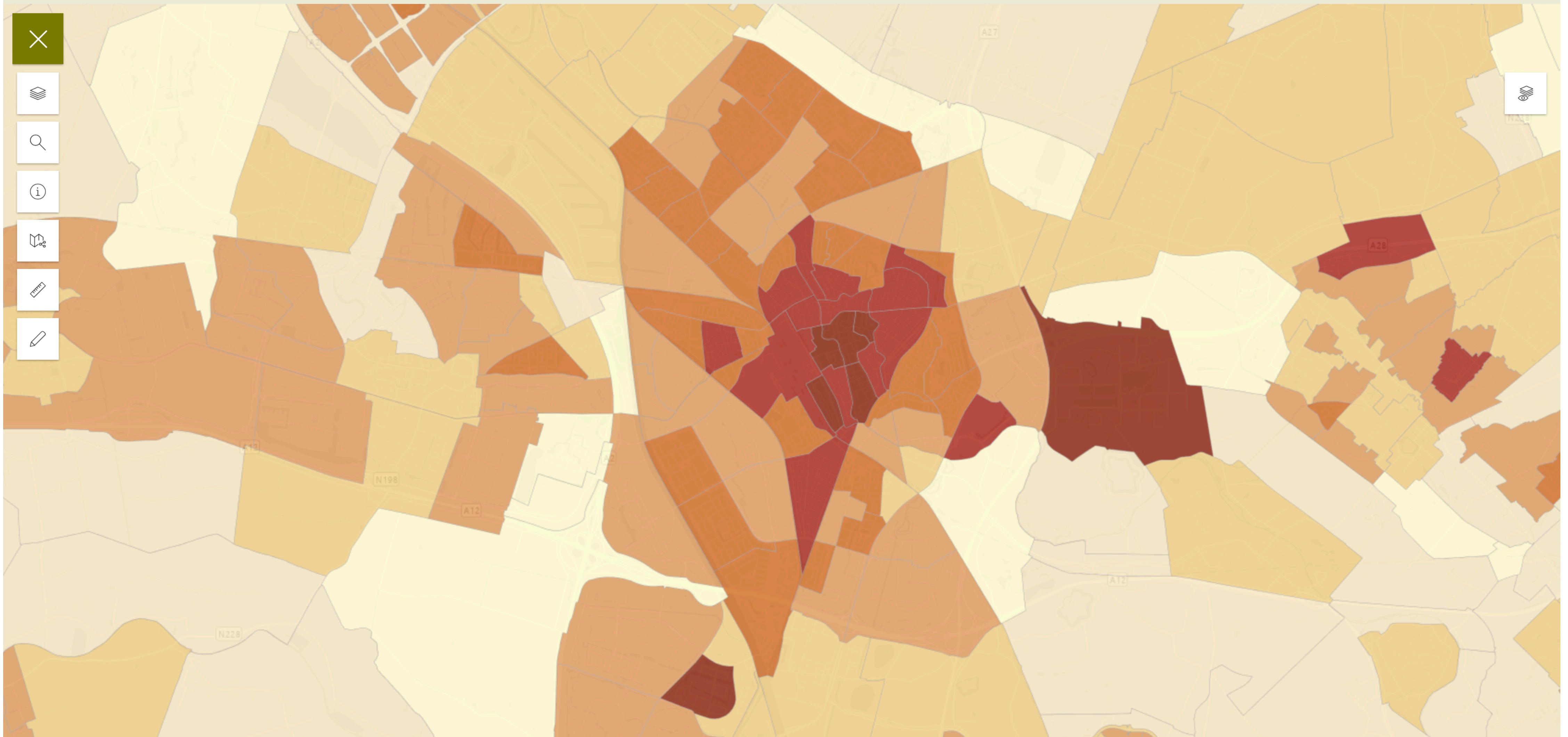
W=M



Anders dan Vinex

databron: PRIMOS 2017

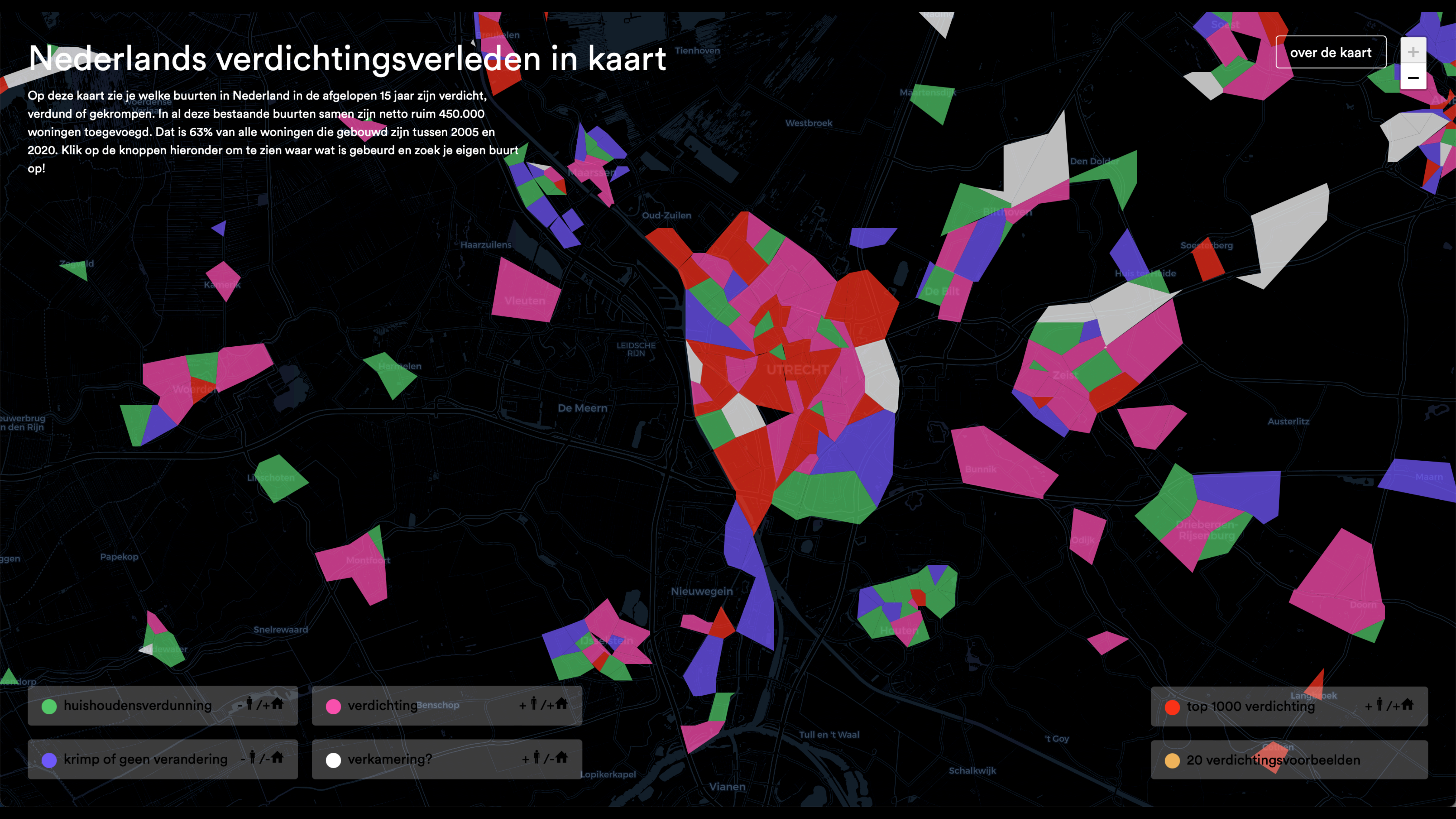
Kaarten



Nederlands verdichtingsverleden in kaart

Op deze kaart zie je welke buurten in Nederland in de afgelopen 15 jaar zijn verdicht, verdund of gekrompen. In al deze bestaande buurten samen zijn netto ruim 450.000 woningen toegevoegd. Dat is 63% van alle woningen die gebouwd zijn tussen 2005 en 2020. Klik op de knoppen hieronder om te zien waar wat is gebeurd en zoek je eigen buurt op!

over de kaart



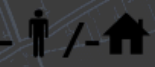
huishoudensverdunding



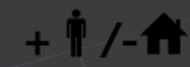
verdichting



krimp of geen verandering



verkamering?



top 1000 verdichting



20 verdichtingsvoorbeelden

Kwaliteit voor de stad

Stedenbouwvisie & toekomstgesprekken



Sanneke van Wijk
4 april 2023



Gemeente Utrecht

Kwaliteit voor de stad

- De stad zal altijd veranderen. De RSU2040 geeft de koers aan hoe we de stad ontwikkelen met de opgaven waar we nu voor staan.
- De stedenbouwvisie is een verdere doorvertaling van de RSU2040 op het onderdeel van leefbaarheid en kwaliteit.
- Hiermee sturen we op de kwaliteit van onze leefomgeving en geeft concretere handvatten over wat er onder leefbaarheid en kwaliteit wordt verstaan.
- Het gaat daarbij niet alleen over de verdere ontwikkeling van de stad, met grote nieuwe gebiedsontwikkelingen, maar nadrukkelijk ook over de bestaande stad.
- Input voor de Stedenbouwvisie halen we op in de stad. We willen van onze (toekomstige) inwoners weten hoe zij vinden dat Utrecht er in de toekomst uit moet zien.

De aanpak op hoofdlijnen



1. Start campagne, vragenlijst en interviews onder (toekomstige) Utrechters



2. Verdiepende gesprekken met verschillende doelgroepen



3. Themagesprekken met raad en college



4. Resultaat:
 - Verslag van de gesprekken
 - Stedenbouwvisie





1. Start campagne, vragenlijst en interviews

- **Start campagne:** door opvallende uitingen in de stad en online maken we mensen nieuwgierig en nodigen we uit om deel te nemen.
 - Korte, aansprekende **online vragenlijst**. Aan de hand van concrete voorbeelden vragen we (toekomstige) Utrechters wat hen aanspreekt voor hun straat, buurt en stad.
 - **Persoonlijke interviews** verspreid over de gehele stad met mensen met verschillende achtergronden, jong/oud en diversiteit aan kennis en ervaring.
- > Zichtbaarheid in de stad. Veel diverse doelgroepen nemen deel aan de toekomstgesprekken.
 - > Vragenlijst levert inhoud op: wat of welke kwaliteit vinden mensen belangrijk in hun straat, buurt en voor de stad.
 - > Interviews leveren inhoud op (wat leeft er in de stad), betrokkenheid en goede gesprekken.
 - > **Opbrengst van stap 1** geeft beeld wat er leeft in de stad en helpt om stap 2 concreter vorm te geven.



2. Verdiepende gesprekken

- Op basis van de input uit de eerste stap voeren we **verdiepende gesprekken**.
- Deze krijgen vorm met **festiviteiten** die nieuwsgierig maken en zijn op **verrassende locaties**.
- De gesprekken voeren we **doelgroepsgewijs**:
 - variëteit aan soorten gesprekken die per gesprek een andere doelgroep aanspreken.
 - > Samenvatting van alle opgehaalde input, zodat goed beeld ontstaat van de inhoud, de energie en vorm van de gesprekken.
 - > Input voor Stedenbouwvisie
 - > Input voor Themagesprekken raad & college

3. Themagesprekken met raads- en collegeleden

Drie themagesprekken in het stadslab:

1. Stadsniveau:

We koesteren en versterken de verschillende buurten in de stad. Op welke manier kunnen we verdichten op plekken waar we dit voor ogen hebben? En welke kwaliteit hoort daarbij?

2. Straatniveau:

Hoe maken we fijne straten die uitnodigen tot bewegen en ontmoeten? Welke ontwerpprincipes horen daarbij?

3. Gebouwniveau:

Hoe realiseren we gebouwen waar sprake is van variatie? Met ruimte voor ontmoeting, duurzaamheid en groen? En hoe sturen we als gemeente op de stapeling van ambities, op de kwaliteit als geheel?



4. Stedenbouwvisie (1/4)

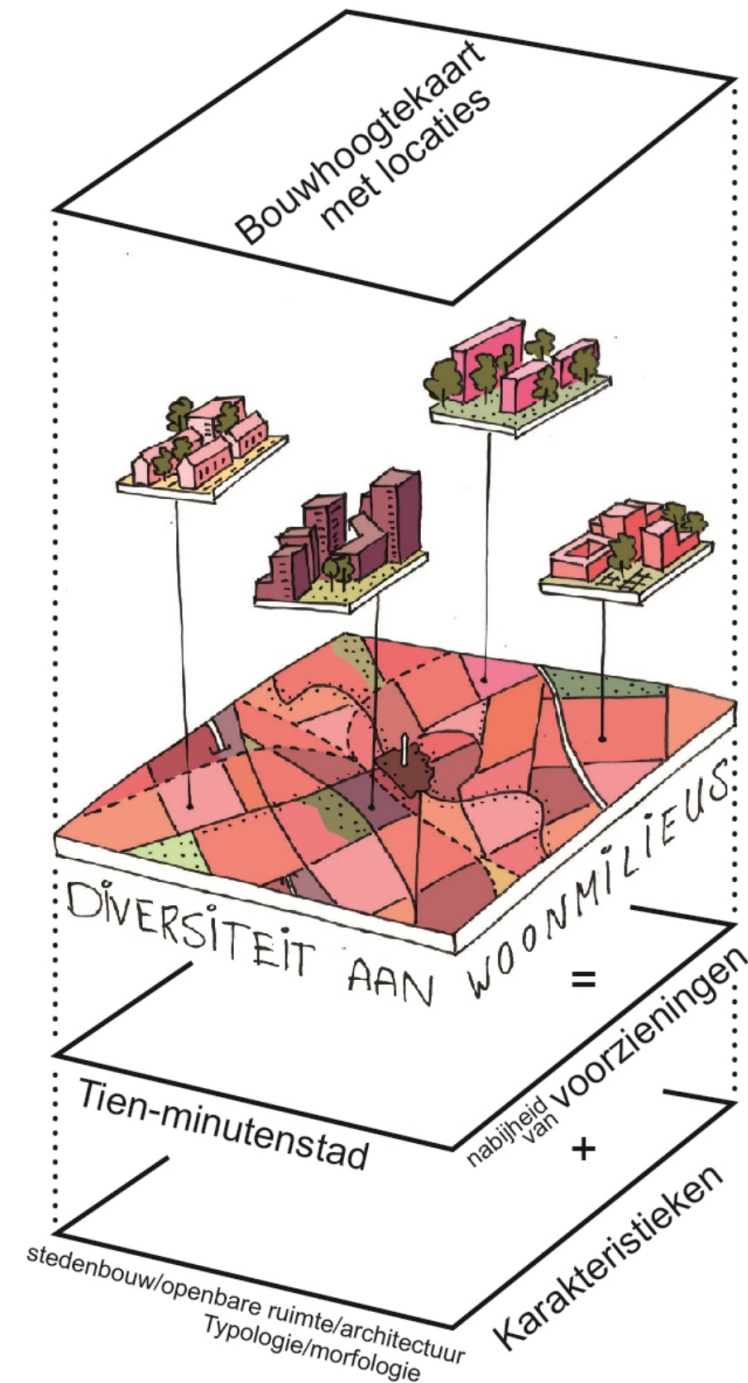
Het product:

- De Stedenbouwvisie vervangt de huidige hoogbouwvisie (2005) en zal als thematisch beleid worden toegevoegd aan de omgevingsvisie Utrecht.
- De Stedenbouwvisie is een toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.
- En worden de generieke ruimtelijke principes voor de stedenbouwkundige kwaliteit op stadsniveau vastgelegd.
- Ten behoeve van hoogbouw zal een specifieke paragraaf worden toegevoegd.

4. Stedenbouwvisie (2/4)

Stadsniveau

- Verscheidenheid en diversiteit aan woonmilieus en wat het toevoegen van nieuwe hoogstedelijke woonmilieus betekenen voor de stad (welke kwaliteit en uitdagingen levert het op).
- Verdieping op de verschillende vormen van (hoogstedelijke) verdichting.
- Maximale bouwhoogte per gebied, en onder welke voorwaarden.



4. Stedenbouwvisie (3/4)

2. Straatniveau

Ruimtelijke principes die bijdragen aan een kwalitatieve stedelijke omgeving (het grensvlak tussen bebouwing en openbare ruimte):

- beleving,
- levendigheid,
- ontmoeting,
- toegankelijkheid,
- beweging,
- mobiliteit,
- klimaatadaptatie,
- groen,
- ...

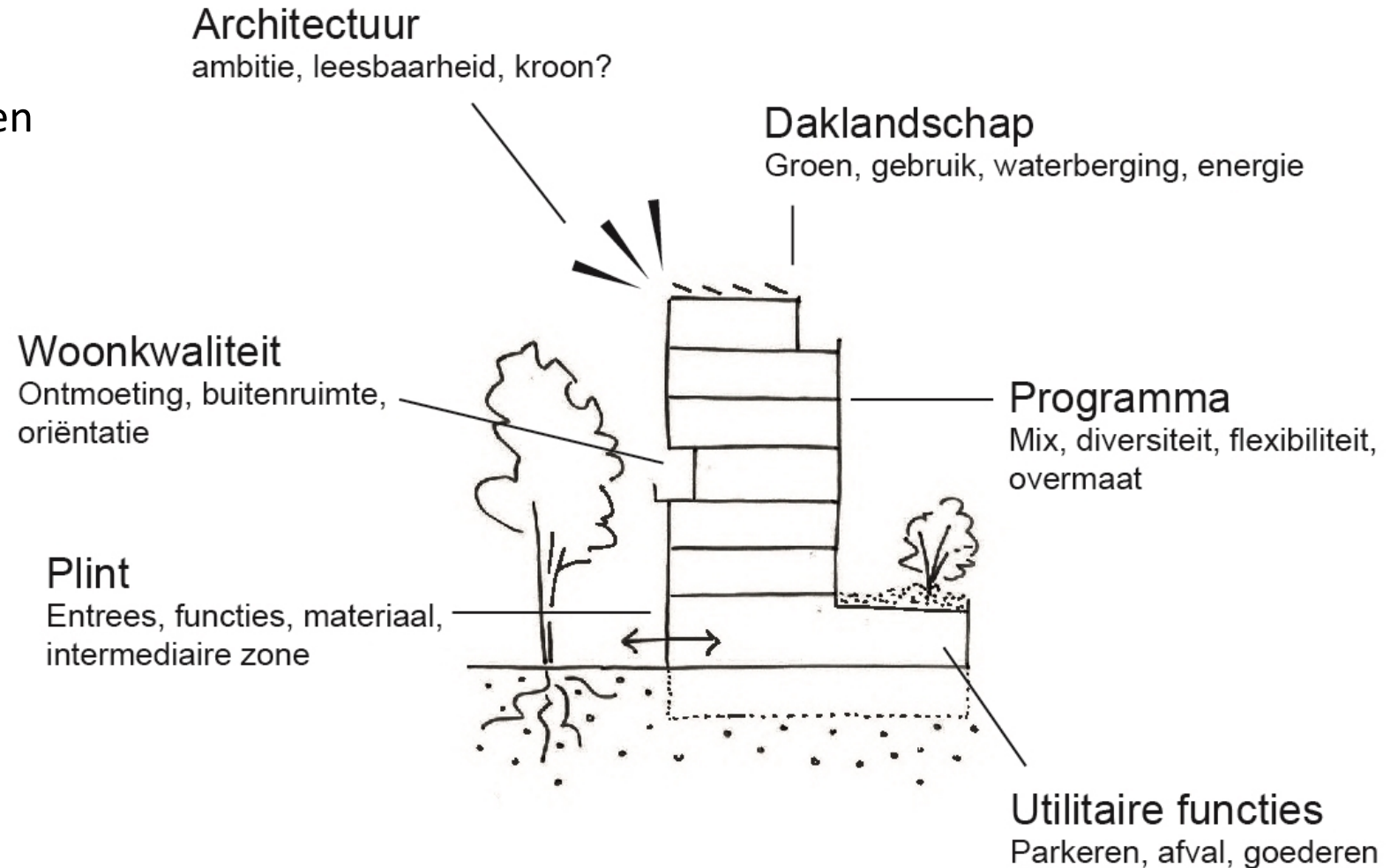


4. Stedenbouwvisie (4/4)

3. Gebouwniveau

Ruimtelijke principes die bijdragen aan een goed gebouw in een verdichtende stad:

- Woonkwaliteit
- Plint
- Daklandschap
- Programma
- Utilitaire functies
- Architectuur
- ...



Proces en planning



1. Start campagne, vragenlijst en interviews onder (toekomstige) Utrechters

> **Voor de zomer**



2. Verdiepende gesprekken met verschillende doelgroepen

> **Na de zomer**



3. Themagesprekken met raad en college

> **Na de zomer**



4. Aanbieden Stedenbouwvisie aan de raad

> **Q1 2024**

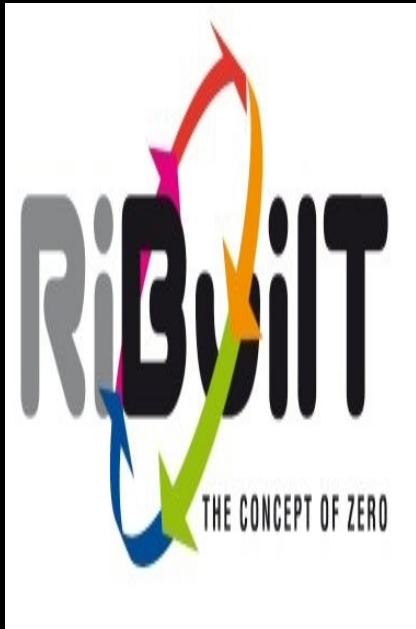
Hoogbouw De cijfers

Ronald Rovers,

Lectures, workshops, masterclasses, research.

SBScentre/RiBUILT research, owner

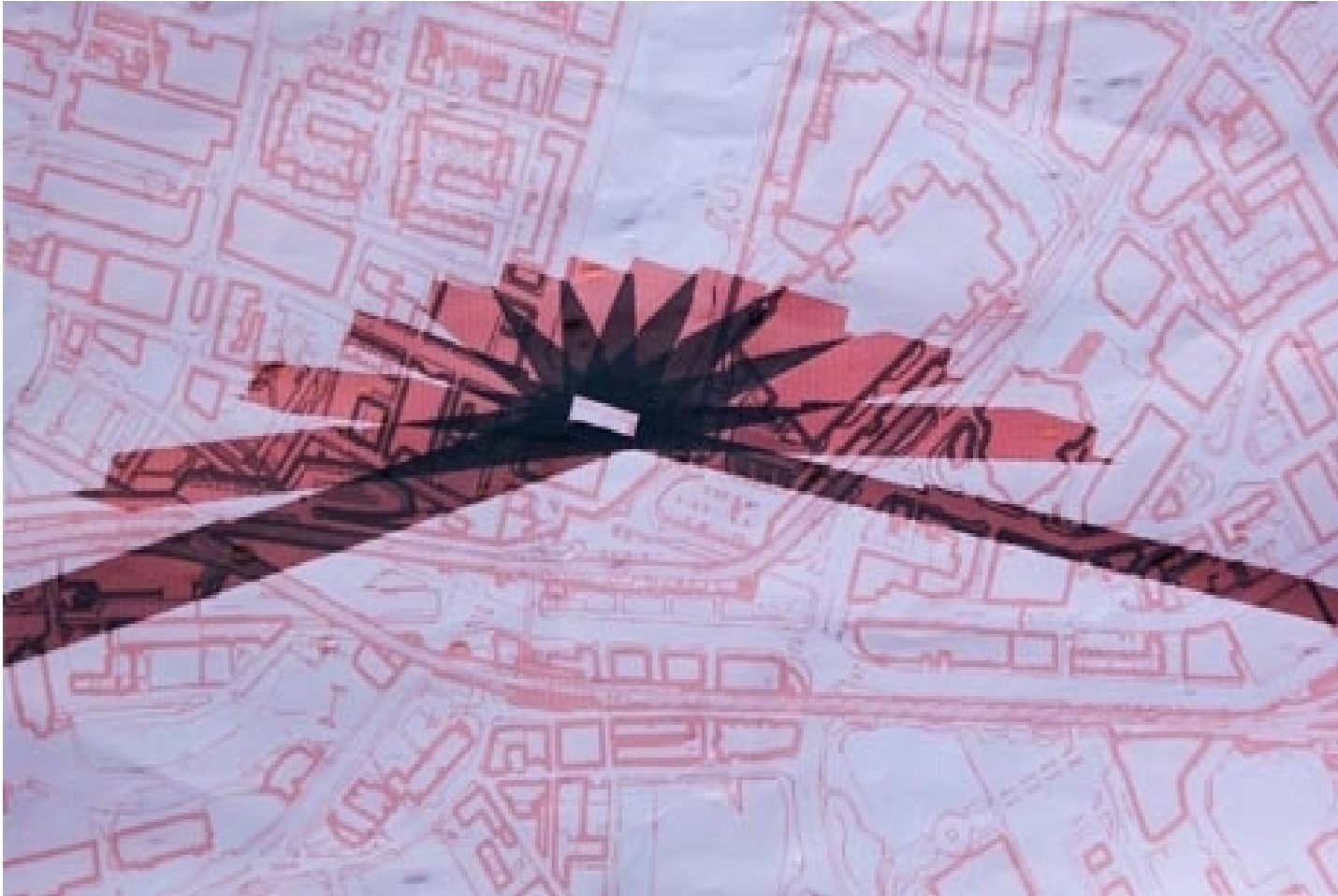
Guest Professor Uni-Hasselt, was Fellow TUE fac Built Environment



1. Doodlopende straten / anonieme straat



1b doodlopende straten;
wat te doen bij bij pandemie of stroomuitval ?



puntlasten in verkeer en infra: afgewenteld op gemeenschap



brisbane



New York :Metro stations
en parkeer garages tot 6
lagen ondergronds





2005 (Taipei 101)

materials:

>1850 kg/m²



2005 (Malmo)

materials:

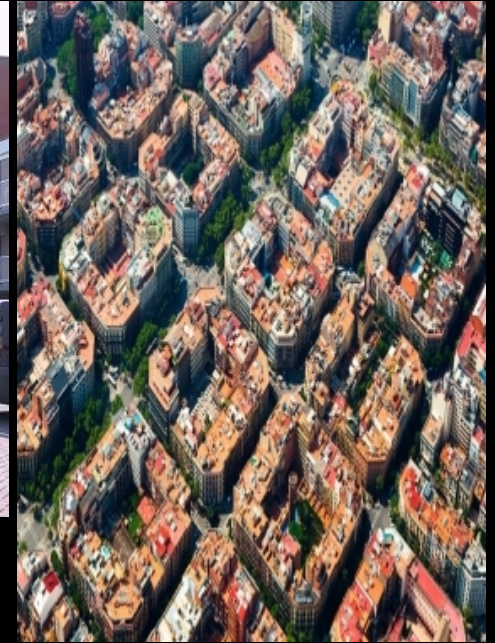
3400 kg/m²



2000 (nat. Ref)

materials:

980 kg/m²



Wood house ijborg 5 levels

materials:

600 kg/m²

Operationele energie : gebruiks energie

Boven 6- 7 verdiepingen loopt het snel op

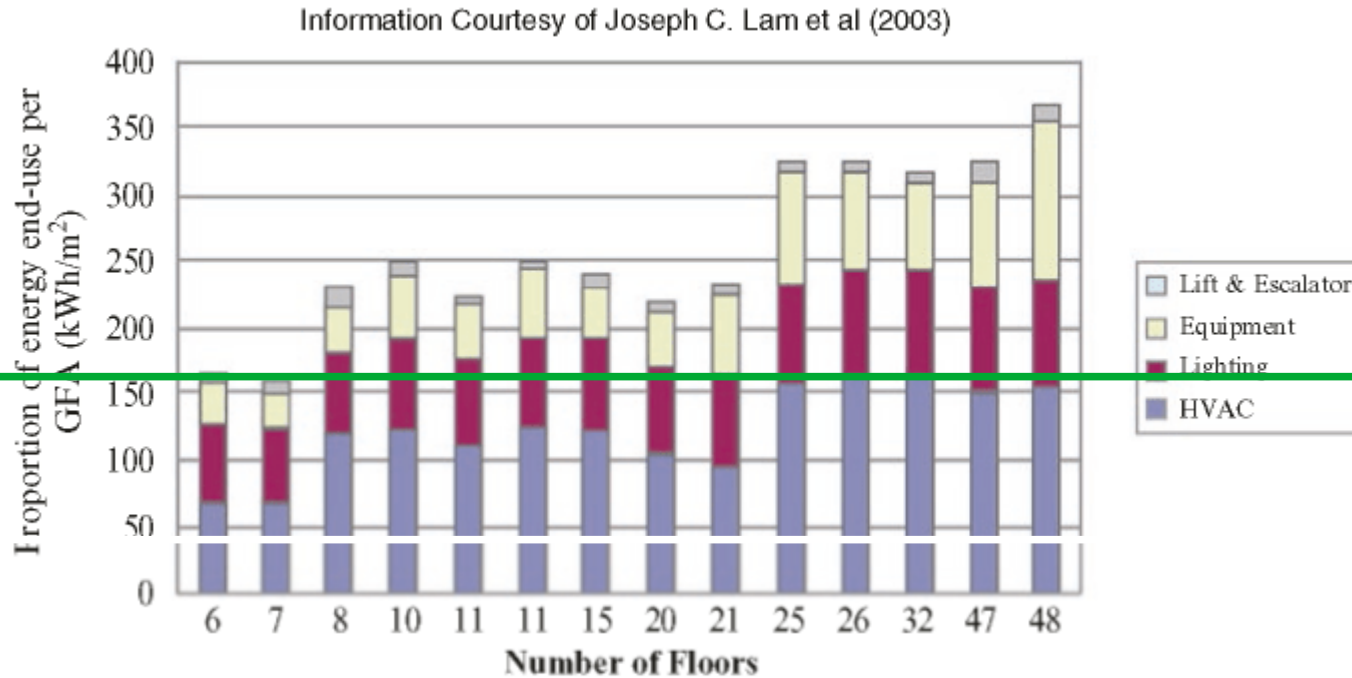


Fig. 9.17 Embodied energy of five office buildings in Melbourne, Australia. *Source:* (<http://emerladinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/02632770110387797>)

Embodied Energy: productie energie

Boven 6-7 verdiepingen loopt het snel op

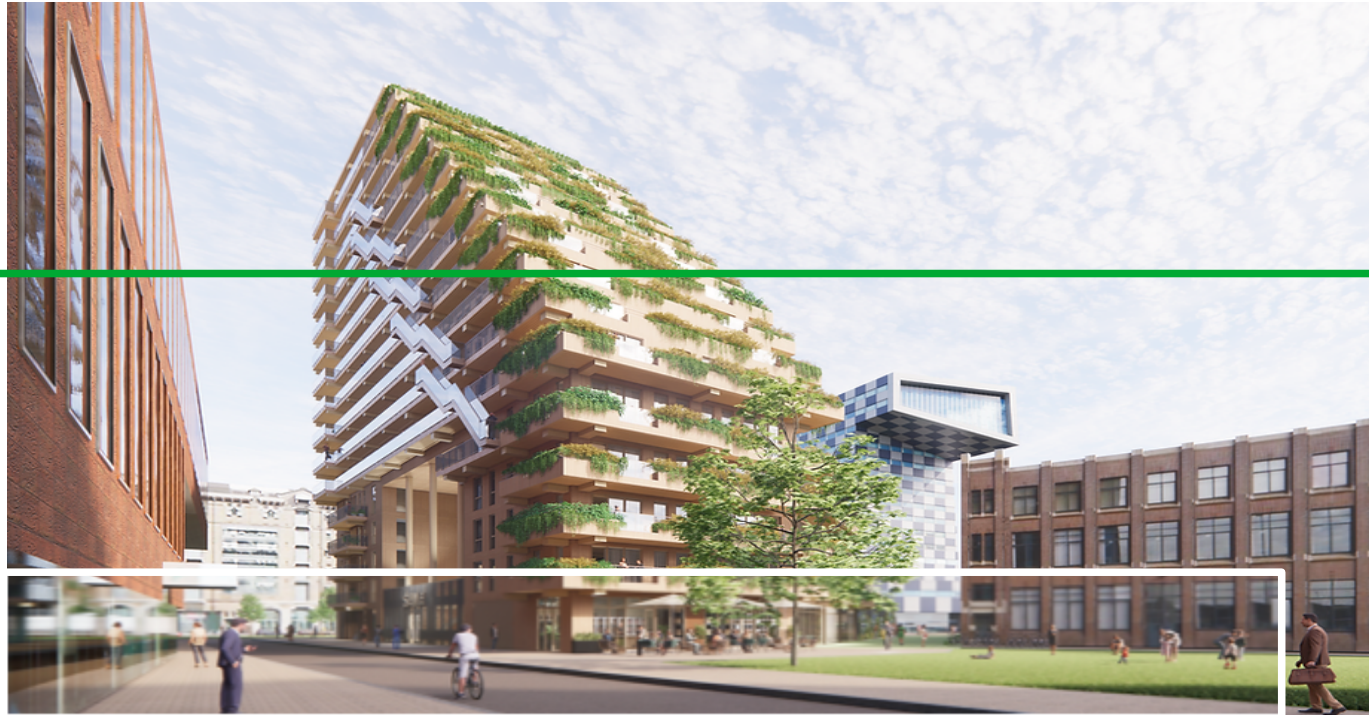


Fig. 9.17 Embodied energy of five office buildings in Melbourne, Australia. *Source:* (<http://emerladinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/02632770110387797>)

Energie neutraal niet mogelijk

Arup: tall buildings can generate only 10% of their own energy demand:

Groen op gebouwen is zinloos: het verhoogt de materiaalbelasting en verkleint energie vermogen:

“there is relatively little roof available to install solar panels on. A suitable alternative has been realized by placing additional remote solar panels within a 10- kilometer radius

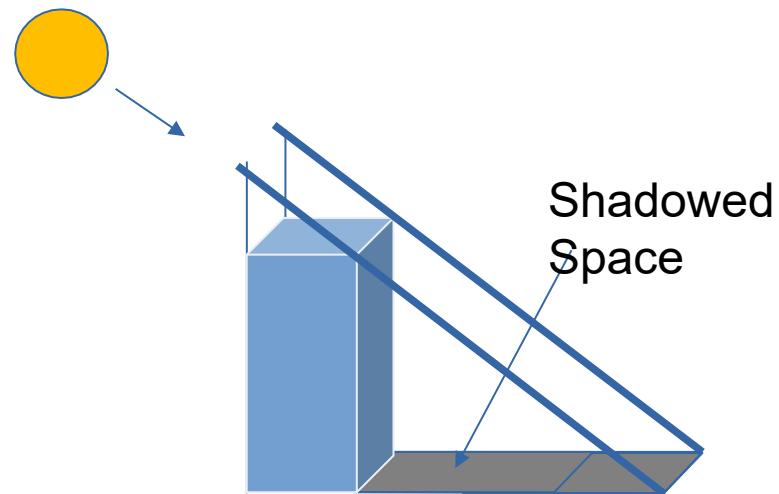


Greenwash: enorme extra materiaal impact balkons



Zon blokkering

Ontneemt buren de mogelijkheid energieneutraal te worden





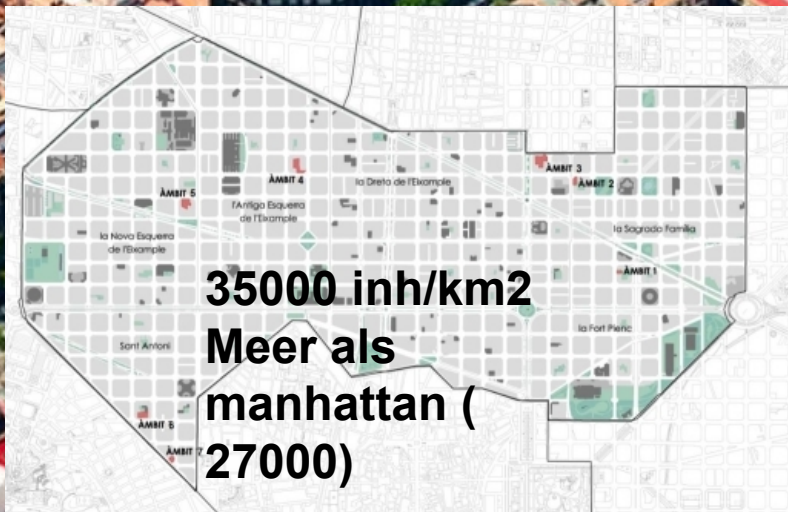
Dichtheid:
Beter gelijkmatig

Parijs binnen peripherique :
20.000 inw/km²



De hele wereldbevolking,
kan wonen als in Parijs,
in 2/3 van Frankrijk.





Dichtheid is geen criterium voor hoogbouw.

:

Utrecht ~4000 inwoners /km²



Dank voor uw aandacht



Ronald Rovers,

Lectures, workshops, masterclasses, research.

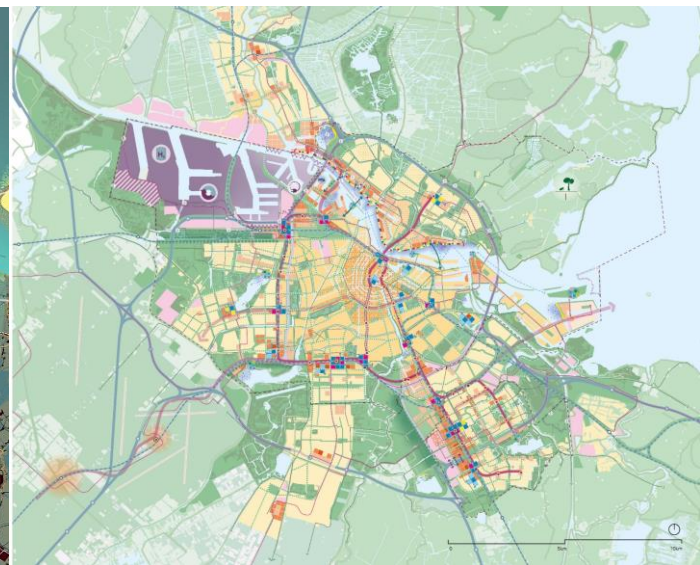
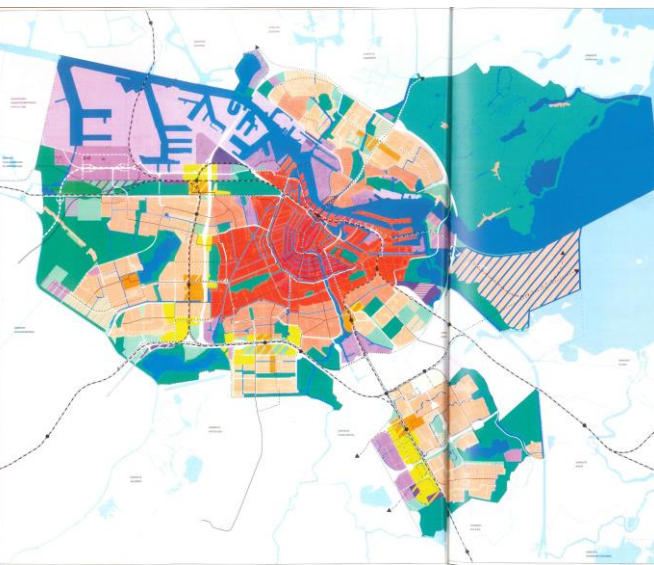
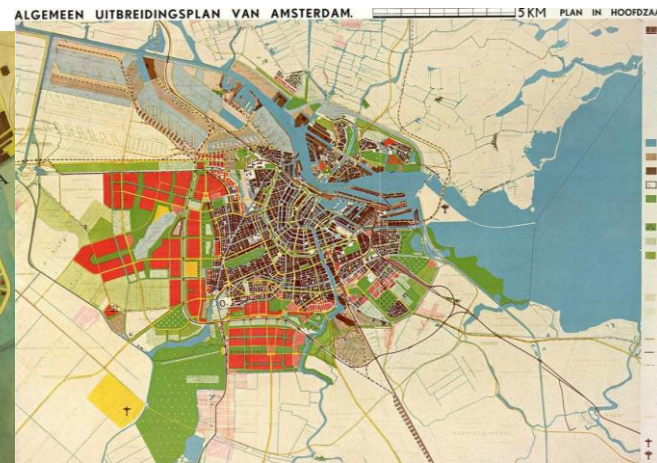
SBSCentre/RiBUILT research, owner

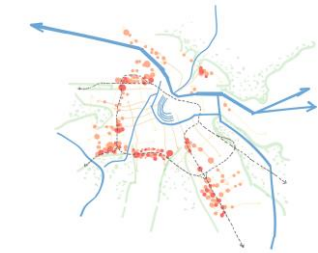
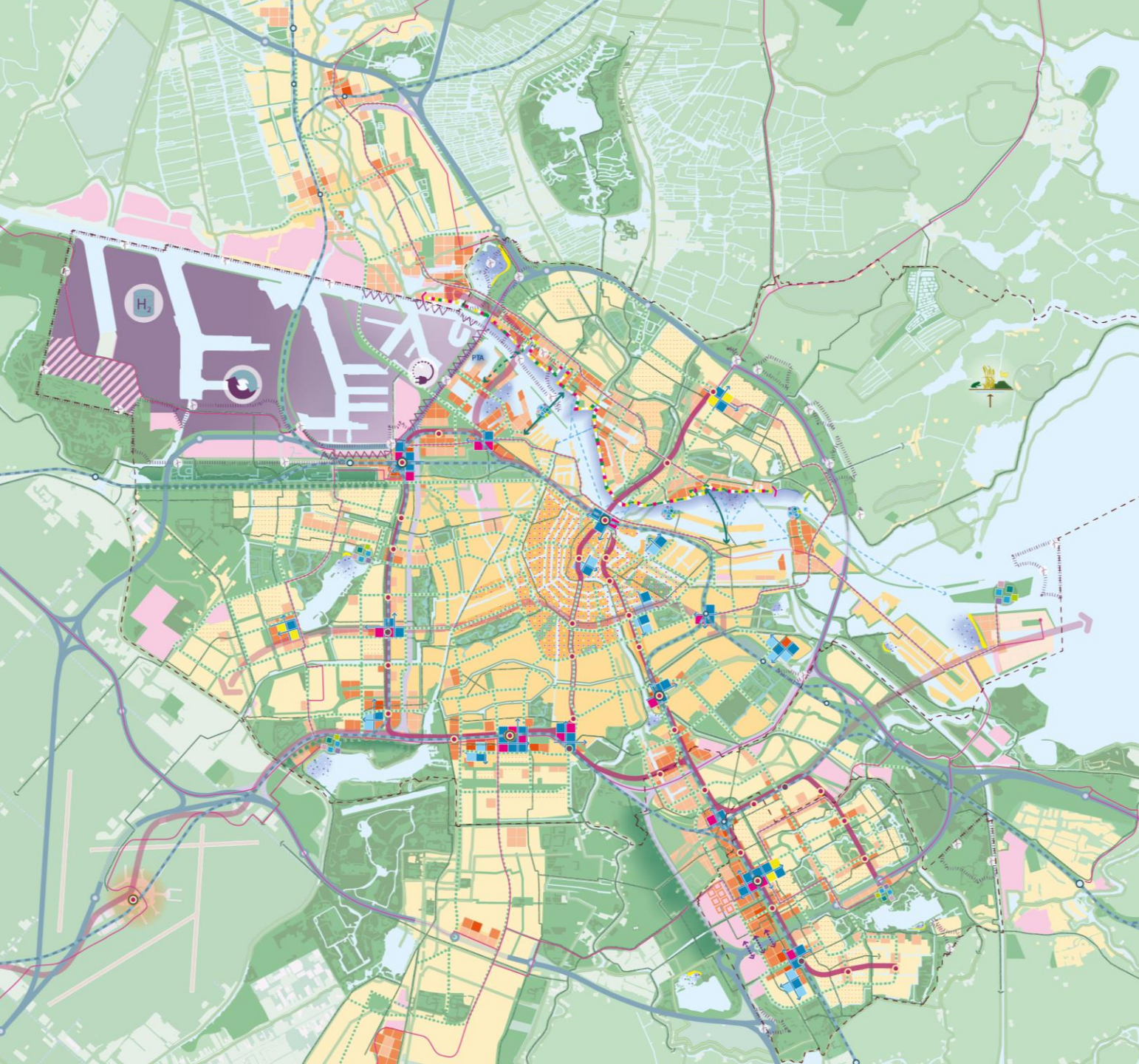
Guest Professor Uni-Hasselt, was Fellow TUE fac Built Environment

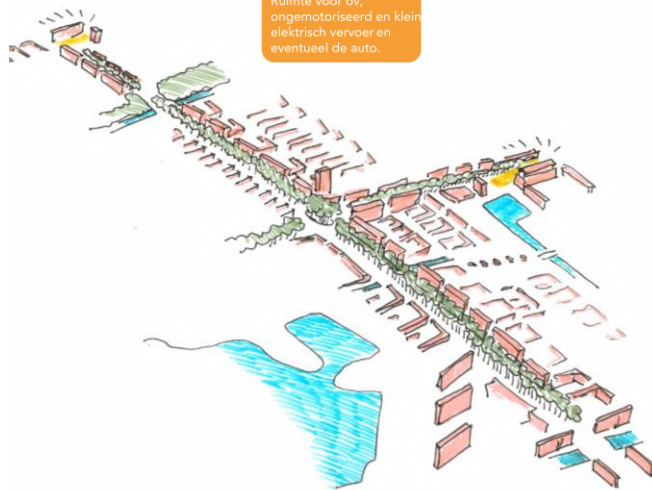
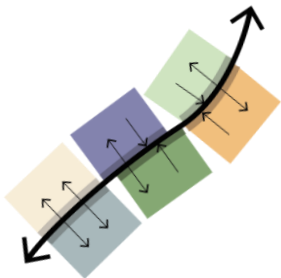
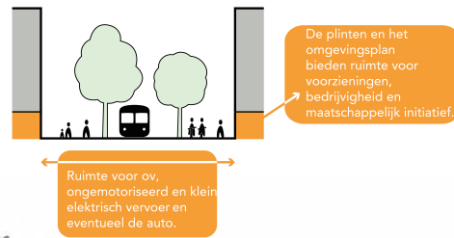
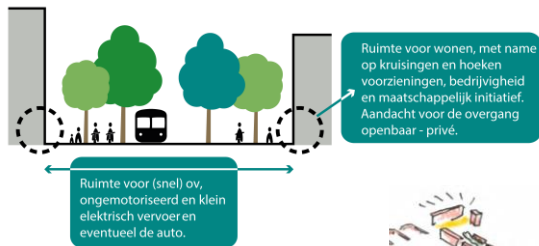
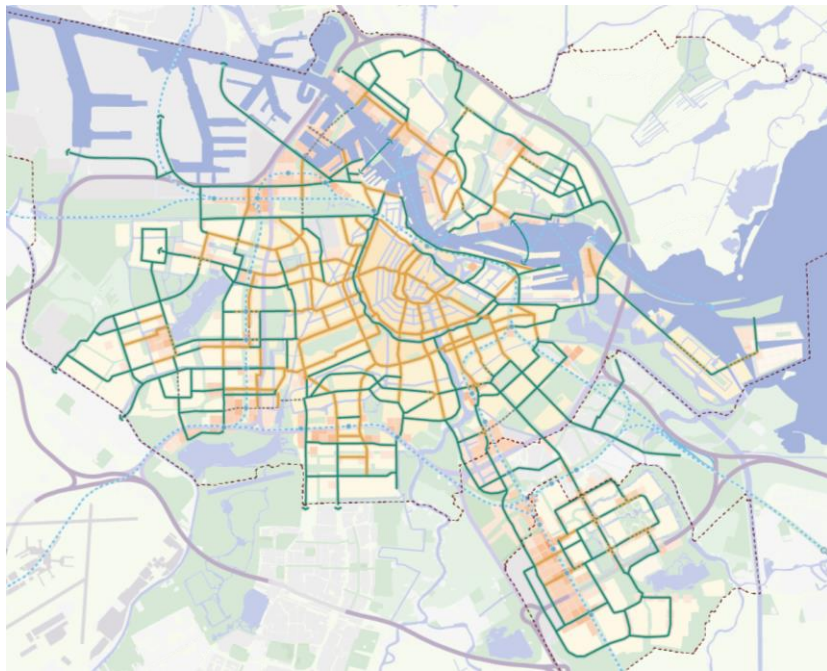
Amsterdamse stedenbouw in beleid

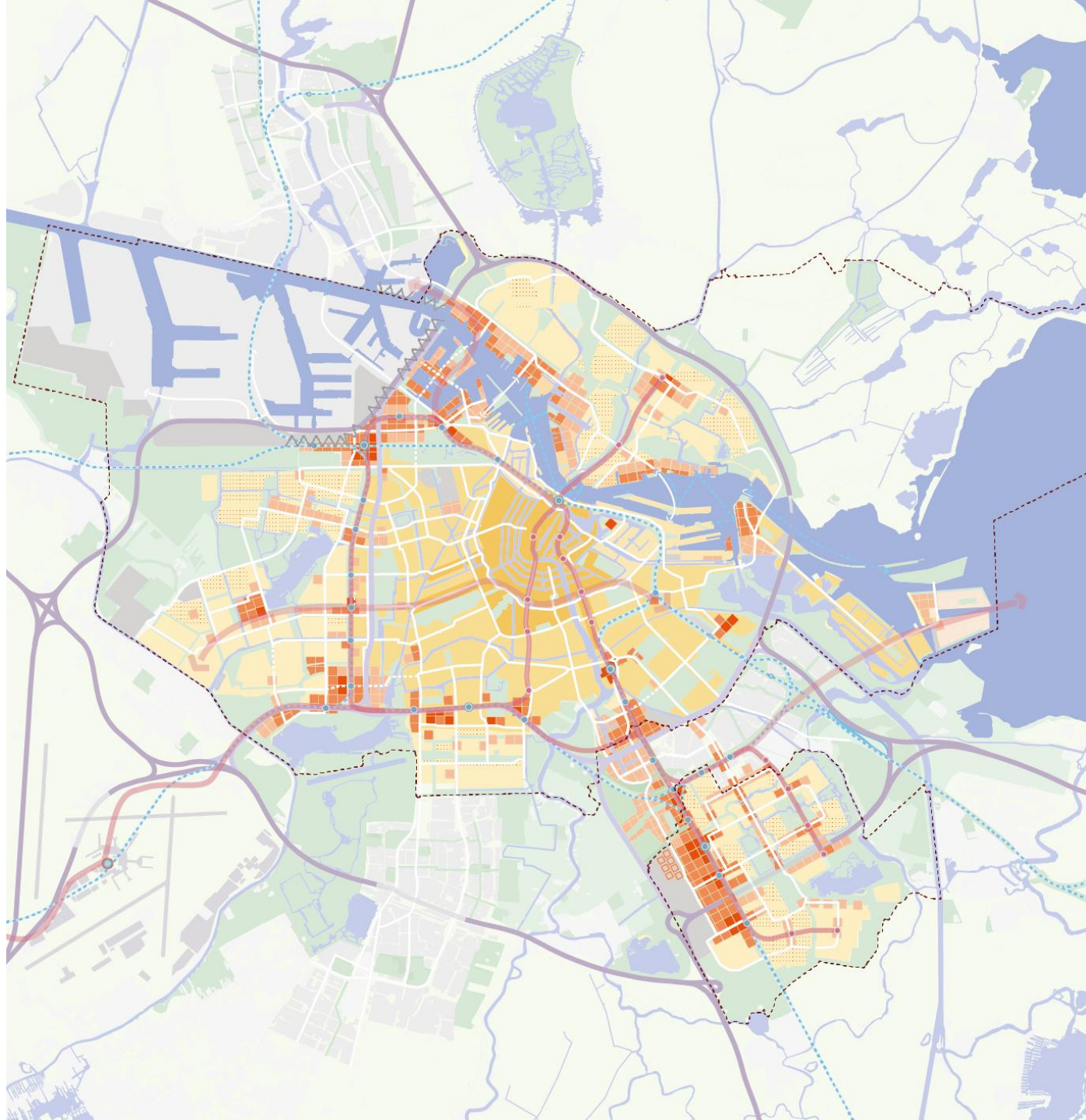
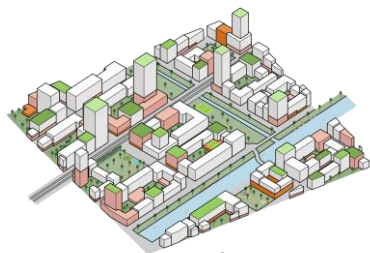
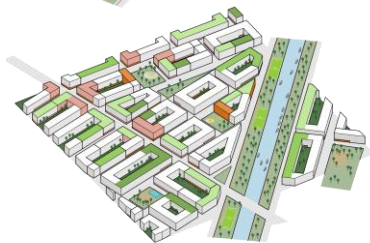
Flora Nycolaas – hoofdontwerper stedenbouw – april 2023

Omgevingsvisie Amsterdam 2050









Verdichtingsopgave:

- Stadsschaal: sturen op randwoordwaarden & differentiatie
- Gebiedsschaal: maatschappelijke voorzieningen, sterke buurten, openbare ruimte, groene ruimte op gebiedsschaal
- Projectenschaal: uitwerking, supervisie & welstand
- Thematisch: hoogbouw, duurzaamheid, grip op verdichting



Raadsinformatiebijeenkomst

Dossiernummer 3339
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 4 april 2023
Agendapunt 3.1
Titel Raadsbrief Stedenbouwvisie en toekomstgesprekken
ID 3535
Behandelend ambtenaar Bart de Jong
Telefoon 14030
E-mail b.de.jong@utrecht.nl
Datum collegebesluit
Thema
Portefeuillehouder Wethouder Eerenberg
Beleidsveld Ruimtelijke Ordening
Referendabel
Raadsadviseur (lijst) Frank de Kok/Cie Ruimtelijke ordening en Grondzaken/06-20011476
Behandelveorstel
Resultaat commissiebehandeling
Resultaat raadsbehandeling

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	4 april 2023

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	B. de Jong	Datum	14 maart 2023
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	11026347
E-mail	b.de.jong@utrecht.nl	Onderwerp	Stedenbouwvisie en toekomstgesprekken
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening

Geachte leden van de raad,

Wij informeerden u in de raadsbrief [Stedelijke sturing op groei in balans](#) en aanvullend in het raadsvoorstel [aanvullende afspraken RSU2040 \(oplegger RSU2040\)](#) al over de stedenbouwvisie en de toekomstgesprekken die we in 2023 gaan houden.

Van de eerste Romeinse nederzetting op het Domplein tot aan Leidsche Rijn: al meer dan 2000 jaar is Utrecht in ontwikkeling en passen we ons samen steeds weer aan. De stad zal altijd veranderen: de komende jaren moeten we ons aanpassen aan het veranderende klimaat, ruimte maken voor de energietransitie, willen we ongelijk investeren voor gelijke kansen en gaan we de wooncrisis aanpakken. Dit zorgt voor kansen en uitdagingen en heeft een enorme impact op de bestaande leefomgeving van Utrechters.

Wij vinden de kwaliteit van onze leefomgeving, efficiënt ruimtegebruik en architectuur belangrijk. Daarom ontwikkelen we een stedenbouwvisie om beter te kunnen sturen op de kwaliteit. Input voor de stedenbouwvisie halen we op in de stad. Want we willen weten hoe onze inwoners vinden dat Utrecht er in de toekomst uit moet zien. De stedenbouwvisie is een verdere doorvertaling van de RSU2040 op het onderdeel van leefbaarheid en kwaliteit. Het geeft (concretere) handvatten over wat er onder leefbaarheid en kwaliteit wordt verstaan. Het gaat daarbij niet alleen over de verdere ontwikkeling van de stad, met grote nieuwe gebiedsontwikkelingen, maar nadrukkelijk ook over de bestaande stad.

In deze brief nemen we u mee in de aanpak om te komen tot deze stedenbouwvisie en de daarbij behorende toekomstgesprekken.

Aanpak kwaliteit voor de stad

De RSU2040 is het uitgangspunt van de toekomstgesprekken. We gaan de RSU niet opnieuw maken. In de toekomstgesprekken spreken jong en oud, bewoners van alle wijken, mensen die in Utrecht zouden willen wonen, ondernemers, mensen die hier werken en actief zijn, kinderen en jongeren zich uit over hun Utrecht van de toekomst. Daarbij staat de kwaliteit van de fysieke stad en de manier waarop Utrecht zich kan ontwikkelen centraal. We erkennen en benoemen de dilemma's die groei met zich kan meebrengen. Het aanzicht van de stad verandert met de dag. Het is belangrijk dat Utrecht een leefbare, betaalbare, duurzame en gezonde stad is en blijft met oog voor de bestaande inwoners en een verwelkomende houding richting nieuwe Utrechters. Groei is daarbij nooit een doel op zich. We bespreken de kansen en voorwaarden die mensen zien om de stad prettig leefbaar te houden. Aan de hand van zo veel mogelijk concrete Utrechtse voorbeelden willen we

ophalen wat inwoners goede en minder goede voorbeelden vinden van veranderingen in de stad. Daar kunnen we van leren en het geeft ons input voor de te ontwikkelen stedenbouwvisie.

Voor sommige inwoners gaan de veranderingen snel en zij maken zich daar zorgen over. Ook daar luisteren we naar. We gaan actief op zoek naar de mensen die niet zo snel van zich laten horen. Dat doen we door de inwoners van Utrecht op te zoeken. Niet door het organiseren van bijeenkomsten, maar juist door de stad in te gaan. We gaan daarbij op zoek naar nieuwe creatieve vormen om dit te realiseren. We willen met Utrechters van nu en van de toekomst bespreken wat deze ontwikkelingen voor hun leven en woonomgeving betekenen en hoe we kunnen zorgen dat ook over 20 jaar Utrecht een fijne stad is om in te wonen, werken en te verblijven. En zijn eerlijk over de dilemma's die daarbij horen. Het gaat over de inrichting van de stad, straten en buurten, voorzieningen die er moeten zijn en de wijze waarop de stad toekomstbestendig wordt en blijft. Want uiteindelijk houden we allemaal van Utrecht.

Concreet willen we door middel van de toekomstgesprekken:

- Utrechters meer betrekken bij de continue verandering van de stad (met de ruimtelijke strategie Utrecht als basis) én te delen voor welke opgaven, dilemma's en kansen we staan.
- Ophalen wat er leeft bij Utrechters over de fysieke verandering in de stad
- Input ophalen voor de stedenbouwvisie

In stappen

De aanpak heeft een bewuste opbouw om zo optimaal te kunnen inspelen op geluiden die we ophalen. We doen dit in de volgende stappen:

1. Start campagne, online vragenlijst en interviews op straat onder (toekomstige) Utrechters
2. Verdiepende gesprekken met verschillende doelgroepen
3. Raadsgesprekken op thema
4. Resultaat:
 - Verslag van de gesprekken
 - Stedenbouwvisie

1. Start campagne, online vragenlijst en interviews op straat

Opvallende uitingen in de stad en online maken nieuwsgierig, verleiden om de vragenlijst te bekijken en nodigen uit om deel te nemen. De online vragenlijst is kort en aansprekend. Daarin staan Utrechtse locaties verbeeld met vragen wat mensen wel of niet aanspreekt voor hun straat, buurt en stad. Aan de hand van concrete voorbeelden van ingrepen in de stad, zoals Daphne Schippersbrug, TivoliVredenburg, inpandige fietsenstallingen rond stations, Maximapark of Wonderwoods.

Naast de online vragenlijst, organiseren we live gesprekken in de stad. Interviews verspreid over de hele stad met een keur aan bewoners en bezoekers. Tijdens de interviews zoeken we naar de mensen die wellicht niet zo geneigd zijn om online deel te nemen en die ook in het publieke debat vaak niet van zich laten horen. Utrechters uit alle wijken, met verschillende achtergronden, jong en oud met een diversiteit aan kennis en ervaring. We benutten hierbij actief onze netwerken in de wijken en buurten. De interviews leveren inhoud op, betrokkenheid en goede gesprekken waarbij zorgen en kansen aan bod komen.

De opbrengst van stap 1 geeft een beter beeld wat er leeft in de stad. En helpt ons om de verdiepingsronde concreter vorm te geven.

2. Verdiepende gesprekken met verschillende doelgroepen

Op basis van de opgehaalde informatie bij stap 1 bepalen we welke onderwerpen verdieping en vervolg behoeven. Deze onderwerpen behandelen we na de zomer in stap 2. Die ronde krijgt vorm met festiviteiten die nieuwsgierig maken op verrassende locaties. We doen deze verdiepende gesprekken doelgroepsgewijs zodat we een variëteit aan soorten gesprekken voeren die per gesprek een andere doelgroep aanspreken. Afhankelijk van ronde 1 gaan we dit nader invullen.

We hebben actief aandacht voor jongeren en studenten en werkgevers. Hiervoor werken we samen met Festival Udecide (15 Utrechtse middelbare scholen), voeren we de komende tijd gesprekken met de Citydeal Onderwijs (voor het betrekken van MBO/HBO en WO, Aorta, Utrecht in Dialoog en met de culturele sector. We betrekken waar mogelijk de vele netwerken die al actief zijn in de stad.

Het resultaat van deze 2 rondes

We vatten alle opgehaalde input uit de toekomstgesprekken samen zodat er een goed beeld ontstaat van de inhoud, de energie en de vorm van de gesprekken. Het is niet alleen (herkenbare) input voor de stedenbouwwisie, maar ook input voor de later geplande gesprekken met u als raad. Daarnaast bieden we het eindproduct actief aan in de organisatie om als input te gebruiken voor verdere planvorming.

3. Themagesprekken

De opbrengst uit de eerste stappen van de toekomstgesprekken gebruiken we als input voor de themagesprekken met uw raad en ons college. Daarin leggen we dilemma's voor die we in de voorgaande rondes hebben opgehaald. Deze gesprekken vinden plaats in een publiek toegankelijk stadslab waar uw raad wordt uitgenodigd voor een verdiepend gesprek georganiseerd rondom een overzichtskaart van de stad en met behulp van maquettes. Zo laten we zien wat er leeft in de stad en koppelen we dit aan de voorgestelde thema's.

Aan de hand van een inhoudelijke voorzet wordt u uitgenodigd en vervolgens uitgedaagd om zich uit te spreken en mee te denken. Om het gesprek op gang te helpen worden zo veel als mogelijk Utrechtse voorbeelden in beeld gebracht en worden -per onderwerp- keuzen voorgelegd.

Bij het gesprek willen we het gesprek voeren op 3 niveaus, aangevuld en aangescherpt met de input uit de toekomstgesprekken:

1. **Stadsniveau:**
De groeiende stad is een stad die al bestaat. Er zijn grote verschillen tussen de buurten en identiteiten in de stad. Deze verschillen willen we koesteren en versterken. Maar tegelijkertijd willen we -met name rond de knooppunten- groei mogelijk maken. Op welke manieren kunnen we verdichten? En welke kwaliteit hoort daarbij?
2. **Straatniveau:**
Wat zijn de voorwaarden voor de ontwikkeling van een aantrekkelijk stedelijk gebied, waar de menselijke maat centraal staat? Hoe maken we fijne straten die uitnodigen tot bewegen en ontmoeten? En welke ontwerpprincipes helpen daarbij?
3. **Gebouwniveau:**
Hoe realiseren we gebouwen waar sprake is van variatie in plattegronden en doelgroepen; waar iedereen naast of door elkaar woont; waar naast wonen ook werken wordt gefaciliteerd; met aantrekkelijke plinten; met ruimte voor ontmoeting, duurzaamheid en groen? En hoe sturen we als gemeente op de stapeling van ambities, op de kwaliteit van het geheel?

De opgehaalde resultaten uit de toekomstgesprekken met de stad en de themagesprekken met uw raad worden meegenomen in het opstellen van de stedenbouwwisie.

4. Het product; de stedenbouwvisie

Het uiteindelijke fysieke product - de stedenbouwvisie – is een aantrekkelijk boekje en benoemt de beoogde stedenbouwkundige kwaliteit voor de gehele stad op drie schaalniveaus: stad-, straat- en gebouwniveau. Op stadsniveau beschrijft het de karakteristieken van Utrecht en de diversiteit aan buurten die Utrecht kent en blijft koesteren. De kwaliteiten van verschillende woonmilieus worden omschreven aan de hand van morfologie, landschappelijke elementen en nabijheid van voorzieningen. Er wordt aangegeven welke maximale bouwhoogte er geldt voor de verschillende gebieden. Op straat- en gebouwniveau wordt beschreven welke generieke aspecten belangrijk zijn voor een goede stedenbouwkundige kwaliteit in een verdichtende stad. Denk daarbij aan beleving, ontmoeting, gebruikskwaliteit, klimaatadaptatie, woonkwaliteit, architectuur, etc. De stedenbouwvisie stelt de ruimtelijke principes vast om de beoogde kwaliteit te bereiken. Aan de hand van inspirerende voorbeelden uit Utrecht en andere steden wordt getoond hoe het ruimtelijke principe dat generiek is op stadsniveau, in verschillende woonmilieus toegepast kan worden. Op deze manier houden we aandacht voor de verscheidenheid in Utrecht. Ten behoeve van hoogbouw zal een specifieke paragraaf worden toegevoegd.

De stedenbouwvisie zoomt niet in op het laadvermogen van de stad, de prioritering van de knooppunten en ook niet op de planologische opgaven per wijk en als stad als geheel. Dit is belegd in de RSU2040 en wordt uitgewerkt via de reguliere processen. De stedenbouwvisie vervangt de huidige hoogbouwvisie en zal als thematisch beleid worden toegevoegd aan de omgevingsvisie Utrecht. De stedenbouwvisie is daarmee een toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

In de analyse van de bestaande stad en het sturen op de ruimtelijke kwaliteit zit samenhang tussen de stedenbouwvisie en een nieuwe nota Omgevingskwaliteit. In de stedenbouwvisie worden de generieke ruimtelijke principes vastgelegd op stadsniveau. De nota Omgevingskwaliteit stelt aanvullend regels vast die ook gebiedsspecifiek kunnen zijn. Over het opstellen van de nieuwe nota omgevingskwaliteit, die de huidige welstandsnota gaat vervangen, wordt u op korte termijn per brief geïnformeerd.

Proces/planning toekomstgesprekken en stedenbouwvisie

We starten met de uitvoering van de toekomstgesprekken en het maken van de stedenbouwvisie.

- Voor de zomer: Stap 1 > online vragenlijst en interviews in de stad
- Na de zomer: Stap 2 > verdiepende gesprekken
- Na de zomer: Themagesprekken college- & raadsleden Q1 2024: aanbieden stedenbouwvisie aan uw raad. Tot besluitvorming geldt wat betreft stedenbouw het staand beleid en de staande kaders, zoals bijvoorbeeld de huidige Hoogbouwvisie, Welstandsnota en kadernota openbare ruimte.

Tot slot

Dit is zoals we het proces de komende tijd voor ons zien. We streven ernaar om zoveel mogelijk af te stemmen met ontwikkelingen bij andere visie vormingen, zoals bijvoorbeeld de omgevingsvisie Overvecht, en om werk met werk te maken. Wij nodigen uw raad uit om met ons mee te denken en mee te praten. Want dat we Utrecht allemaal een prachtige stad vinden, staat buiten kijf. Laten we daarom ook samen nadenken over de toekomst van onze stad.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Utrechts Plan Proces (UPP)

Basisinformatie

Datum	4 april 2022
Gespreksleider	Cees Bos
Tijd	21.00 – 22.00 uur
Zaal	Hal Stadhuis
Soort bijeenkomst	Bespreken raadsbrief
Werkvorm	Gesprek tussen raadsleden en aanwezigen.
Portefeuillehouder	Wethouder Eelco Eerenberg
Vervolg	Dit onderwerp is nog niet geagendeerd voor een debat in de gemeenteraad. Wilt u nog informatie delen met raadsleden, stuur dit naar raadsinformatiebijeenkomst@utrecht.nl
Links naar	Website gemeente en facebook
Deelnemers	10 Deelnemers 3 deelnemers, Hackjestadsie Deelnemer, Woonprotest Utrecht

Programma

Welkom en uitleg doel van de RIB (5 min.)
Tips van Hack je Stadsie, Marit Overbeek en Irene Sinteur (10 min.)
Aanvullingen van andere bewoners(groepen) (10 min.)
Vragen raads-/commissieleden en gesprek met deelnemers over concrete verbeteringen (35 min.)
Reflectie en Afsluiting

Motivatie

Agendeerders

Wilma Duitscher (EénUtrecht), Gert Dijkstra (EénUtrecht), Linda Bode (Volt), Gertjan te Hoonte (VVD), Has Bakker (D66), Dirk Jan van Vliet (D66), Fred Dekkers (GroenLinks), Fred Claasen (GroenLinks), Rick van der Zweth (PvdA), Jantine Zwinkels (CDA) en Hessel Stellinga (CDA).

Het college wil graag het UPP vernieuwen: deze moet efficiënter en sneller. Tegelijkertijd deelt het college ook de wens van diverse fracties dat in het UPP de positie van de raad en de Utrechters sterker/beter moet en kan.

De agenderende fracties willen graag van de bewoners horen (i) op welke manier zij nu soms aanlopen tegen de drempels of beperkingen in het UPP, ofwel in het planproces van een project

ruimtelijke ordening, openbare ruimte of mobiliteit én (ii) op welke manier we gezamenlijk dat UPP zouden kunnen verbeteren opdat de participatie van burgers beter tot zijn recht komt.

De vragen die leven bij de agenderende fracties zijn:

- (1) Wat zijn belangrijke voorbeelden van projecten waaruit blijkt dat Utrechters te laat of niet goed zijn betrokken in het participatieproces, vermoedelijk deels omdat het in het UPP zo is geregeld?
- (2) Zijn er belangrijke voorbeelden waarin het daarentegen wel goed werkt?
- (3) Kun je stellen dat burgers onvoldoende positie hebben en/of te laat worden betrokken bij een project omdat dit zo is geregeld in het UPP of heeft dat meer te maken met de manier waarop de UPP wordt 'gelezen' en hoe we in de stad omgaan met participatie?
- (4) Wat zouden verbeteringen kunnen zijn in het UPP die maken dat Utrechters eerder, tijdig genoeg en/of wel goed/beter worden betrokken bij een project?
- (5) Op welke manier zouden we dat concreet kunnen verbeteren in het UPP?
- (6) Hoe kunnen we de positie van de Gemeenteraad versterken binnen het UPP? Op welke momenten in het proces is het belangrijk dat de Raad stemt zodat zij haar kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren?

Bijdrage(n)

Hack je Stadsie

Tijd om de rol van bewoners bij ruimtelijke processen eens goed te regelen! Als ervaringsdeskundigen bieden wij jullie 6 adviezen aan die bewonersinbreng in het Utrechts Plan Proces (UPP) borgen, zonder dat te vertragen. Want wie zit er te wachten op nog meer hoofdpijndossiers als het Rachmaninoffplantsoen in Welgelegen of Camera Obscuradreef en Ivoordreef in Overvecht?

Waarom nu? Het stadsbestuur en een deel van de raad willen het UPP aanpassen om sneller plannen te realiseren. En daarbij wordt met geen woord gerept over het borgen van bewonersinbreng. Daarom sturen we dit voorstel, dat voortbouwt op het amendement 'Samen stad maken' en diverse samenwerkingstrajecten tussen raad, bewoners en ambtenaren.

Adviezen om bewonersinbreng bij gebiedsontwikkeling goed te borgen, zijn de afgelopen 7 jaar regelmatig verstuurd naar het stadskantoor. Deze adviezen zijn elke keer afkomstig van raadsleden, bewoners en ambtenaren die daar samen aan hebben gewerkt.

Geheugensteuntje: welke adviezen zijn dat?

- Breed aangenomen raadsnotie 'samen stad maken' van juni 2016, gemaakt door bewoners en raadsleden. Hierin is aanpassing van het UPP gevraagd om bewoners meer invloed op de stads- en wijkontwikkeling te bezorgen.
- Het Stadsakkoord tussen actieve Utrechters en raadsleden in 2018 en 2019, wat leidde tot de Utrechtse Principes.
- Een unaniem aangenomen amendement op de agenda samen stad maken in september 2021.
- 'Regiegroep Zeggenschap', met raadsleden, bewoners en ambtenaren, formuleert in het najaar van 2021 concrete adviezen aan de hand van de Utrechtse Principes. Deze adviezen zijn voorjaar 2022 naar de raad gestuurd. Een van de adviezen richt zich op een mogelijke aanpassing in het UPP en het borgen van bewonersinbreng in een vroeg stadium van gebiedsontwikkeling.

- Op de bijeenkomst Hack je stadsie, in november 2022 georganiseerd door bewoners samen met raadsleden, is onder meer over dit advies voor aanpassing van het UPP gesproken.
- Een nieuwe slag hiermee is in maart 2023 gemaakt door 12 actieve bewoners. Daar komen deze 6 adviezen uit voort.

Zou de werkwijze die we voorstellen veel leed hebben voorkomen bij een hoofdpijndossier als het Rachmaninoffplantsoen? Betrokkenen beantwoorden volmondig: ja!

Nu het stadsbestuur haast wil maken met aanpassing van het UPP om procedures te versnellen, is er momentum om deze bal in te koppen. Trap niet in de valkuil van een nieuw onderzoek en bewoners casus voor casus te laten aantonen wat er allemaal fout gaat. De kennis ligt al lang en breed op tafel.

Wat valt er te winnen?

Samenvatting uit bovengenoemde adviezen van de belangrijkste doelen:

Geen overvallen meer

Een groot deel van de Utrechters is niet op de hoogte van de ruimtelijke plannen in hun stad, en ook niet van die in hun eigen buurt. Soms lezen ze erover op (sociale) media als het besluitvormingsproces al in volle gang is. Soms kunnen ze vrijblijvend meepraten over hoe de ruimtelijke plannen worden uitgewerkt. De kaders zijn dan al vastgesteld door college of gemeenteraad. Dat leidt vooral tot wantrouwen, onvrede en verzet.

☐ Bewoners horen niet pas over plannen in hun buurt als de gemeente er met een marktpartij al zo ongeveer uit is.

Invloed op de kaders

Bewoners moeten, volgens het door Nederland geratificeerde verdrag van Aarhus (1998), daadwerkelijk invloed hebben op planprocessen. Betrek hen dus als alle opties nog open liggen (artikel 6 lid 4). Voordelen zijn dat je samen kunt sturen op waarden en een integrale visie op een gebied (en je niet laat meeslepen in gedoe over planuitwerkingen en businesscases) en je zo ruimte maakt voor een goede maatschappelijke belangenafweging (in tegenstelling tot de veel beperktere omwonendenparticipatie).

☐ Bewoners hebben inbreng bij de vraag welke plannen, en onder welke voorwaarden, een kans krijgen in de stad en op specifieke plekken (de waarom- en wat-vraag).

Gemeentelijke regie houden

De Omgevingswet kan er toe leiden dat de communicatie met bewoners wordt verschoven naar de markt/initiatiefnemers. Door als gemeente de regie te houden op bewonersinbreng in planprocessen, ontstaat er ruimte om het goede gesprek te voeren over verschillende belangen. Zo haal je meer op dan tegengestelde geluiden en voorkom je dat huidige bewoners worden uitgespeeld tegen de toekomstige bewoners ('we horen wat u zegt, maar we bouwen aan de toekomst').

☐ Houd de rol van gemeente en initiatiefnemers duidelijk gescheiden, de gemeente houdt vanuit het publieke belang de regie op (en de communicatie over) de planprocessen.

Kwalitatief betere plannen

Bewoners houden de gemeente aan haar eigen beleid en kijken naar een hoger schaalniveau dan kavel of plangebied. Bewoners dwingen af dat de buurt beter wordt van de ontwikkeling en knoppen voor kansen voor lokale initiatieven. Bovendien, niet onbelangrijk, bouwen bewoners samen met de gemeente aan het collectieve geheugen bij langjarige processen. Met alle personeelsswisselingen in de politiek, ambtenarij, adviesbureaus en marktpartijen, vormen bewoners vaak het geheugen van afspraken.

☐ Bewonerskennis en -ervaringen actief inbrengen leidt tot betere plannen. Zij zijn immers expert van hun eigen wijk en stad.

Een gelijk speelveld

Bewoners met plannen voor inrichting van hun eigen buurt, of die een alternatief voorstel maken na de presentatie van een gemeentelijk plan of een plan van een ontwikkelaar, raken veel energie kwijt omdat ze een plek aan de besluitvormingstafels van de stad zwaar moeten bevechten.

☐ Richt planprocessen zo in dat burgerinitiatieven een even grote kans hebben hun plan te realiseren als grote instituties en marktpartijen.

Ontstaan nieuwe werkwijzes

Positieve ervaringen met bewonersinbreng, zoals het stadstenderteam bij project Smakkelaarsveld en het alternatieve plan van burgerinitiatief Fris Alternatief, zijn nu incidenten. Een bewonersinitiatief is meestal succesvol dankzij 'geritsel buiten de systemen'. Daardoor ontstaat geen blijvende verandering in planprocessen. Door de schotten tussen Samen stad maken- en gebiedsontwikkelingsteams weg te halen, bied je meteen ambtenaren en ingehuurde projectleiders betere handvaten voor samen stad maken, en ben je niet afhankelijk van individuele voorkeuren en capaciteiten.

☐ Vervlecht ambities op het gebied van gebiedsontwikkeling en samen stad maken goed met elkaar.

Bewoners toerusten

Stel bewoners (tijdig) in staat eigen kennis op te doen over het plan en waar nodig eigen alternatieven te ontwikkelen. Doe je dit niet, dan zijn de enige bewoners die invloed hebben degenen met ervaring met gemeentelijke processen, een hoog opleidingsniveau, een goed netwerk, contacten met politiek & pers, en tijd & energie. Die groep is ook hard nodig in de stad, maar liever vergroten we samen de kring. Het kan niet zo zijn dat de gemeente actieve bewoners chanteert met de stelling dat ze niet iedereen vertegenwoordigen, maar bewoners niet in staat stelt zich te manifesteren.

☐ Ondersteun bewoners met middelen, informatie en (toegang tot) kennis, zodat ze tot een oordeel en advies komen dat gelijkwaardig is aan dat van ambtenaren, adviesbureaus en andere bij de afweging betrokken stakeholders.

Last but zeker not least: win tijd!

Uit talloze onderzoeken blijkt dat eerder gesprekken voeren over plannen, de processen later gemakkelijker maakt. Dat sluit dus prima aan op de ambitie van het stadsbestuur, die planprocessen ingrijpend wil verkorten. Dit zonder volwaardige bewonersinbreng te borgen, roept verzet en wantrouwen op. Dit krijg je later in het proces maar ook op veel andere plekken als een boemerang terug.

☐ Organiseer in het voortraject dialoog & conflict tussen verschillende belangen, dan verloopt het vervolgproces soepeler.

Er valt dus veel te winnen. Niet alleen betere participatieprocessen, maar ook betere plannen, slimmere planprocessen, versterking van de lokale democratie en vertrouwen tussen overheid en burger. Dus maak er werk van!

Hoe: 6 bewonersadviezen voor een beter UPP

1- Voeg een fase 0 toe voorafgaand aan de initiatieffase in het UPP. Fase 0 is een maatschappelijke dialoog over nut, noodzaak en randvoorwaarden voor het starten van een nieuw planproces. Dat betekent: je stelt geen start- en intentiedocumenten op, laat staan dat je plannen uitwerkt, zonder dat deze dialoog heeft plaats gevonden.

2- In iedere volgende fase van het UPP keert deze dialoog terug. Maar is de eerste fase goed doorlopen, dan zou dit een lichte toets kunnen zijn: wordt er recht gedaan aan de kaders en afspraken uit fase 0? Stap voor stap richt de participatie zich dan steeds meer op de inbreng van direct belanghebbenden.

3- Bouw waarborgen in het proces in om buurten te laten profiteren van plannen die in hun omgeving landen. Pak daar de in andere steden ontwikkelde instrumenten als omgevingsscan (meerdere steden), bewonerseffectrapportage (Den Haag en Amsterdam) en buurtbatenovereenkomst (o.a. Amsterdam). Zo voeg je kwaliteit toe aan het plan, ook vanuit het perspectief van de bredere omgeving.

4- De gemeenteraad maakt samen met de stad een plan voor hoe die dialoog, die in elke fase terugkeert, plaatsvindt. Bij fase 0 hoort een participatiekader en ook dat wordt gemaakt samen met bewoners (die daarbij ondersteund worden). Daarbij dienen twee doelen in evenwicht te zijn: een brede en evenwichtige belangenafweging enerzijds en recht doen aan de mensen wier belang het meest in het geding is anderzijds.

Let op: in fase 0 gaat het niet louter om omwonendenparticipatie. In deze fase spreek je met een brede groep wier leefkwaliteit direct wordt geraakt door mogelijke plannen. Dus met mensen uit de buurt, wijk en stad en bijvoorbeeld woningzoekenden. In de volgende fases kom je dan directer uit op de omwonenden en anderen wier belangen direct worden geraakt.

5- De bewonersinbreng heeft de status van 'zwaarwegend advies'. Dat betekent dat bewoners een eigen advies opstellen dat niet is weg te moffelen in een breder proces. Ook betekent dit dat het advies in beginsel wordt overgenomen, tenzij goed is te beargumenteren dat het niet strookt met het algemeen belang, of niet strookt met de buurt waarvoor het plan is bedoeld.

Wordt een advies niet overgenomen, dan rust op de gemeente een inspanningsverplichting om hier via een dialoog, die gedurende het hele planproces loopt, toch nog samen uit te komen. Dit voorkomt dat dat het bewonersadvies in de prullenbak verdwijnt, met een algemeen geformuleerd beroep op het algemeen belang.

6- Onafhankelijke begeleiding en verslaglegging van de gesprekken tussen bewoners, gemeente en andere belanghebbenden, borgt een goed proces. Belangrijk, want een veel voorkomende klacht van bewoners die een plek aan tafel weten te verwerven, is dat gemaakte afspraken en gedane toezeggingen niet worden nagekomen en vaak nergens meer te vinden zijn. Soms lijkt het er zelfs op dat ambtenaren die liever niet zwart op wit zetten. Als er een reden is om dit niet te doen, meld het dan vooraf zodat niet het beeld kan ontstaan dat bewoners gepiepeld worden. Bewoners kunnen in goed overleg met ambtenaren afzien van dit recht, maar check dat wel expliciet vooraf.

Sla er een nietje doorheen!

Met bovenstaande uitgangspunten en voorstellen heb je als gemeenteraad een stevige basis in handen om echt samen stad te maken. Daar mag een nietje doorheen! Want deze adviezen bouwen voort op voorstellen die de afgelopen jaren samen zijn gemaakt, door raadsleden, bewoners en ambtenaren. Goed te gebruiken dus voor een gemeenteraad die de Samen stad maken-uitgangspunten via amendementen en akkoorden omarmd. Nu is het moment om dit in beleid te verankeren. Er staat de Utrechtse politiek niets in de weg om deze bal nu in te koppelen!

Frans de Jong

Wat ik mis in het UPP is dat het telkens om een geïsoleerd project gaat waarbij de kans klein is dat er een voordeel is voor de omgeving. Voorafgaand aan een project zou ook gekeken kunnen worden wat

de wensen in de omgeving zijn. Door bij een project ook mogelijkheden om buiten het gebied dingen mogelijk te maken voor de omgeving kan er een win-win ontstaan. Door breder te kijken kan bijvoorbeeld de mogelijkheid ontstaan om ergens een groot gebouw te realiseren, waarbij ruimte ontstaat om verderop iets te slopen en een groot park te realiseren. Dan wordt het grote gebouw geaccepteerd, omdat dit ook een park verderop mogelijk maakt. Kijk breder en maak ook iets mogelijk voor de huidige bewoners!

Beste leden van de Utrechtse gemeenteraad,

Tijd om de rol van bewoners bij ruimtelijke processen eens goed te regelen! Als ervaringsdeskundigen bieden wij jullie 6 adviezen aan die bewonersinbreng in het Utrechts Plan Proces (UPP) borgen, zonder dat te vertragen. Want wie zit er te wachten op nog meer hoofdpijndossiers als het Rachmaninoffplantsoen in Welgelegen of Camera Obscuradreef en Ivoordreef in Overvecht?

Waarom nu? Het stadsbestuur en een deel van de raad willen het UPP aanpassen om sneller plannen te realiseren. En daarbij wordt met geen woord gerept over het borgen van bewonersinbreng. Daarom sturen we dit voorstel, dat voortbouwt op het amendement 'Samen stad maken' en diverse samenwerkingstrajecten tussen raad, bewoners en ambtenaren.

Adviezen om bewonersinbreng bij gebiedsontwikkeling goed te borgen, zijn de afgelopen 7 jaar regelmatig verstuurd naar het stadskantoor. Deze adviezen zijn elke keer afkomstig van raadsleden, bewoners en ambtenaren die daar samen aan hebben gewerkt.

Geheugensteuntje: welke adviezen zijn dat?

- Breed aangenomen [raadsmotie 'samen stad maken'](#) van juni 2016, gemaakt door bewoners en raadsleden. Hierin is aanpassing van het UPP gevraagd om bewoners meer invloed op de stads- en wijkontwikkeling te bezorgen.
- Het Stadsakkoord tussen actieve Utrechters en raadsleden in 2018 en 2019, wat leidde tot de [Utrechtse Principes](#).
- Een unaniem aangenomen [amendement op de agenda samen stad maken](#) in september 2021.
- 'Regiegroep Zeggenschap', met raadsleden, bewoners en ambtenaren, formuleert in het najaar van 2021 concrete adviezen aan de hand van de Utrechtse Principes. Deze adviezen zijn voorjaar 2022 naar de raad gestuurd. Een van de adviezen richt zich op een mogelijke aanpassing in het UPP en het borgen van bewonersinbreng in een vroeg stadium van gebiedsontwikkeling.
- Op de bijeenkomst Hack je stadsie, in november 2022 georganiseerd door bewoners samen met raadsleden, is onder meer over dit advies voor aanpassing van het UPP gesproken.
- Een nieuwe slag hiermee is in maart 2023 gemaakt door 12 actieve bewoners. Zou de werkwijze die we voorstellen veel leed hebben

voorkomen bij een hoofdpijndossier als het Rachmaninoffplantsoen?
Betrokkenen beantwoorden volmondig: ja!

Nu het stadsbestuur haast wil maken met aanpassing van het UPP om procedures te versnellen, is er momentum om deze bal in te koppen. Trap niet in de valkuil van een nieuw onderzoek en bewoners casus voor casus te laten aantonen wat er allemaal fout gaat. De kennis ligt al lang en breed op tafel.

Wat valt er te winnen?

Samenvatting uit bovengenoemde adviezen van de belangrijkste doelen:

Geen overvallen meer

Een groot deel van de Utrechters is niet op de hoogte van de ruimtelijke plannen in hun stad, en ook niet van die in hun eigen buurt. Soms lezen ze erover op (sociale) media als het besluitvormingsproces al in volle gang is. Soms kunnen ze vrijblijvend meepraten over hoe de ruimtelijke plannen worden uitgewerkt. De kaders zijn dan al vastgesteld door college of gemeenteraad. Dat leidt vooral tot wantrouwen, onvrede en verzet.

- ➔ Bewoners horen niet pas over plannen in hun buurt als de gemeente er met een marktpartij al zo ongeveer uit is.

Invloed op de kaders

Bewoners moeten, volgens het door Nederland geratificeerde [verdrag van Aarhus](#) (1998), daadwerkelijk invloed hebben op planprocessen. Betrek hen dus als alle opties nog open liggen (artikel 6 lid 4). Voordelen zijn dat je samen kunt sturen op waarden en een integrale visie op een gebied (en je niet laat meeslepen in gedoe over planuitwerkingen en businesscases) en je zo ruimte maakt voor een goede maatschappelijke belangenafweging (in tegenstelling tot de veel beperktere omwonendenparticipatie).

- ➔ Bewoners hebben inbreng bij de vraag welke plannen, en onder welke voorwaarden, een kans krijgen in de stad en op specifieke plekken (de waarom- en wat-vraag).

Gemeentelijke regie houden

De Omgevingswet kan er toe leiden dat de communicatie met bewoners wordt verschoven naar de markt/initiatiefnemers. Door als gemeente de regie te houden op bewonersinbreng in planprocessen, ontstaat er ruimte om het goede gesprek te voeren over verschillende belangen. Zo haal je meer op dan tegengestelde geluiden en voorkom je dat huidige bewoners worden uitgespeeld tegen de toekomstige bewoners ('we horen wat u zegt, maar we bouwen aan de toekomst').

- ➔ Houd de rol van gemeente en initiatiefnemers duidelijk gescheiden, de gemeente houdt vanuit het publieke belang de regie op (en de communicatie over) de planprocessen.

Kwalitatief betere plannen

Bewoners houden de gemeente aan haar eigen beleid en kijken naar een hoger schaalniveau dan kavel of plangebied. Bewoners dwingen af dat de buurt beter wordt van de ontwikkeling en knokken voor kansen voor lokale initiatieven. Bovendien, niet onbelangrijk, bouwen bewoners samen met de gemeente aan het collectieve geheugen bij langjarige processen. Met alle personeelsswisselingen in de politiek, ambtenarij, adviesbureaus en marktpartijen, vormen bewoners vaak het geheugen van afspraken.

- ➔ Bewonerskennis en -ervaringen actief inbrengen leidt tot betere plannen. Zij zijn immers expert van hun eigen wijk en stad.

Een gelijk spelveld

Bewoners met plannen voor inrichting van hun eigen buurt, of die een alternatief voorstel maken na de presentatie van een gemeentelijk plan of een plan van een ontwikkelaar, raken veel energie kwijt omdat ze een plek aan de besluitvormingstafels van de stad zwaar moeten bevechten.

- ➔ Richt planprocessen zo in dat burgerinitiatieven een even grote kans hebben hun plan te realiseren als grote instituties en marktpartijen.

Ontstaan nieuwe werkwijzes

Positieve ervaringen met bewonersinbreng, zoals het stadstenderteam bij project Smakkelaarsveld en het alternatieve plan van burgerinitiatief Fris Alternatief, zijn nu incidenten. Een bewonersinitiatief is meestal succesvol dankzij 'geritsel buiten de systemen'. Daardoor ontstaat geen blijvende verandering in planprocessen. Door de schotten tussen Samen stad maken- en gebiedsontwikkelingsteams weg te halen, bied je meteen ambtenaren en ingehuurde projectleiders betere handvaten voor samen stad maken, en ben je niet afhankelijk van individuele voorkeuren en capaciteiten.

- ➔ Vervlecht ambities op het gebied van gebiedsontwikkeling en samen stad maken goed met elkaar.

Bewoners toerusten

Stel bewoners (tijdig) in staat eigen kennis op te doen over het plan en waar nodig eigen alternatieven te ontwikkelen. Doe je dit niet, dan zijn de enige bewoners die invloed hebben degenen met ervaring met gemeentelijke processen, een hoog opleidingsniveau, een goed netwerk, contacten met politiek & pers, en tijd & energie. Die groep is ook hard nodig in de stad, maar liever vergroten we samen de kring. Het kan niet zo zijn dat de gemeente actieve bewoners chanteert met de stelling dat ze niet iedereen vertegenwoordigen, maar bewoners niet in staat stelt zich te manifesteren.

- ➔ Ondersteun bewoners met middelen, informatie en (toegang tot) kennis, zodat ze tot een oordeel en advies komen dat gelijkwaardig is aan dat van ambtenaren, adviesbureaus en andere bij de afweging betrokken stakeholders.

Last but zeker not least: win tijd!

Uit talloze onderzoeken blijkt dat eerder gesprekken voeren over plannen, de processen later gemakkelijker maakt. Dat sluit dus prima aan op de ambitie van het stadsbestuur, die planprocessen ingrijpend wil verkorten. Dit zonder volwaardige bewonersinbreng te borgen, roept verzet en wantrouwen op. Dit krijg je later in het proces maar ook op veel andere plekken als een boemerang terug.

- ➔ Organiseer in het voortraject dialoog & conflict tussen verschillende belangen, dan verloopt het vervolgproces soepeler.

Er valt dus veel te winnen. Niet alleen betere participatieprocessen, maar ook betere plannen, slimmere planprocessen, versterking van de lokale democratie en vertrouwen tussen overheid en burger. Dus maak er werk van!

Hoe: 6 bewonersadviezen voor een beter UPP

- 1- Voeg een fase 0 toe voorafgaand aan de initiatieffase in het UPP. Fase 0 is een maatschappelijke dialoog over nut, noodzaak en randvoorwaarden voor het starten van een nieuw planproces. Dat betekent: je stelt geen start- en intentiedocumenten op, laat staan dat je plannen uitwerkt, zonder dat deze dialoog heeft plaats gevonden.
- 2- In iedere volgende fase van het UPP keert deze dialoog terug. Maar is de eerste fase goed doorlopen, dan zou dit een lichte toets kunnen zijn: wordt er recht gedaan aan de kaders en afspraken uit fase 0? Stap voor stap richt de participatie zich dan steeds meer op de inbreng van direct belanghebbenden.
- 3- Bouw waarborgen in het proces in om buurten te laten profiteren van plannen die in hun omgeving landen. Pak daar de in andere steden ontwikkelde instrumenten als omgevingsscan (meerdere steden), bewonerseffectrapportage (Den Haag en Amsterdam) en buurtbatenovereenkomst (o.a. Amsterdam). Zo voeg je kwaliteit toe aan het plan, ook vanuit het perspectief van de bredere omgeving.
- 4- De gemeenteraad maakt samen met de stad een plan voor hoe die dialoog, die in elke fase terugkeert, plaatsvindt. Bij fase 0 hoort een participatiekader en ook dat wordt gemaakt samen met bewoners (die daarbij ondersteund worden). Daarbij dienen twee doelen in evenwicht te zijn:
een brede en evenwichtige belangenafweging enerzijds en recht

doen aan de mensen wier belang het meest in het geding is anderszijds.

Let op: in fase 0 gaat het niet louter om omwonendenparticipatie. In deze fase spreek je met een brede groep wier leefkwaliteit direct wordt geraakt door mogelijke plannen. Dus met mensen uit de buurt, wijk en stad en bijvoorbeeld woningzoekenden. In de volgende fases kom je dan directer uit op de omwonenden en anderen wier belangen direct worden geraakt.

- 5- De bewonersinbreng heeft de status van 'zwaarwegend advies'. Dat betekent dat bewoners een eigen advies opstellen dat niet is weg te moffelen in een breder proces. Ook betekent dit dat het advies in beginsel wordt overgenomen, tenzij goed is te beargumenteren dat het niet strookt met het algemeen belang, of niet strookt met de buurt waarvoor het plan is bedoeld.

Wordt een advies niet overgenomen, dan rust op de gemeente een inspanningsverplichting om hier via een dialoog, die gedurende het hele planproces loopt, toch nog samen uit te komen. Dit voorkomt dat dat het bewonersadvies in de prullenbak verdwijnt, met een algemeen geformuleerd beroep op het algemeen belang.

- 6- Onafhankelijke begeleiding en verslaglegging van de gesprekken tussen bewoners, gemeente en andere belanghebbenden, borgt een goed proces. Belangrijk, want een veel voorkomende klacht van bewoners die een plek aan tafel weten te verwerven, is dat gemaakte afspraken en gedane toezeggingen niet worden nagekomen en vaak nergens meer te vinden zijn. Soms lijkt het er zelfs op dat ambtenaren die liever niet zwart op wit zetten. Als er een reden is om dit niet te doen, meld het dan vooraf zodat niet het beeld kan ontstaan dat bewoners gepiepeld worden. Bewoners kunnen in goed overleg met ambtenaren afzien van dit recht, maar check dat wel expliciet vooraf.

Sla er een nietje doorheen!

Met bovenstaande uitgangspunten en voorstellen heb je als gemeenteraad een stevige basis in handen om echt samen stad te maken. Daar mag een nietje doorheen! Want deze adviezen bouwen voort op voorstellen die de afgelopen jaren samen zijn gemaakt, door raadsleden, bewoners en ambtenaren. Goed te gebruiken dus voor een gemeenteraad die de Samen stad maken-uitgangspunten via amendementen en akkoorden omarmt. Nu is het moment om dit in beleid te verankeren. Er staat de Utrechtse politiek niets in de weg om deze bal nu in te koppen!

Ellen Alzer
Thijs de Bekker

Frans van den Berg
Txell Blanco
Louise Boelens
Cees van den Brink
Ron Buiting
Gerard Cats
Michiel Crul
Veerle van Dieren
Emma van den Dool
Jos Fliers
Kees Fortuin
Cerian van Gestel
Roland Goetgeluk
Remmert van Haaften
Liesbeth van Holten
Taco Jansonius
Bram de Jong
Mariska van Keulen
Martin van 't Klooster
Jos Kloppenborg
Marije Lieuwens
Dorothe Lucassen
Hans van Lunteren
Laury Masthoff
Ben Nijssen
Wytze Jan Oord
Marit Overbeek
Irene Sinteur
Frans Soeterbroek
Erik Uitenboogaard
Friso Wiersum
Bart Witte
Marijke van Zoelen

Het Utrechts PlanProces (UPP) voor complexe Ruimtelijke Projecten

Faseren → Beslissen en Beheersen: ↓		INITIATIEFFASE	DEFINITIEFFASE Omgevingsvisie deelgebied	DEFINITIEFFASE Programma van Eisen	ONTWERPFASE Stedenbouw- kundig Plan	ONTWERPFASE (Bouw)planontwerp	VOORBEREIDINGSFASE	REALISATIE- FASE	Beheer- fase					
Resultaat fase + besluit	UPP 0: Plot- ontwikkeling	- Intentie- document - Intentie- en plankosten- overeenkomst	Intentie- document B&W	In geval van BP, optioneel: - Anterieure overeenkomst		- VO + DO bouwplan - DO inricht.pl. - voorbereiden bouw. maken - opstellen BP of aanvragen omgevingsvergunningen	- bestek + aanbesteding bouw - vergunningen bouw - voorb. woonr. maken - uitvoeren bouw. maken - procedure BP of omgevingsvergunning	BP (met Expl.plan) Raad	- uitvoering bouw - opleveren bouw - uitvoeren woonrijp m.	Oplevering bouw gereed				
	UPP 1: Gebieds- ontwikkeling	- Intentie- document - Intentie- en plankosten- overeenkomst	Intentie- document B&W	Optioneel: - Omgevings- visie deelgebied	Omg. Visie dg Raad	- Stedenb. kundig PVE - Anterieure overeen- komst	SPVE + overeenk. Raad	- Stedenb. kundig Plan - VO Inricht.plan - onderz. BP	SP (B&W alleen bij grex)	- VO + DO bouwplan - DO inricht.pl. - voorbereiden bouw. maken - opstellen BP	- bestek + aanbesteding bouw - vergunningen bouw - voorb. woonr. maken - uitvoeren bouw. maken - procedure BP	BP (met Expl.plan) Raad	- uitvoering bouw - opleveren bouw - uitvoeren woonrijp m.	Oplevering bouw gereed
	UPP 2: Bouwwlek- ontwikkeling	- Intentie- document - Intentie- en Plankosten- overeenkomst	Intentie- document B&W		- Bouwvelop - Anterieure overeenkomst	BE (+ opt. overeenk.) B&W	- VO + DO bouwplan (incl. buitenruimte) - voorbereiden BRM - onderzoeken BP	- bestek + aanbesteding bouw - vergunningen bouw - voorb. woonr. maken - uitvoeren bouw. maken - opstellen en procedure BP	BP (met Expl.plan) Raad	- uitvoering bouw - opleveren bouw - uitvoeren woonrijp m.	Oplevering bouw gereed			
	UPP 3: Bereik- baarheid	- Start- document	Start- document B&W	Optioneel: - Omgevings- visie deelgebied / Variantenstudie	Varianten studie B&W	- Integraal Programma van Eisen + Functioneel Ontwerp	IPVE+FO B&W (Raad alleen bij cat.B)	- VO tracé en maaiveld - onderz. BP - voorb. BRM	Voor- ontwerp tracé B&W	- DO tracé en maaiveld - opstellen BP	- bestek + aanbesteding tracé - vergunningen tracé - voorb. woonr. maken - uitvoeren bouw. maken - opstellen en procedure BP	BP Raad	- aanleg infra tracé - uitvoeren woonrijp m.	Oplevering tracé gereed
	UPP 4: Buiten- ruimte	- Start- document	Start- document B&W	Optioneel: - Varianten- studie	Varianten studie B&W	- Integraal Programma van Eisen	IPVE buiten- ruimte B&W	- VO buiten- ruimte - onderz. BP - voorb. BRM	Voor- ontwerp Buitenr. B&W	- DO buiten- ruimte - opstellen BP	- bestek + aanbesteding buitenruimte - uitvoeren bouw. maken - opstellen en procedure BP	BP Raad	- aanleg buitenruimte	Oplevering buitenruimte gereed
Organisatie	Opdracht- gevers	Ruimtelijk regisseur / Programmamanager mobiliteit	Ruimtelijk regisseur / Progr.man. mobiliteit / Progr.man. gez. leefkl.	Ruimtelijk regisseur / Programmamanager mobiliteit	Ruimtelijk regisseur	Ruimtelijk regisseur / Programmamanager mobiliteit	Ruimtelijk regisseur / Programmamanager mobiliteit	Ruimtelijk regisseur / Programmamanager mobiliteit	Ruimtelijk regisseur / Programmamanager mobiliteit					
	Opdracht- nemers + opstellers	Initiatiefnemer bij UPP 0, 1 en 2 (aangevuld door ruimtelijk regisseur/ gebiedscoördinator) / Deelprogr.man. bij UPP 3	Projectmanager & team	Projectmanager & team	Bij GREX: projectmanager & team Verder: particuliere ontwikkelaar met toetsen door projectmanager & team	Bij GREX: projectmanager & team Bij UPP 3&4: IBU / SW Verder: particuliere ontwikkelaar met toetsen door projectmanager & team	Bij GREX en UPP 3&4: IBU / SW Verder: particuliere ontwikkelaar met toetsen door projectmanager met FOV (bouwinsp.)	Bij UPP 3&4: door/ namens IBU/SW Verder particuliere ontwikkelaar met toetsen door FOV + SW						
Tijds- planning		± 1 - 3 maanden	Bij UPP 1, 3 en 4: ± 12 maanden	± 12 maanden (bij UPP 2: ± 6 mnd)	± 6 maanden	± 9 maanden (bij UPP 3: ± 12 maanden)	± 9 - 12 maanden (bij UPP 3 en 4: ± 6 - 9 maanden)	± 12 - 24 maanden (bij UPP 3 & 4: ± 3 - 24 mnd)						
Commu- nicatie en participatie		Na besluit communicatie en/of participatie met belanghebbenden	Participatie volgens Utrechts participatiebeleid	Participatie volgens Utrechts participatiebeleid	Participatie volgens Utrechts participatiebeleid	Participatie volgens Utrechts participatiebeleid	Communicatie belanghebbenden + Bij bestemmingsplan: zienswijzen en beroepsprocedure	Communicatie belanghebbenden						
Financiële dekking		Programma stedelijke ontwikkeling / Programmabegroting / Investeringsprogr. / Meerj. Progr. Bereikb.	Voorfinanciering uit Prog.begr. of IP (bij UPP 1 met GREX: voorbereidingskrediet)	Voorfinanciering uit Prog.begr. of IP (bij UPP 1 met GREX: voorbereidingskrediet)	Inhoudelijk + financieel kader vastgesteld	Dekking uit exploitatie / kredietbesluit (bij UPP 1 met gronduitgifte: GREX)	Dekking uit exploitatie (kredietbesluit, overeenk., grondexploitatie) en/of toezegging subsidies	Dekking uit exploitatie (kredietbesluit, overeenk. grondexploitatie) en/of besluit subsidiegelden	Dekking uit exploitatie (overeenkomst, grondexpl. of leges) en/of uitkering subsidie					

UPP 0: Plotontwikkeling = minder complexe ontwikkeling van 1 gebouw / gebouwencombinatie op 1 bouwwlek, met 1 eigenaar, waarvan doorgaans alleen de bestemming verandert
UPP 1: Gebiedsontwikkeling = complexe ontwikkeling in een buurt, of gehele buurt, gehele wijk, stadsdeel. Kan zowel private ontwikkeling zijn, als GREX-project met uitgeefbaar terrein
UPP 2: Bouwwlekontwikkeling = complexe ontwikkeling van een plan van 1 gebouw / gebouwencombinatie op 1 bouwwlek, met 1 eigenaar, van beperkte omvang / verandering, met geen/ beperkt openb. gebied, gering maatsch. gevoeligheid
UPP 3: Bereikbaarheidsproject uit Programma Bereikbaarheid (fysieke infrastructuurprojecten voor auto, fiets, OV, HOV/tram)
UPP 4: Buitenruimte ontwikkeling = buitenruimteproject los van bouwprojecten of bereikbaarheidsprojecten, dus bijv. stadspark of ecologische zone

Raadsinformatiebijeenkomst

Dossiernummer 3243
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 4 april 2023
Agendapunt 4.2
Titel Raadsbrief verbeteringen Utrechts Planproces (UPP)
ID 3437
Behandelend ambtenaar T.A.M. de Gast
Telefoon 286021
E-mail a.de.gast@utrecht.nl
Datum collegebesluit 22 februari 2022
Thema
Portefeuillehouder Wethouder Eerenberg
Beleidsveld Ruimtelijke Ordening
Referendabel
Raadsadviseur (lijst) Frank de Kok/Cie Ruimtelijke ordening en Grondzaken/06-20011476
Behandelveorstel
Resultaat commissiebehandeling
Resultaat raadsbehandeling

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	7 maart 2023
Raadsinformatiebijeenkomst	4 april 2023

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	T.A.M. de Gast	Datum	25 februari 2022
Doorkiesnummer	030 - 28 60201	Kenmerk	9717159
E-mail	a.de.gast@utrecht.nl	Onderwerp	Verbeteringen Utrechts Planproces (UPP)
Bijlage(n)	1 (onderaan bijgevoegd)	Beleidsveld	Ruimtelijke ontwikkeling

Geachte leden van de raad,

Eind juni 2019 hebben we u geïnformeerd over een aantal verbeteringen in de initiatieffase van het Utrechts Planproces (UPP) en van het kostenverhaal ([Brief 28 juni 2019](#)). Die verbeteringen zijn gericht op snelle, transparante en zorgvuldige processen; ook dragen ze bij aan de uitvoering van het Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier.

In de brief werd toegezegd om de verbeteringen na een jaar te evalueren en te bezien of verdere verbetering mogelijk en wenselijk is. Die evaluatie vond eind 2020 plaats. Sindsdien werken we volgens de ingezette verbeteringen, kijken we in de dagelijkse praktijk wat werkt en wat (nog) niet werkt en passen we waar nodig werkwijzen aan.

Zoals ook al benoemd in de brief van juni 2019 is daarbij de samenhang met een pilot met UPP 2 in Zuidwest, met vernieuwing van participatie en met de invoering van de Omgevingswet van belang. In deze brief praten we u dan ook graag bij over:

1. De evaluatie van de verbeteringen van de initiatieffase van het UPP en van het kostenverhaal (van eind 2020) en welke stappen daarna zijn gezet;
2. De stand van zaken rond de pilot met UPP 2 in Zuidwest;
3. Overige veranderingen in planprocessen als gevolg van vernieuwing participatie en invoering Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

Overigens is er op dit moment onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar voor het – verder - verbeteren van werk- en planprocessen. Komende periode kijken we hoe we voor de komende jaren extra capaciteit kunnen realiseren en welke keuzes dat vraagt. We verwachten dat extra capaciteit op termijn een positief effect heeft op de inzet die nodig is voor de verschillende projecten, helpt bij het standaardiseren van werk- en planprocessen en bij het goed aansluiten bij Omgevingswet en Wkb.

Ad 1. Evaluatie verbeteringen initiatieffase UPP en kostenverhaal en vervolgstappen

Conform de toezegging hebben we eind 2020 alle (35) Intentiedocumenten (IDOCs) die sinds 1 juli 2019 waren vastgesteld besproken met gebiedscoördinatoren, projectleiders en andere betrokkenen vanuit de gemeentelijke organisatie, aan de hand van de doelstellingen en concrete verbeteringen uit

de brief van juni 2019. Ook een aantal IDOCs uit de eerste helft van 2019, waarbij al volgens de nieuwe werkwijze werd gewerkt, zijn meegenomen in de evaluatie. Uit de evaluatie bleek dat alle verbeteringen waren doorgevoerd en dat daardoor een groot aantal doelstellingen was behaald (zie bijlage). Bij alle IDOCs wordt op de beoogde, nieuwe wijze gewerkt: kostenverhaal en participatie zijn daardoor eerder mogelijk en de initiatieffase wordt verkort. Het werk dat eerder in de initiatieffase werd gedaan, schuift wel door naar de definitiefase, waardoor de totale doorlooptijd vooralsnog niet verandert. De nieuwe werkwijze vraagt soms nog extra inspanning, met name in de gesprekken met de initiatiefnemers over het doel van de initiatieffase.

De uitkomsten van de evaluatie zijn ook besproken met de marktpartijen en corporaties uit de 'Kopgroep Stadsakkoord Wonen'. Zij gaven aan nog weinig positieve effecten te ervaren van de nieuwe werkwijze. Samen met hen hebben we mogelijkheden voor verdere verbeteringen verkend en in gang gezet. Zo zijn de voorschotbedragen voor UPP 1 en 2 (die al een paar jaar niet geïndexeerd en daardoor snel op waren) in de Grondprijzenbrief 2021 verhoogd. Ook willen initiatiefnemers graag eerder in het proces duidelijkheid over waaraan het initiatief moet voldoen en willen ze het 'stapelen van ambities' (dat initiatiefnemers nu soms ervaren) voorkomen. De pilot met UPP 2 in Zuidwest (zie ad 2 hieronder) komt hieraan tegemoet en wordt mede om die reden uitgebreid.

Daarnaast zijn de beoogde verbeteringen van het UPP meegenomen in de aanpassingen van de werk- en planprocessen in verband met de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) (zie ad 3 hieronder).

Ad 2. Pilot UPP 2 in Zuidwest

In de pilot met UPP 2-projecten in Zuidwest werken we - na het vaststellen van het IDOC en voordat we de Bouwenvelop maken - met een nieuw instrument: Programmatische Uitgangspunten (PUp). Daarmee leggen we eerder in het planproces de gezamenlijke ambities vast. Op basis daarvan schrijft de initiatiefnemer vervolgens – binnen zes maanden - de Bouwenvelop.

De eerste ervaringen met deze werkwijze hebben we zowel met initiatiefnemers als binnen de gemeente besproken. Vooral initiatiefnemers zijn positief over het werken met PUp omdat daarmee eerder in het proces ambities en voorwaarden over en weer worden vastgelegd. De werkwijze sluit aan bij het streven om belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij een initiatief op een zo hoog mogelijk niveau van participatie. Omdat de pilotprojecten nog niet zijn afgerond kunnen we nog geen definitieve conclusies trekken, maar we verwachten dat voor deze werkwijze minder ambtelijke capaciteit nodig is.

Op basis van deze eerste, positieve bevindingen breiden we de pilot uit naar andere gebieden. Voor de zomer wordt de pilot geëvalueerd en wordt besloten of de werkwijze ook in de rest van de stad wordt ingevoerd. Komend najaar informeren we u hierover.

Ad 3. Overige veranderingen in planprocessen als gevolg van vernieuwing participatie en invoering Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

In de vierde Voortgangsrapportage Samen stad maken die u op 30 november 2021 heeft ontvangen ([Voortgangsrapportage november 2021](#)) heeft u kunnen lezen dat de basis voor participatie in Utrecht op orde is: we hebben een leidraad, formats voor participatieplan en -verslag, het Groene golfteam, adviesgesprekken en casusbesprekingen, het online platform DenkMee enzovoort. In de praktijk zien we dat deze instrumenten en formats nog niet altijd voldoende worden gebruikt. Zo wordt nog niet altijd een participatieplan en -verslag gemaakt. En als plan en verslag wel worden gemaakt, dan zijn die nog niet altijd gemakkelijk vindbaar voor betrokkenen. Zoals ook aangegeven in de voortgangsrapportage is het dan ook van belang om te blijven onderhouden, trainen en opleiden, stimuleren, borgen en bijsturen waar nodig. Ook gaan we zorgen dat participatieplan en -verslag beter vindbaar zijn, bijvoorbeeld door ze toe te voegen aan de projectpagina's op utrecht.nl.

Burgemeester en wethouders

Datum 25 februari 2022
Ons kenmerk 9717159

Het gesprek over nut en noodzaak van participatie wordt onverminderd stevig gevoerd, zowel in en met de stad als binnen de gemeentelijke organisatie. Ook zien we dat de groei van de stad, de ambities die we hebben en de bijbehorende participatie om meer regie en sturing vraagt: steeds vaker is er behoefte aan meer samenhang in de participatie op buurt- en wijkniveau. Daarmee gaan we komende periode aan de slag: naast goede participatie bij ieder UPP-project, ook een samenhangende aanpak in gebieden waar veel ontwikkelingen tegelijkertijd plaatsvinden. De Omgevingswet vraagt daarnaast van ons dat we kunnen beoordelen of participatie in voldoende mate heeft plaatsgevonden. Daarvoor werken we aan een beoordelingstool.

In het kader van de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) worden de werk- en planprocessen (waaronder het UPP) op dit moment aangepast zodat ze voldoen aan de eisen en doelen van beide wetten. Zo vergroten we de efficiëntie door de fase van planvorming beter te laten aansluiten op de fase van vergunningverlening (die onder de Omgevingswet in bijna alle gevallen in acht weken moet plaatsvinden) en verbeteren we de integrale afweging door te gaan werken met omgevingstafels. U ontvangt binnenkort de brief waarin we uitgebreid stilstaan bij de voortgang van de invoering van Omgevingswet en Wkb.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Bijlage Evaluatie verbeteringen initiatieffase UPP en kostenverhaal

December 2020

Verbeteringen initiatieffase

1. Doelstellingen

Voor de verbeteringen van de initiatieffase van UPP werden acht doelstellingen geformuleerd. Per doelstelling beschrijven we of deze behaald is.

1.1 'Bedoeling' van (oorspronkelijke) startdocument weer helder krijgen

Het is de bedoeling dat in het IDOC nog geen programma, randvoorwaarden e.d. worden vastgelegd, maar dat alleen onderzoeksvragen worden geformuleerd. Deze onderzoeksvragen worden beantwoord in de fase na vaststelling van het IDOC (de definitiefase). Op basis van deze antwoorden wordt de haalbaarheid en wenselijkheid van het initiatief bepaald.

Ambtelijk is die bedoeling duidelijk, al bestaat af en toe nog de neiging om verder onderzoek te willen doen in deze eerste fase. Daarbij zien we verschil tussen mensen die lang op de 'oude' manier hebben gewerkt en mensen die gelijk gestart zijn met de nieuwe werkwijze. Bestuurlijk is de bedoeling ook duidelijk, maar is vaak de wens om al in een vroeg stadium iets mee te geven over bijvoorbeeld het woningbouwprogramma. Initiatiefnemers zijn in deze verkennende fase vaak al stappen verder, hebben zelf een concreet beeld bij hun initiatief en willen vooral snel duidelijkheid of ze hun initiatief kunnen realiseren. Het duidelijk maken van de bedoeling van het IDOC aan de initiatiefnemers kost daardoor soms veel tijd en discussie.

1.2 Minder uitgebreid en diepgaand onderzoek naar wenselijkheid en haalbaarheid van het initiatief in de initiatieffase

Deze doelstelling is in een aantal gevallen volledig behaald, in een aantal gevallen niet. Voorbeelden van oorzaken voor het toch soms uitgebreider onderzoek doen zijn:

- strijdig (gemeentelijk) beleid; zo is het bij het 'verdichten op groene percelen' zowel beleid om groen te behouden, als om woningen toe te voegen.
- toch vast nog wat meer gevoel willen krijgen bij de haalbaarheid van het beoogde programma;
- initiatiefnemers die niet akkoord gaat met de onderzoeksvragen waardoor meer gesprekken en aanscherping nodig zijn (de initiatiefnemer moet immers akkoord gaan vóór besluitvorming door het college);
- bij complexe projecten is het lastiger om overeenstemming over de onderzoeksvragen te bereiken; de financiële risico's zijn vaak ook groter.

Over het algemeen vraagt het een strakke sturing om niet toch te gaan uitzoeken en/of in onderhandeling te gaan. Ook helpt het soms om in het IDOC op te schrijven, dat de meningen in deze fase verschillen en te omschrijven wat de meningen van initiatiefnemer en gemeente zijn.

1.3 Doorlooptijd initiatieffase korter

In de meeste gevallen was de doorlooptijd van de initiatieffase korter dan voordat de verbeteringen werden ingevoerd. Ook 'een quick scan' kost echter tijd, zeker bij de complexe ruimtelijke projecten waarvoor het UPP bedoeld is. De beoogde doorlooptijd van drie maanden blijkt in de praktijk dan ook niet realistisch: er zijn vaak meerdere gesprekken nodig met de initiatiefnemer, met vakdisciplines en soms ook met betrokken wethouders voordat een IDOC kan worden opgesteld. Ook het proces om tot vaststelling in het college te komen, neemt tijd in beslag. Sommige projecten hadden een langere initiatieffase omdat de betreffende projecten werden uitgesteld in verband met prioritering van tijd, geld of capaciteit, ofwel bij de gemeente, ofwel bij de initiatiefnemer.

1.4 Minder beslag op mensen en middelen

Bij de meeste IDOCs is deze doelstelling behaald. Wel wordt geconstateerd dat het werk (dat wil zeggen: het beantwoorden van de onderzoeksvragen) doorschuift naar de definitiefase en dan alsnog moet worden gedaan. De plankosten kunnen dan echter worden verhaald op de initiatiefnemer, waardoor de ambtelijke kosten worden verlaagd. Ook is het financiële risico als een project alsnog niet doorgaat niet voor rekening van de gemeente. In zijn algemeenheid wordt het kostenbewustzijn door deze manier van werken groter.

Redenen waardoor in een aantal gevallen toch meer beslag is gelegd op mensen en middelen zijn bijvoorbeeld:

- complexe projecten die meer uitzoekwerk, besluitvorming en kosten met zich meebrengen voordat een IDOC ter besluitvorming kan worden voorgelegd en/of waarover meerdere keren in staf of college moeten worden gesproken; er worden dan meer ambtelijke uren gemaakt;
- als al wel gesprekken met een initiatiefnemer zijn gevoerd en de wenselijkheid – globaal – is onderzocht maar door de initiatiefnemer of door de gemeente toch wordt besloten geen IDOC met elkaar te maken of - als deze al in concept is gemaakt – deze niet aan portefeuillehouder en college voor te leggen. De kosten die dan zijn gemaakt, zijn dan voor rekening van de gemeente.

1.5 Meer eenduidige documenten

De IDOCs die sinds juli 2019 zijn gemaakt, hebben in principe eenzelfde opzet. Het werken met een vast format draagt bij aan de eenduidigheid van de IDOCs. Wat betreft de inhoud van de IDOCs is er behoefte aan nog meer standaardisering, bijvoorbeeld van basisteksten en onderzoeksvragen. Hier wordt aan gewerkt.

1.6 Proces initiatieffase voor initiatiefnemers duidelijker maken

Het proces is op zich duidelijk voor initiatiefnemers, maar zoals al aangegeven bij 1.1 zijn initiatiefnemers vaak al stappen verder en willen ze vooral snel duidelijkheid. Uit de feedback van de Kopgroep Stadsakkoord Wonen blijkt ook dat initiatiefnemers wat dit betreft nog niet positief zijn over de beoogde verbeteringen. Zo is er eerder (dan in bouwvelop of stedenbouwkundig programma van eisen) behoefte aan een duidelijk moment waarop ambities van de gemeente worden 'vastgekleit', zodat er niet later nog nieuwe eisen en/of wensen op tafel komen.

1.7 Participatie eerder mogelijk maken

Doordat in de initiatieffase 'alleen' de onderzoeksvragen worden geformuleerd en de intentie wordt uitgesproken om aan een initiatief mee te werken, is er per definitie meer ruimte voor inbreng door betrokkenen. Door de nieuwe werkwijze is de initiatieffase ook korter geworden en kan dus eerder naar buiten worden gegaan met de IDOCs. In de praktijk blijkt dit nog niet altijd te gebeuren. Soms wil men een plan toch eerst concreter uitwerken (in een bouwvelop of stedenbouwkundig programma van eisen) en pas daarna met een initiatief naar buiten gaan en met betrokkenen en belanghebbenden bespreken. Het is soms lastig om participatie te starten over een plan dat nog heel globaal van karakter is. Hier bestaat spanning tussen vroeg naar buiten gaan met iets heel globaals of later naar buiten gaan met een plan waarin al veel vaststaat. Bij sloop/ nieuwbouwprojecten, bijvoorbeeld waarbij woningbouwcorporaties de initiatiefnemer zijn, wordt participatie soms later gestart om onrust te voorkomen en worden bewoners pas betrokken als er meer duidelijkheid en een sociaal plan is. Om echt invulling te geven aan ons eigen participatiebeleid - Samen stad maken op de Utrechtse manier - en aan de eisen die de Omgevingswet stelt ('vroegtijdige participatie'), vraagt deze doelstelling komende tijd dus nog extra aandacht.

2. Concrete verbeteringen

Om de hierboven genoemde doelstellingen te bereiken, werden vijf concrete verbeteringen bedacht. Per beoogde verbetering beschrijven of die verbetering gerealiseerd is.

2.1 De naam van het startdocument wijzigt in Intentiedocument (IDOC)

Sinds de verbeteringen zijn ingevoerd heten alle voorheen startdocumenten Intentiedocument.

2.2 Het IDOC wordt weer beknopter

De IDOCs zijn vrijwel in alle gevallen beknopter dan de 'oude' startdocumenten.

2.3 De beslissingen over het programma worden weer genomen in de definitiefase

Met het vaststellen van het IDOC wordt door het college 'alleen' de intentie uitgesproken om de wenselijkheid en haalbaarheid van het initiatief nader te onderzoeken. Vervolgens worden de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in het IDOC beantwoord en wordt het precieze programma bepaald. De beslissing over dat programma wordt 'pas' genomen bij het vaststellen van het stedenbouwkundig programma van eisen door de raad of van de bouwvelop door het college.

2.4 De Initiatiefnemer gaat meer zelf schrijven aan het IDOC

In een aantal gevallen hebben initiatiefnemers zelf (mee)geschreven aan het IDOC. In de praktijk blijkt dit vaak (extra) tijd te kosten. Het IDOC moet aansluiten op de ambtelijke en bestuurlijke processen en besluitvorming en daarvoor moet het dan vaak alsnog worden aangepast of herschreven. In de praktijk werkt het beste als de initiatiefnemer zorgt voor een goede omschrijving van het initiatief inclusief alle daarbij behorende gegevens, bijvoorbeeld over het plangebied. Ook hebben we ervaren dat het van belang is om de onderzoeksvragen gezamenlijk te formuleren en eventuele verschillen van mening concreet te benoemen in het IDOC.

2.5 We gaan werken met vernieuwde modeldocumenten: het IDOC en een Intentie- en plankostenovereenkomst (IPOK)

Alle nieuwe IDOCs (opgesteld vanaf juli 2019) zijn in het nieuwe format gemaakt. Een aantal van de onderzochte IDOCs liep al langer en heette nog startdocument; deze zijn gaandeweg omgezet naar een IDOC. Ook voor de IPOK wordt gewerkt met een vast modeldocument.

Verbeteringen kostenverhaal

1. Doelstellingen

Voor de verbeteringen van het kostenverhaal werden twee doelstellingen geformuleerd. Per doelstelling beschrijven we of deze behaald is.

1.1 Een aangescherpt en eenduidiger proces van kostenverhaal, waardoor:

- *initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn en vastgoedmedewerkers, ruimtelijk regisseurs en projectleiders weten wat ze van initiatiefnemers mogen vragen en*
- *het proces efficiënt en kostenbesparend is*

Conform de beoogde verbetering is in vrijwel alle gevallen gewerkt met voorschotbedragen (in plaats van een lumpsum bedrag zoals voorheen gebeurde). Doordat de initiatieffase korter duurt, kunnen we eerder kosten verhalen. Uit oogpunt van kostenverhaal is het proces daarmee efficiënt en kostenbesparend. Daarmee is deze doelstelling behaald. Kanttekening is wel dat veel initiatiefnemers het gevoel hebben dat ze een 'blanco cheque' tekenen, omdat ze nog weinig zicht hebben op de kosten en er geen raming meer wordt gegeven. Initiatiefnemers kunnen hiervoor wel een

plankostenscan doen, maar die sluit lang niet altijd aan bij de werkelijkheid van het specifieke project. Initiatiefnemers willen daarom graag een indicatie van de gemeente.

Daarnaast geven initiatiefnemers aan dat ze beter en sneller inzicht willen hebben in de plankosten die door de gemeente zijn gemaakt. Dit is van belang omdat alle kosten die door de gemeente worden gemaakt, worden verhaald op de initiatiefnemer. Dit inzicht in de gemaakte kosten kan op ieder moment gegeven worden.

De voorschotbedragen waren de laatste jaren niet geïndexeerd en bleken in de praktijk laag te zijn. Hierdoor waren de voorschotten vaak snel op en moest er snel een nieuw voorschot gevraagd worden. In de Grondprijzenbrief 2021 zijn de voorschotbedragen voor UPP 1 en 2 intussen verhoogd (voor UPP 0 was dat niet nodig).

Komende tijd kijken we hoe we, met behoud van de eerder geformuleerde doelstellingen, de werkwijze verder kunnen verbeteren.

1.2 Gemeentelijk risico zo veel mogelijk verlagen

De opzet van de IPOK, met enerzijds een verplichting voor de initiatiefnemer om voorschotbedragen te betalen en anderzijds de regel dat de initiatiefnemer de door de gemeente gemaakte kosten verschuldigd blijft in het geval het initiatief niet haalbaar blijkt, biedt de gemeente veel zekerheid. In die zin is deze doelstelling behaald.

Dat laat onverlet dat voor het kostenverhaal alles valt en staat met voldoende inzicht in de gemaakte en nog te maken kosten. Zoals hiervoor al aangegeven, blijkt dat in de praktijk nog wel eens lastig te zijn.

2. Concrete verbeteringen

Om de doelstellingen te bereiken werden vier concrete verbeteringen bedacht. Per beoogde verbetering beschrijven we of die verbetering gerealiseerd is.

2.1 Geen lumpsum betalingen meer.

Er wordt sinds het invoeren van de verbeteringen vrijwel niet meer met lumpsum betalingen gewerkt.

2.2 Als het college niet akkoord gaat, hoeft de initiatiefnemer de gemeentelijke kosten niet te betalen

Deze afspraak wordt nagekomen.

2.3 We gaan werken met nieuwe modeldocumenten: IPOK en een model anterieure overeenkomst

Voor zowel de IPOK als voor de anterieure overeenkomst is een model vastgesteld waarmee wordt gewerkt.

2.4 In de modeldocumenten wordt meer (financiële) zekerheid ingebouwd voor planschade en aanleg openbare ruimte door de initiatiefnemer

De initiatiefnemer is op grond van de modelovereenkomst verplicht om een bankgarantie te laten stellen voor zowel het bedrag van de te verwachten planschade (tenzij deze lager is dan €10.000) als voor de kosten van de aanleg van de openbare ruimte. Daarmee is meer (financiële) zekerheid ingebouwd.

Raadsinformatiebijeenkomst

Dossiernummer 3244
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 4 april 2023
Agendapunt 4.3
Titel Verbeteringen werkwijze initiatieffase UPP en kostenverhaal
ID 3438
Behandelend ambtenaar M.C. Don
Telefoon 030 – 28 60133
E-mail m.don@utrecht.nl
Datum collegebesluit 24 september 2019
Thema
Portefeuillehouder Wethouder Eerenberg
Beleidsveld Ruimtelijke Ordening
Referendabel
Raadsadviseur (lijst) Frank de Kok/Cie Ruimtelijke ordening en Grondzaken/06-20011476
Behandelveorstel
Resultaat commissiebehandeling
Resultaat raadsbehandeling

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	7 maart 2023
Raadsinformatiebijeenkomst	4 april 2023

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	M.C. Don	Datum	28 juni 2019
Doorkiesnummer	030 – 28 60133	Ons kenmerk	6167515
E-mail	m.don@utrecht.nl	Onderwerp	Verbeteringen werkwijze initiatieffase UPP en kostenverhaal
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Ruimtelijke ontwikkeling

Geachte leden van de raad,

In deze brief kunt u lezen over verbeteringen die worden doorgevoerd in de initiatieffase van het Utrechts Plan Proces (UPP) en in het kostenverhaal bij projecten. Een belangrijke aanleiding voor deze verbeteringen zijn onder meer gesprekken die gevoerd zijn voor het Stadsakkoord Wonen. De verbeteringen geven ook een vervolg aan recent door uw Raad gestelde schriftelijke vragen over het UPP ([2019-64](#)).

Omdat versnelling van de woningproductie een belangrijk onderwerp is in het Coalitieakkoord, voeren we de verbeteringen meteen door, vooruitlopend op het Stadsakkoord Wonen maar ook bijvoorbeeld op het actieprogramma over participatie.

De brief gaat eerst in op de verbeteringen in de initiatieffase en daarna op de verbeteringen voor het kostenverhaal. We lichten eerst de initiatieffase toe en het (oorspronkelijke) doel van deze fase. Vervolgens kunt u lezen wat de aanleiding was voor de verbeteringen, wat de doelstellingen zijn en wat er wijzigt. Voor kostenverhaal doen we hetzelfde.

Initiatieffase UPP

Sinds 1 januari 2010 werkt de gemeente bij het beoordelen en begeleiden van complexe ruimtelijk projecten met het door het college vastgestelde UPP. Hierdoor worden initiatieven zoveel mogelijk op dezelfde manier behandeld en dat geeft duidelijkheid aan initiatiefnemers. Maatwerk blijft daarnaast ook mogelijk.

Het UPP bestaat uit verschillende fases (zie het bijgevoegde hoofdschema UPP). De eerste fase is de initiatieffase. In het UPP is afgesproken dat deze fase wordt afgesloten met een startdocument dat door het college wordt vastgesteld. Nadat het startdocument is vastgesteld, kan het initiatief door naar de volgende fase, de definitiefase. In de definitiefase worden de randvoorwaarden voor het initiatief vastgesteld.

De **doelstellingen van het startdocument** waren (en zouden nog steeds moeten zijn) onder meer:

- toestemming vragen aan het bestuur om te mogen onderzoeken of het initiatief wenselijk en haalbaar is;

- laten zien dat het initiatief vooralsnog (op basis van een globale beoordeling naar wenselijkheid en haalbaarheid) voldoende kansrijk of voldoende interessant is om verder te onderzoeken;
- in het geval van UPP 1 en 2: toestemming vragen om voor het initiatief een kader (SPVE/Bouwenveloppe) te mogen opstellen voor de integrale afweging van randvoorwaarden en uitgangspunten (zodat helder is binnen welk kader een ontwikkeling gerealiseerd mag worden);
- helderheid verschaffen aan de initiatiefnemer over het te volgen proces.

De werkzaamheden tot aan vaststelling van het startdocument moeten tot een minimum beperkt blijven, om het ruimtelijke planproces zo snel mogelijk te kunnen doorlopen en omdat in de initiatieffase nog geen externe dekking voor het initiatief is geregeld. De initiatiefnemer hoeft de gemeentelijke kosten namelijk pas te vergoeden als het startdocument door ons college is vastgesteld. Tot die vaststelling worden de kosten gedekt uit het programma Stedelijke Ontwikkeling, (prestatiedoelstelling 02-2-1-1 Ruimtelijke Herontwikkelingsplannen).

Aanleiding verbeteringen initiatieffase

We hebben gemerkt dat de oorspronkelijke bedoeling van het startdocument niet meer bij alle projecten werd toegepast, waardoor in de initiatieffase vaak al te diepgaand onderzoek werd gedaan. De resultaten van dit onderzoek werden verwerkt in de startdocumenten, die daardoor veel te uitgebreid werden en te veel beslag legden op tijd, mensen en middelen. Ook de buurt en het bestuur werden hierdoor later betrokken dan gewenst. Met als gevolg een roep vanuit onder meer uw raad en initiatiefnemers om een sneller proces.

Ook het Stadsakkoord Wonen, waarin versnelling van het bouwproces en samenwerking met de stad centraal staan, vormt een belangrijke aanleiding. Daarnaast hebben we geconstateerd dat de initiatieffase niet altijd duidelijk was voor initiatiefnemers. Deze onduidelijkheid werd veroorzaakt door het bestaan van twee documenten met daartussen overlap: het startdocument en de plankostenintentieovereenkomst.

Doelstellingen verbeteringen initiatieffase:

- 'Bedoeling' startdocument weer helder krijgen
- Minder uitgebreid en diepgaand onderzoek naar wenselijkheid en haalbaarheid van het initiatief in de initiatieffase.
- Doorlooptijd initiatieffase korter.
- Minder beslag op mensen en middelen.
- Meer eenduidige startdocumenten.
- Proces initiatieffase voor initiatiefnemers duidelijker maken.
- Participatie eerder mogelijk maken.

Verbeteringen initiatieffase

Onderstaande verbeteringen zijn van toepassing op projecten van particuliere initiatiefnemers. Dit betekent dat UPP 3 en 4 en grondexploitatieprojecten niet wijzigen.

De volgende verbeteringen zijn bedacht voor een lichter begin van een project:

- De naam van het startdocument wijzigt in: intentiedocument (IDOC).
Dit sluit beter aan bij de bedoeling van het document. De naam startdocument suggereert dat we gaan 'starten' met het initiatief terwijl het document is bedoeld om de intentie vast te leggen dat we mee gaan werken aan het initiatief, en daarvoor een aantal dingen gaan uitzoeken om te bepalen of het initiatief wenselijk en haalbaar is. Het college stelt het intentiedocument vast. De "startnotities" voor de Omgevingsvisies die wij aan de raad gaan voorleggen, zijn andere documenten dan de startdocumenten. De "startnotities" voor de Omgevingsvisies blijven onder deze naam bestaan.
- Het IDOC wordt weer beknopter.
In de initiatieffase worden de wenselijkheid en de haalbaarheid van een initiatief weer globaal onderzocht en wordt alleen een uitspraak gedaan over de inschatting van wenselijkheid en haalbaarheid. De onderzoeken naar wenselijkheid en haalbaarheid vinden weer zoveel mogelijk plaats in de definitiefase. Doordat het IDOC compacter is en minder uitwerking vraagt van wenselijkheid en haalbaarheid, wordt de doorlooptijd van de initiatieffase korter. Door een kortere doorlooptijd kan ook het plankostenverhaal eerder starten, namelijk na goedkeuring van het IDOC door ons college. Hierdoor is er minder financieel risico voor de gemeente. Zolang het IDOC niet is goedgekeurd, zijn de gemeentelijke plankosten immers voor rekening van de gemeente.
- De beslissingen over het programma worden weer genomen in de definitiefase.
Onze ervaring is dat het beter werkt om een definitief programma voor een project (bijvoorbeeld woningbouwprogramma), af te spreken in de definitiefase. Dit is de fase waar een project verder wordt uitgewerkt (o.a. op basis van participatie met belanghebbenden) en wordt doorgerekend. Op dat moment kunnen bindende afspraken gemaakt worden met de eigenaar over het programma. In een intentiedocument kan globaal een richting worden opgenomen over programma. De definitiefase wordt afgerond met een collegebesluit over een bouwenvolpoe of een raadsbesluit over een SPvE.
- De Initiatiefnemer gaat meer zelf schrijven aan het IDOC.
Dit sluit goed aan bij de ambities van het stadsakkoord wonen waar we de verbetering van de samenwerking met marktpartijen en initiatiefnemers een belangrijk onderwerp is. Dit zorgt ook voor versnelling.
- We gaan werken met vernieuwde modeldocumenten: het IDOC en een intentie- en plankostenovereenkomst (IPOK).
Hierdoor ontstaat een professionele werkwijze waarin eenduidig en snel wordt gewerkt en fouten zoveel mogelijk worden voorkomen. De praktijk blijkt vaak maatwerk te vragen, dan kan vanzelfsprekend beargumenteerd van de standaarden worden afgeweken.

Aanleiding verbeteringen kostenverhaal

Bij het proces van het kostenverhaal zien we dat het aantal anterieure overeenkomsten toeneemt en dat de kosten steeds hoger worden en daarmee ook de gemeentelijke risico's. Daarom is het proces van kostenverhaal (dat sinds 2012 wordt gevolgd) geëvalueerd.

Doelstellingen verbeteringen kostenverhaal

- Een aangescherpt en eenduidiger proces van kostenverhaal, waardoor:
 - initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn en vastgoedmedewerkers, ruimtelijk regisseurs en projectleiders weten wat ze van initiatiefnemers mogen vragen; en
 - het proces efficiënt en kostenbesparend is.
- Gemeentelijk risico zo veel mogelijk verlagen.

Verbeteringen kostenverhaal

- Geen lump sum betalingen meer.
Kostenverhaal blijft plaatsvinden op basis van werkelijk gemaakte kosten maar gebeurt niet meer door betaling van een lump sum bedrag op basis van een raming vooraf. De kosten worden door de initiatiefnemer gedurende het proces vooruit betaald via voorschotbedragen. Zodra de door de gemeente gemaakte kosten het betaalde voorschotbedrag overschrijden, moet de initiatiefnemer een volgend voorschot betalen. Aan het slot wordt een eindafrekening gemaakt op basis van werkelijk gemaakte kosten. Door deze werkwijze wordt het risico weggenomen dat er kosten bij de gemeente blijven 'hangen'. Dit risico bestond bij betaling van een lump sum bedrag doordat de werkelijke kosten hoger uit konden vallen dan de geraamde kosten waarvoor het lump sum bedrag was betaald.
- Als het college niet akkoord gaat, hoeft de initiatiefnemer de gemeentelijke kosten niet te betalen (dit gebeurt nu ook al zo)
- We gaan werken met nieuwe modeldocumenten: het IPOK en een model anterieure overeenkomst.
Hierdoor wordt efficiënter en sneller gewerkt en wordt de kans of fouten kleiner. Ook gelden hierdoor in principe voor elke initiatiefnemer dezelfde voorwaarden.
- In de modeldocumenten wordt meer (financiële) zekerheid ingebouwd voor planschade en aanleg openbare ruimte door de initiatiefnemer.
We leggen vast in welke situaties zekerheid wordt gevraagd voor planschade. Als uit de risicoanalyse blijkt dat de planschade 10.000 euro of meer is, dan wordt zekerstelling verlangd.
We vragen ook zekerheid voor de kosten van het woonrijp maken van het openbaar gebied. Deze kosten moet de initiatiefnemer maken, omdat zij het openbaar gebied aanlegt. De gemeente heeft zo zekerheid voor de aanleg van het openbaar gebied door de initiatiefnemer. Door de werkwijze op te nemen in de model anterieure overeenkomst, wordt eenduidigheid richting initiatiefnemers geborgd.

Samenhang met andere trajecten

Een traject waar naar verwachting nog verbeteringen voor het UPP uit voortkomen, is de pilot in Zuidwest. Bij deze pilot schrijven initiatiefnemers zelf mee aan het intentiedocument en de bouwenvelophe, wat een versnelling oplevert. Deze pilot gaan we monitoren. Afhankelijk van de resultaten gaan we deze werkwijze mogelijk ook bij andere projecten gebruiken.

Er is ook samenhang met het lopende traject om participatie te vernieuwen en met de invoering van de Omgevingswet. We willen mensen zo vroeg mogelijk in processen betrekken en aan het eind van een proces laten weten wat er met inbreng is gedaan. Het UPP wordt hier de komende maanden (en ook daarna) op aangepast.

Bij de omgevingsvisies Binnenstad en Utrecht Science Park een startnotitie ter besluitvorming voorleggen aan de gemeenteraad, waarin wordt aangegeven hoe het participatieproces voor deze visies eruit ziet.

De verbeteringen zullen we na een jaar evalueren om te bezien of er nog verdere verbetering mogelijk en wenselijk is.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2019, NUMMER 64

Datum	29 maart 2019
Van	College B&W
Behandeld door	I.F. Vaessen
Doorkiesnummer	030 – 28 60217
E-mailadres	i.vaessen@utrecht.nl
Kenmerk	6076261
Beleidsveld	Ruimtelijke Ontwikkeling

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsragen jaargang 2019 nummer 64 van raadsleden Dekker-Abdulaziz (D66), Zwinkels (CDA) en De Koning (GroenLinks) van 4 maart 2019 over Sturing Utrechts Plan Proces.

De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Vraag 1

De fracties bekruipt het gevoel dat er een bepaalde willekeur is in de verschillende projecten wanneer er wel en niet en welke Utrechts Plan Proces wordt toegepast. Wie maakt de beslissing welke UPP in te zetten, onder welke voorwaarden en wanneer wel en wanneer niet?

Antwoord 1

Het Utrechts Plan Proces is een stappenplan dat de gemeente gebruikt bij complexe projecten. Lang niet voor alle initiatieven wordt het UPP doorlopen. Wij maken een afweging of een binnenkomend initiatief als complex wordt beoordeeld. Complexe initiatieven zijn bijvoorbeeld initiatieven die niet passen in het bestemmingsplan en/of een uitgebreidere afweging of veel maatschappelijke betrokkenheid vragen. De aanvraag voor bijvoorbeeld een uitbouw of het toevoegen van een woning op een locatie waar al een woonbestemming op rust, zien wij als niet complex, terwijl een transformatie van bijvoorbeeld kantoren naar woningen wel als complex wordt beoordeeld. Niet complexe aanvragen volgen niet het UPP en worden afgehandeld door VTH. Complexe aanvragen worden doorgestuurd naar de Ruimtelijk regisseur van het betreffende gebied en daarmee start het UPP bij een initiatief voor een bouwproject. Naast initiatieven voor bouwprojecten zijn er infrastructurele projecten en buitenruimte projecten. Deze trajecten worden geheel geïnitieerd, getrokken en gefinancierd door de gemeente (m.u.v. subsidies) en alle projecten van enige omvang volgen een UPP traject.

Bij het UPP onderscheiden we in de praktijk:

UPP 0 alleen een startdocument, collegebesluit

UPP 1 gebiedsontwikkeling, grote complexe gebiedsontwikkelingen, SPVE, raadsbesluit

UPP 2 bouwvlekontwikkeling, kleinere gebiedsontwikkelingen, bouwenvelop, collegebesluit

UPP 3 bereikbaarheidsprojecten, IPVE, raadsbesluit

UPP 4 complexe buitenruimteprojecten, ontwerp, collegebesluit

De afweging voor type UPP gaat dus niet alleen over inbreng van bewoners, maar met name over de complexiteit van het plan. In het startdocument staat welk UPP aan de orde is. Op dit moment is het zo dat het college het startdocument vaststelt en daarmee besluit over het type UPP.

Vraag 2

Zijn er ook weleens twijfels over de te kiezen UPP? Zo ja, hoe komt dat en wat geeft de doorslag voor de uiteindelijke inschatting en keuze die wordt gemaakt?

Antwoord 2

Ja. Bij twijfel over het te volgen UPP, wordt overlegd over wat het meest passende UPP is. De keuze voor een type UPP proces is alleen aan de orde bij een keuze tussen UPP 0, UPP 1 en UPP 2, omdat voor infrastructurele projecten automatisch UPP 3 wordt gevolgd en voor complexe buitenruimteprojecten UPP 4. De keuze tussen 0, 1 en 2 wordt beargumenteerd in het startdocument waarover we een besluit nemen.

Vraag 3

Wordt na ieder project geëvalueerd of het UPP goed heeft gewerkt en of de juiste keuze is gemaakt om het wel of niet in te zetten? Hoe gaat de gemeente ermee om als achteraf blijkt dat de gekozen UPP niet passend blijkt te zijn?

Antwoord 3

Nee, niet na ieder project wordt de keuze voor het type UPP geëvalueerd. Wel is het een continue proces om te kijken waarom projecten wel of niet goed lopen, of alle belangen voldoende zijn betrokken en goed ten opzichte van elkaar zijn gewogen. Als dat niet het geval is, wordt tijdens het proces bijgestuurd en/of worden fasen zo nodig opnieuw doorlopen. Ook hebben we na het starten van een UPP 0 wel eens gekozen om – op basis van de ervaringen van dat moment – alsnog een bouwvelop te maken (UPP2).

Vraag 4

Zijn er bij de gemeente voorbeelden bekend waarbij bewoners achteraf een andere invulling van UPP hebben gewild? Voorbeelden die wij zelf kennen is de geplande nieuwbouw aan de J.M. de Muinck Keizerlaan en de herinrichting van openbare pleinen op het van der Werffplein en Ripperdaplein. Zo ja, in hoeveel gevallen heeft de gemeente het zelf ook anders gewild? Welke vervolgstappen onderneemt de gemeente vervolgens?

Antwoord 4

We kennen het voorbeeld aan de J.M. de Muinck Keizerlaan waar Mitros een sloop-nieuwbouwproject wil realiseren. In dit specifieke geval is lopende het proces niet gekozen voor een ander UPP, maar we zijn in overleg met de bewoners over het project. De leerpunten uit dit proces worden meegenomen in het verbeteren van de initiatieffase en van het startdocument. Bij het project Van der Werffplein/Ripperdaplein wordt geen UPP-proces doorlopen. Dit betreft een renovatieproject van Mitros, waarbij UPP niet aan de orde is. Mitros is met de bewoners in gesprek over de inrichting van de pleinen na de renovatie.

Vraag 5

Is het college het met D66, CDA en Groenlinks eens dat participatie van de directe omwonenden en betrokkenen altijd gewenst is, ongeacht de omvangrijkheid van het project? Zo ja, hoe wil het college hier invulling aan geven?

Antwoord 5

Ja. Wij geven hier dan ook altijd invulling aan conform de door u vastgestelde participatieverordening en participatiestandaard.

Vraag 6

De informatie op de website dateert van 2016 en tijdens een introductiebijeenkomst voor de gemeenteraad in het voorjaar van 2018 is aangekondigd dat het UPP wordt herzien. Wij vragen ons af wat de status hiervan is? Wanneer kan de gemeenteraad hier een voorstel of meer informatie over tegemoet zien?

Antwoord 6

Het UPP wordt niet op één moment herzien, maar wordt continue geëvalueerd en aangepast wanneer daar aanleiding voor is. Toevoeging van het UPP0 is daar een voorbeeld van. Zo wordt het UPP aangepast op de vernieuwing van de participatie en op de invoering van de Omgevingswet. Zodra

aanpassingen ver genoeg zijn, voeren we deze door in het schema op de website. Tijdens de introductiebijeenkomst voor de gemeenteraad op 26 juni 2018 hebben wij aangekondigd dat we de initiatieffase met bijbehorende documenten willen herzien, o.a. gericht op versnelling van planprocessen. Dit voorstel verwachten we dit voorjaar naar uw raad te sturen.

Vraag 7

Hoe gaat de Omgevingswet invloed hebben op het Utrechts Plan Proces? Worden er nieuwe participatiekaders meegegeven aan initiatiefnemers, zo ja welke zijn dit?

Antwoord 7

Omdat het UPP een Utrechts stappenplan is, stelt de wet hieraan geen eisen. Wel worden in 2019 in het UPP de huidige instrumenten (gebiedsvisie, bestemmingsplan) vervangen door de instrumenten die de Omgevingswet voorschrijft (omgevingsvisie deelgebied en omgevingsplan). Participatie is één van de pijlers onder de Omgevingswet: de omgevingswet stelt participatie verplicht, maar geeft tegelijkertijd aan dat het maatwerk is en laat de vorm waarin vrij. In de commissie Stad en Ruimte van 5 maart is de omgevingsvisie Vleuten–De Meern aan de orde geweest. Wethouder Verschuure heeft daarbij toegezegd dat we bij de omgevingsvisies Binnenstad en USP een startnotitie aan u voorleggen waarin wordt aangegeven hoe het participatieproces voor deze visies eruit ziet. Op basis van deze twee processen gaan we kijken of dit een goede manier van werken is.

Vraag 8

Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd en betrokken bij de herziening van het UPP?

Antwoord 8

Zie vraag 6 en 7.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,



Schriftelijke vragen Hind Dekker-Abdulaziz (D66), Jantine Zwinkels (CDA) en Floor de Koning (Groenlinks) inzake 'Sturing Utrechts Plan Proces'

De gemeenteraad stelt diverse kaders voor diverse opgaven en onderwerpen. Denk bijvoorbeeld aan participatie en ruimtelijke ontwikkeling. D66, CDA en Groenlinks zien de grote uitdaging die wij als stad Utrecht hebben in het bouwen van nieuwe woningen. Uiteraard steunen wij deze van harte, maar vinden de partijen ook dat participatie en de meningen van betrokkenen en omwonenden hierin een rol moeten spelen. In Utrecht werken we met het zogeheten "Utrechts Plan Proces" (UPP), en de huidige toepassing hiervan op ruimtelijke ordening is ons niet altijd even duidelijk. Daarom hebben de fracties van D66, CDA en Groenlinks de volgende vragen:

1. De fracties bekruipt het gevoel dat er een bepaalde willekeur is in de verschillende projecten wanneer er wel en niet en welke Utrechts Plan Proces¹ wordt toegepast. Wie maakt de beslissing welke UPP in te zetten, onder welke voorwaarden en wanneer wel en wanneer niet?
2. Zijn er ook weleens twijfels over de te kiezen UPP? Zo ja, hoe komt dat en wat geeft de doorslag voor de uiteindelijke inschatting en keuze die wordt gemaakt?
3. Wordt na ieder project geëvalueerd of het UPP goed heeft gewerkt en of de juiste keuze is gemaakt om het wel of niet in te zetten? Hoe gaat de gemeente ermee om als achteraf blijkt dat de gekozen UPP niet passend blijkt te zijn?
4. Zijn er bij de gemeente voorbeelden bekend waarbij bewoners achteraf een andere invulling van UPP hebben gewild? Voorbeelden die wij zelf kennen is de geplande nieuwbouw aan de J.M. de Muinck Keizerlaan en de herinrichting van openbare pleinen op het van der Werffplein en Ripperdaplein. Zo ja, in hoeveel gevallen heeft de gemeente het zelf ook anders gewild? Welke vervolgstappen onderneemt de gemeente vervolgens?
5. Is het college het met D66, CDA en Groenlinks eens dat participatie van de directe omwonenden en betrokkenen altijd gewenst is, ongeacht de omvangrijkheid van het project? Zo ja, hoe wil het college hier invulling aan geven?
6. De informatie op de website dateert van 2016 en tijdens een introductiebijeenkomst voor de gemeenteraad in het voorjaar van 2018 is aangekondigd dat het UPP wordt herzien. Wij vragen ons af wat de status hiervan is? Wanneer kan de gemeenteraad hier een voorstel of meer informatie over tegemoet zien?

Vanaf 2021 treedt de omgevingswet in werking. Deze wet zorgt ervoor dat iedere overheid anders omgaat met de directe omgeving. Daarnaast is er een grote rol voor participatie verankerd in de omgevingswet.

¹ Het Utrecht Plan Proces bestaat in verschillende varianten waarbij bewoners in een bepaalde mate betrokken worden. UPP 0, weinig inbreng, UPP 2 veel inbreng, etc.

7. Hoe gaat de omgevingswet invloed hebben op het Utrechts Plan Proces? Worden er nieuwe participatiekaders meegegeven aan initiatiefnemers, zo ja welke zijn dit?
8. Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd en betrokken bij de herziening van het UPP?

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

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 (Gemeentebblad 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

Besispunt	
1	Voorafgaand aan een participatietraject aan inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden duidelijk te maken hoe het traject eruit ziet, 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 <i>Samen stad maken: participatie</i> 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 <i>Samen Stad Maken: participatie</i> .
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

PUBLIEKSSAMENVATTING 'HOREN, ZIEN EN SAMEN DOOR'

Het lukt de gemeente Utrecht nog onvoldoende om meer – en meer verschillende – inwoners te betrekken bij het maken van beleid en bij de uitvoering. Inwoners vinden het ook onduidelijk wat er hun inbreng gebeurt. Dit blijkt uit onderzoek van de Rekenkamer Utrecht naar inwonerparticipatie. De rekenkamer heeft daarvoor met meer dan 400 Utrechters gesproken en zes participatietrajecten onderzocht. Dit onderzoek laat grote verschillen tussen deze trajecten zien.

Het betrekken van inwoners bij ontwikkelingen in de stad vindt de gemeente Utrecht heel belangrijk. In 2019 is daarom het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* gemaakt. Daarin staan drie doelen:

1. Inclusiviteit: meer verschillende Utrechters mee laten doen aan participatietrajecten.
2. Betrokkenheid: de betrokkenheid van inwoners bij de stad vergroten.
3. Samen wijzer worden: plannen worden beter door de inbreng van inwoners en andere deelnemers.

De rekenkamer keek of dit gelukt is bij de volgende trajecten: het Thomas à Kempisplantsoen, het Rachmaninoffplantsoen, de Maliebaan, de Oosterspoorbaan, Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop, en het aanmeldbeleid voor basisscholen.

De rekenkamer vindt de drie doelen niet duidelijk genoeg. En dat het de gemeente nog onvoldoende lukt om de drie doelen te halen. De gemeente probeert Utrechters op veel manieren via de computer of in het echt te bereiken, maar het zijn nog vaak dezelfde mensen die deelnemen. Ook werd de groep deelnemers de afgelopen jaren niet groter. Mensen die deelnamen, voelen zich uitgenodigd om iets in te brengen. Maar toch voelen veel deelnemers zich onvoldoende betrokken, omdat zij informatie missen. En ze weten achteraf vaak niet wat er met hun inbreng is gebeurd. Inwoners en raadsleden zien ook vaak niet terug of plannen door het participatietraject beter zijn geworden.

De rekenkamer adviseert de gemeente om de participatie te verbeteren op zes punten:

1. Voorafgaand aan het traject aan de betrokken personen meer duidelijkheid geven over de inhoud: vooral welke invloed inwoners hebben en wat er met hun inbreng gaat gebeuren.
2. Bepalen wie er een belang hebben bij het project en ervoor zorgen dat zij bereikt worden.

3. Tijdens het traject open zijn over wie waarover beslist en wat de gemeente wel en niet doet voor de inwoners. En daarbij afspraken nakomen en open en eerlijk uitleggen hoe de inbreng van inwoners wordt beoordeeld en meegenomen.
4. Duidelijk terugkoppelen aan inwoners en raadsleden wat er tijdens en na het traject met hun inbreng is gedaan. En uitleggen waarom.
5. In beeld brengen welke inspanningen – in tijd en geld – gedaan zijn voor de participatie en welke resultaten ermee behaald zijn zodat ervan geleerd kan worden.
6. In samenspraak met de gemeenteraad de doelen, rollen en taken die van het programma *Samen Stad Maken* preciezer opschrijven.

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



HOREN, ZIEN EN SAMEN DOOR

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

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 <i>Samen stad maken</i> 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 <i>Samen stad maken: participatie</i>	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	Tijddlijn	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	Tijddlijn	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	Tijddlijn	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	Tijddlijn	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	Tijdljn	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	Tijdljn	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 in 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.

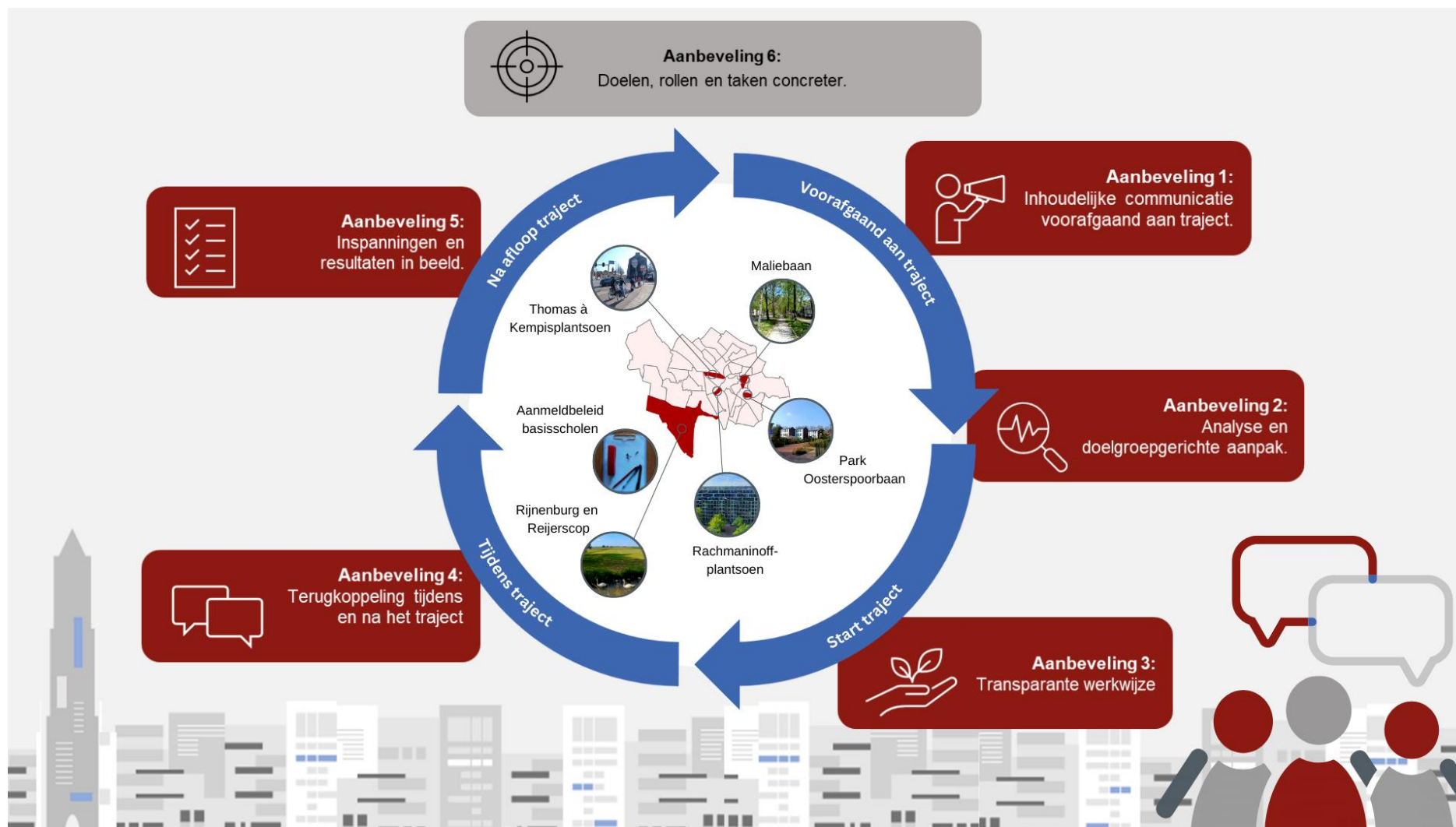
De gemeente spant zich op veel manieren in om inwoners te bereiken, maar de diversiteit onder de deelnemers neemt niet toe.

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.



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 *outreaching* 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:

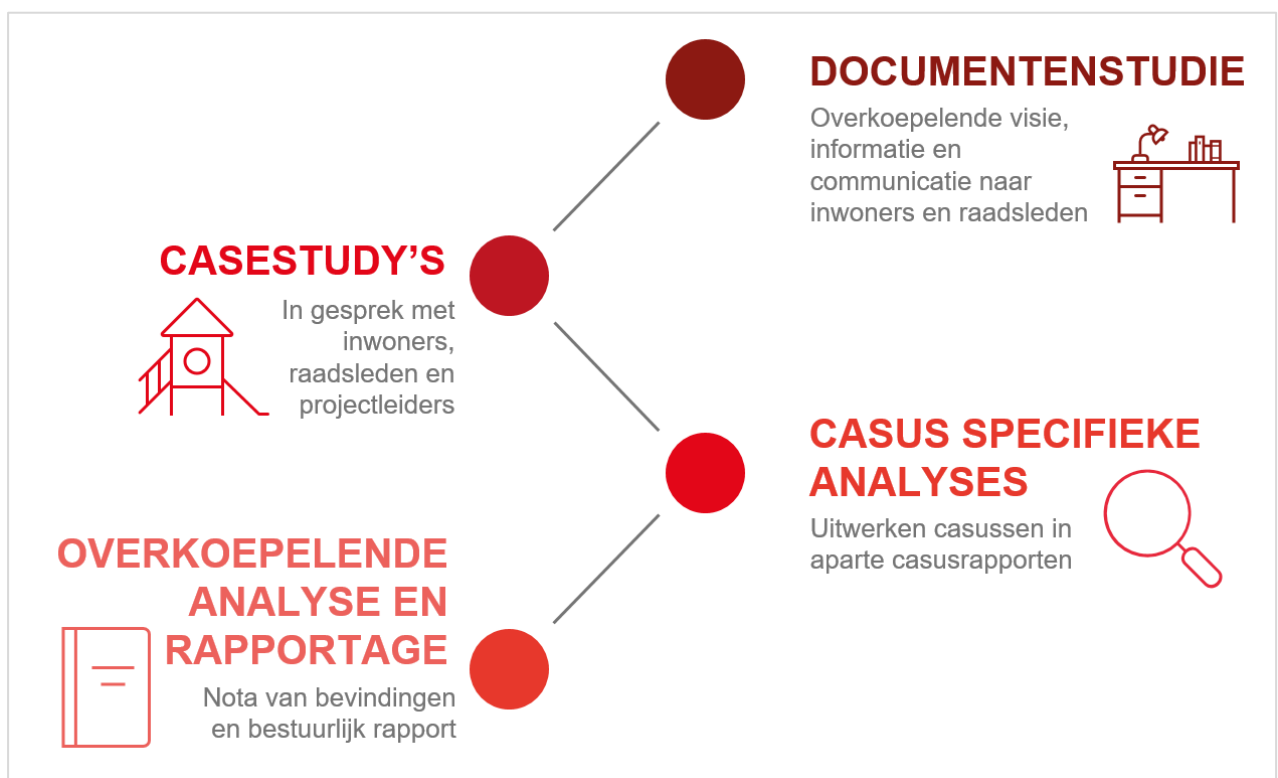
- 1) Hoe vult de gemeente Utrecht sinds 2018 inwonerparticipatie in?
- 2) Wat betekent deze invulling door de gemeente in de praktijk voor de inwoners en de betrokkenheid van de raadsleden?
- 3) Welke resultaten boekt de gemeente met inwonerparticipatie en hoe beoordelen inwoners en raadsleden dit?
- 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 wordt voldaan. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm wordt voldaan en groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm wordt 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

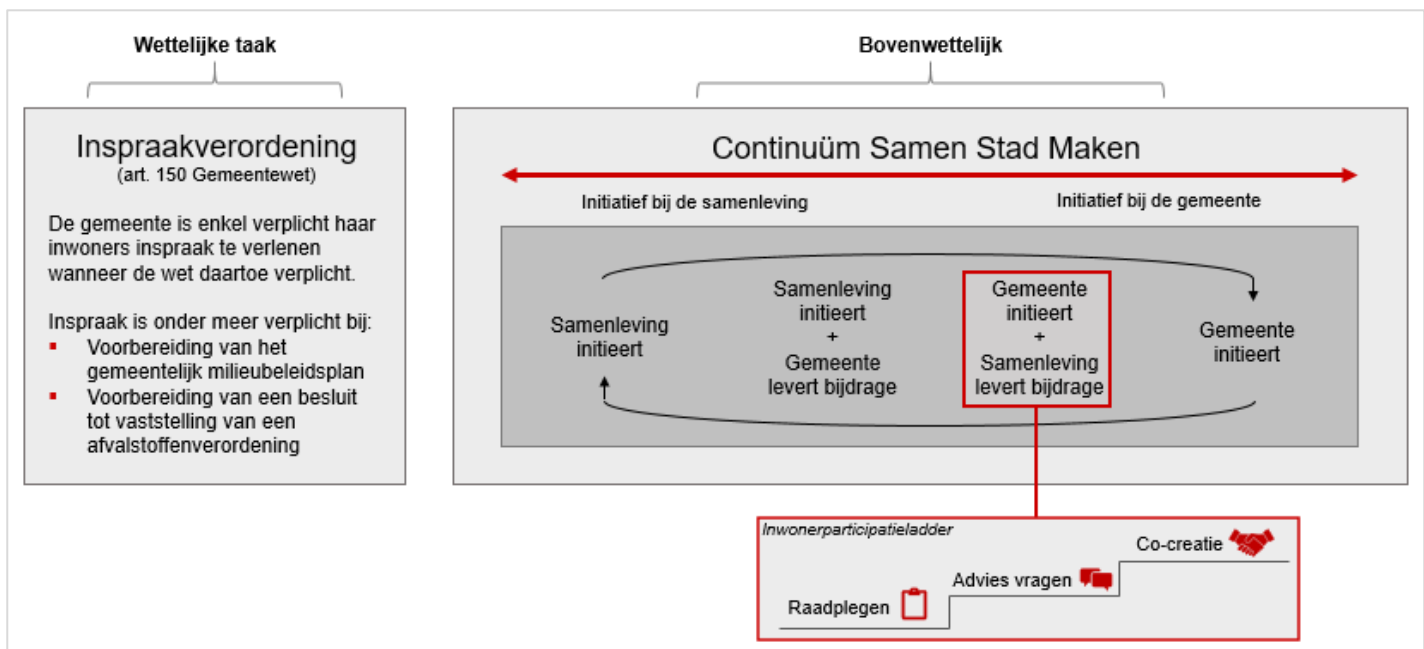
Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van de onderstaande vier stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 1.



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).



- 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 'Dialogsessies Samen stad maken' zijn onderzocht. Het Rachmaninoffplantsoen maakt onderdeel uit van '10 jaar Welgelegen'; een van de casussen van de Dialogsessies. 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.



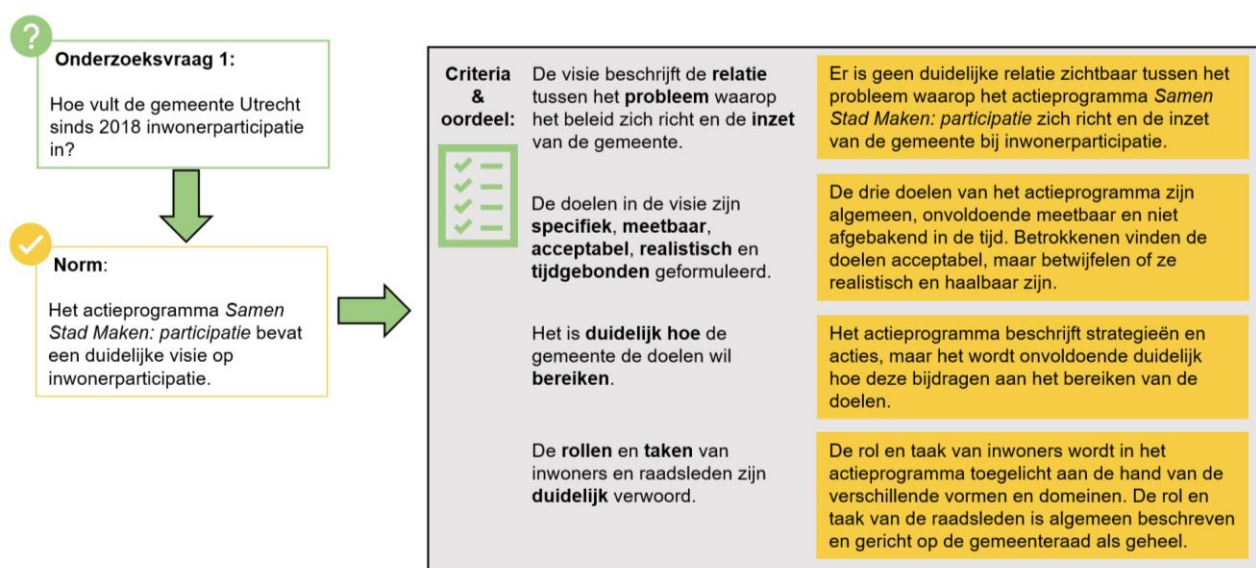
Oosterspoorbaan (fase 3)

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 Utrechtters gaat opzoeken, aan wil sluiten op hun leefwereld, duidelijk wil zijn over de randvoorwaarden, financiële mogelijkheden en besluitvorming, en dat zij van wijk- naar buurniveau 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 *AI 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 inwonerpactparticipatiebeleid 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

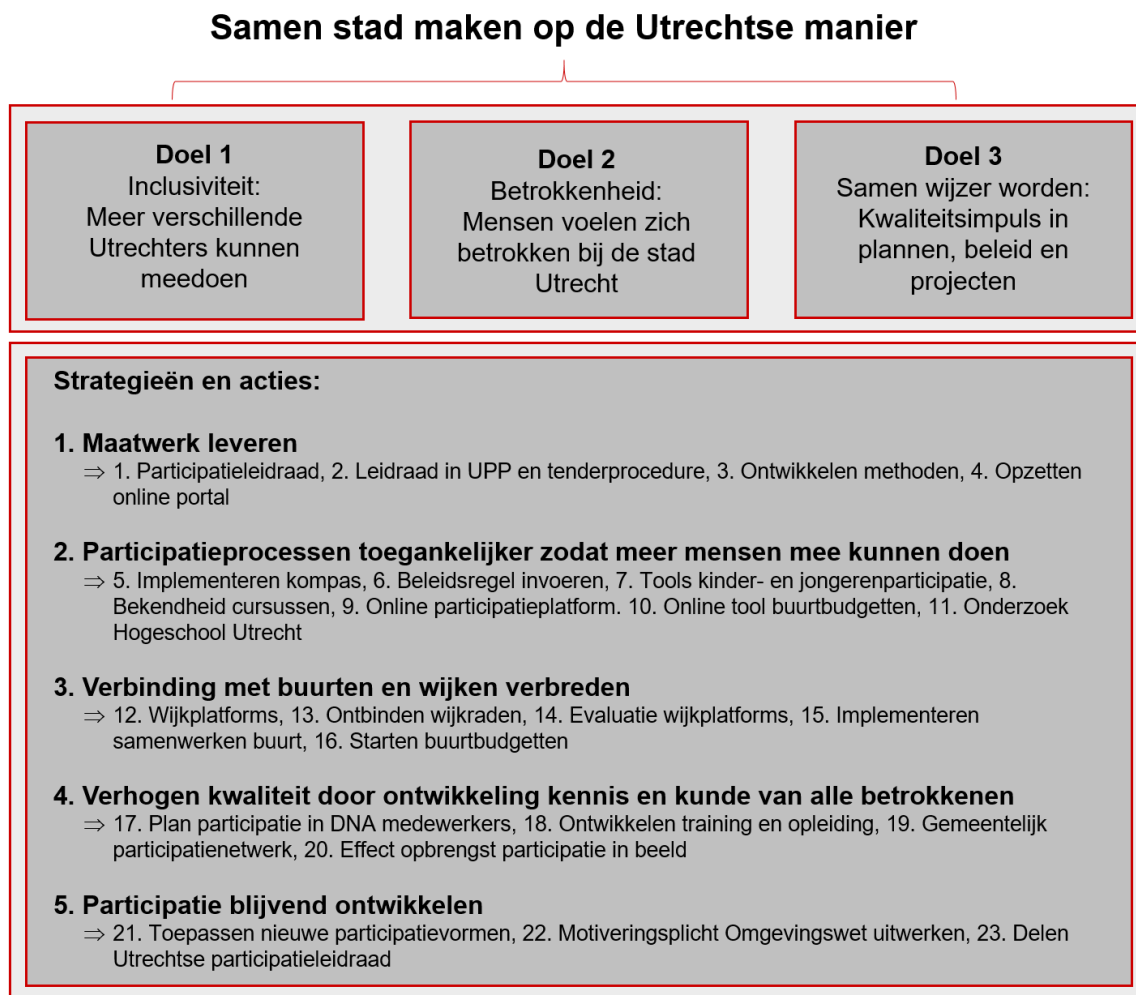
De operationalisering van de doelen vindt plaats via vijf strategieën met bijbehorende acties, maar deze worden niet direct in verband gebracht met de drie gestelde doelen (zie figuur 2.1). Daarmee wordt niet duidelijk of en hoe deze strategieën en acties gaan bijdragen aan

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 migratieachtergrond⁹, ondernemers¹⁰, 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 inwonerpacticipatietrajecten 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 participatie¹⁴, maar dat het in de praktijk al snel 33% van de totale projecttijd in beslag

¹³ Gemeente Utrecht (2 december 2021). 4^e 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). *3^e 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 specifiek 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*.



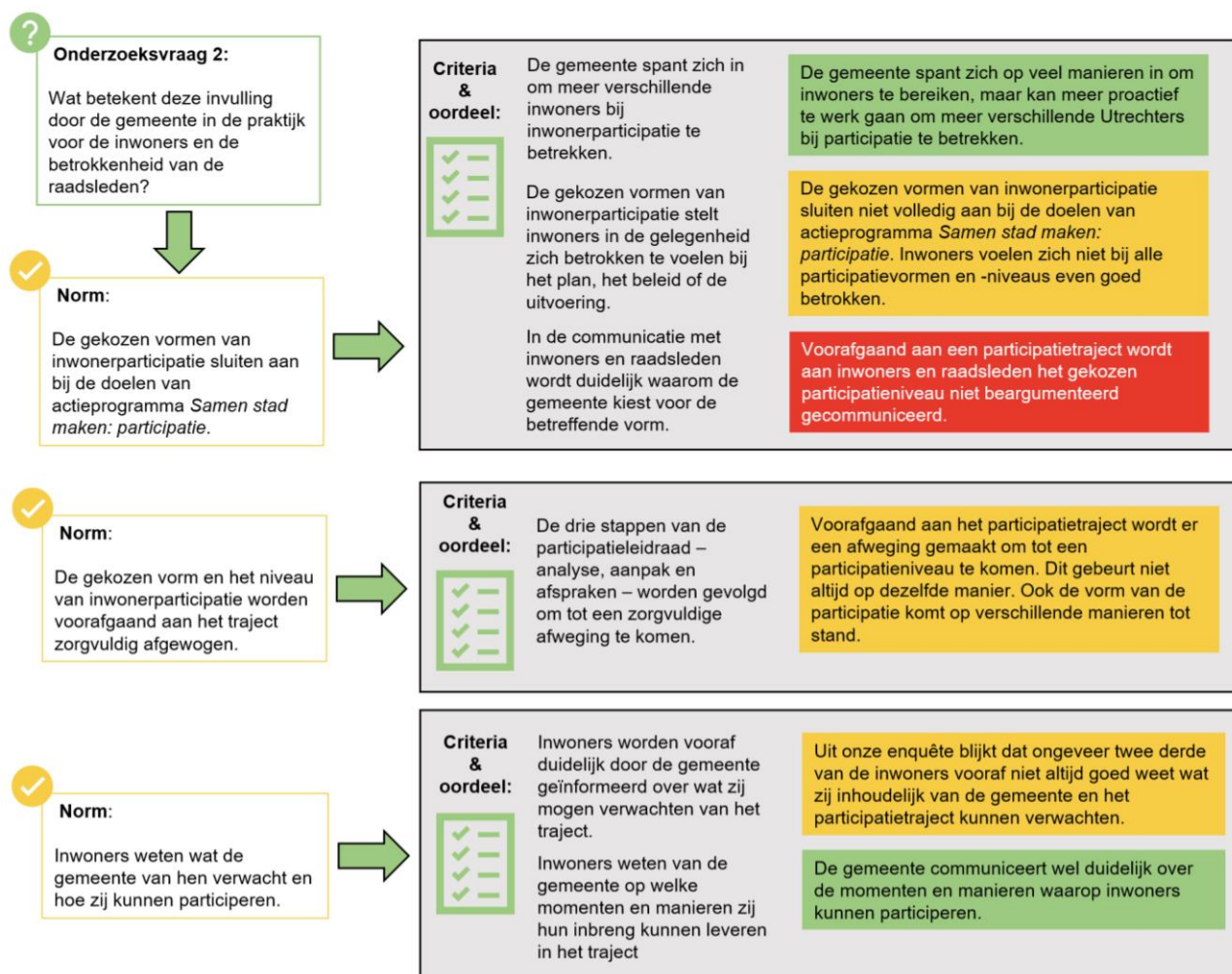
Maliebaan

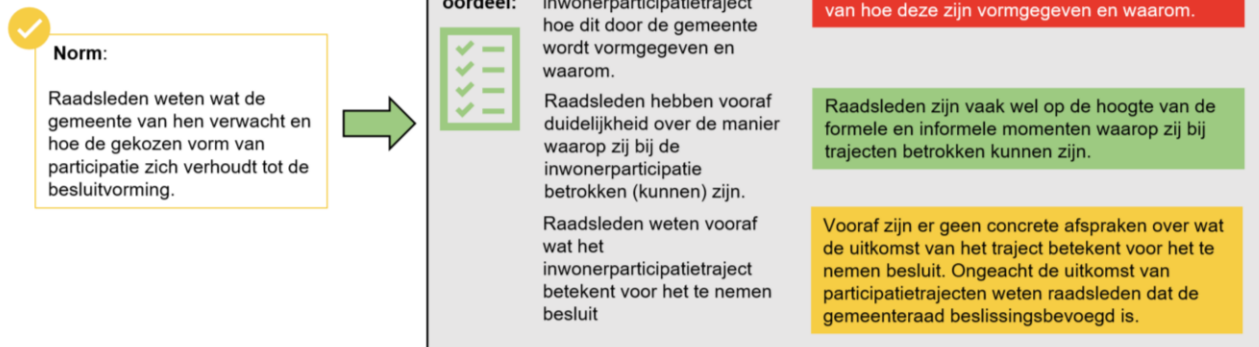
3 ERVARINGEN

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 inwonerp participatie 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 wroeging 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 (informerende). 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)

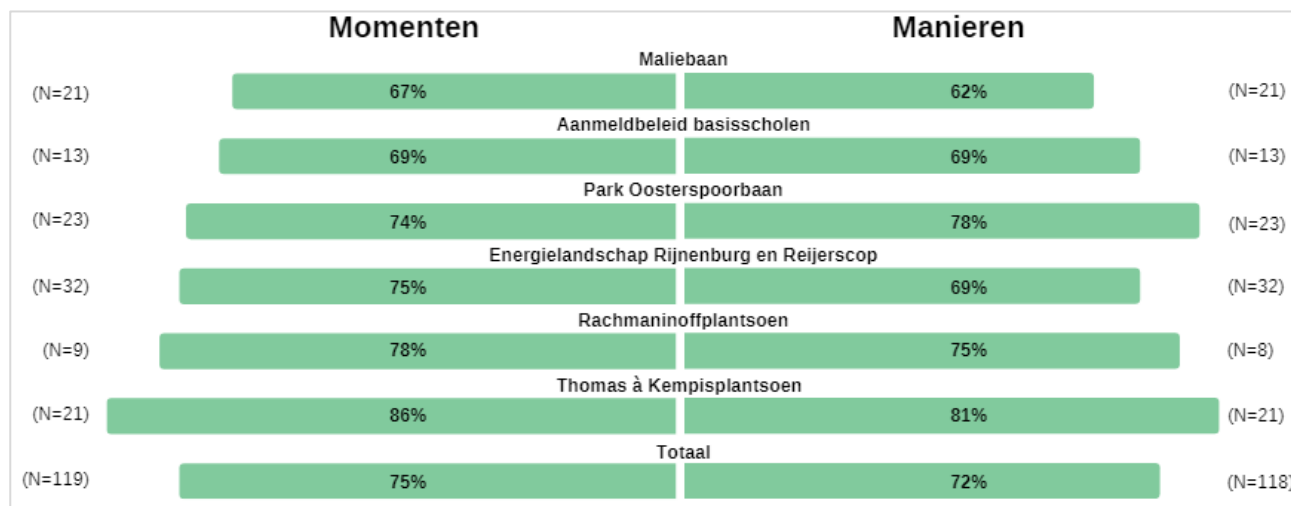
geven vaker aan dat hun verwachtingen vooraf overeenkwamen met de situatie in de praktijk. Dat kan komen doordat deelnemers bij co-creatie over het algemeen een grotere beïnvloedingsruimte hebben. Wij constateren dat de informatievoorziening voorafgaand aan het traject over wat men van het traject kan 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 betreft 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.



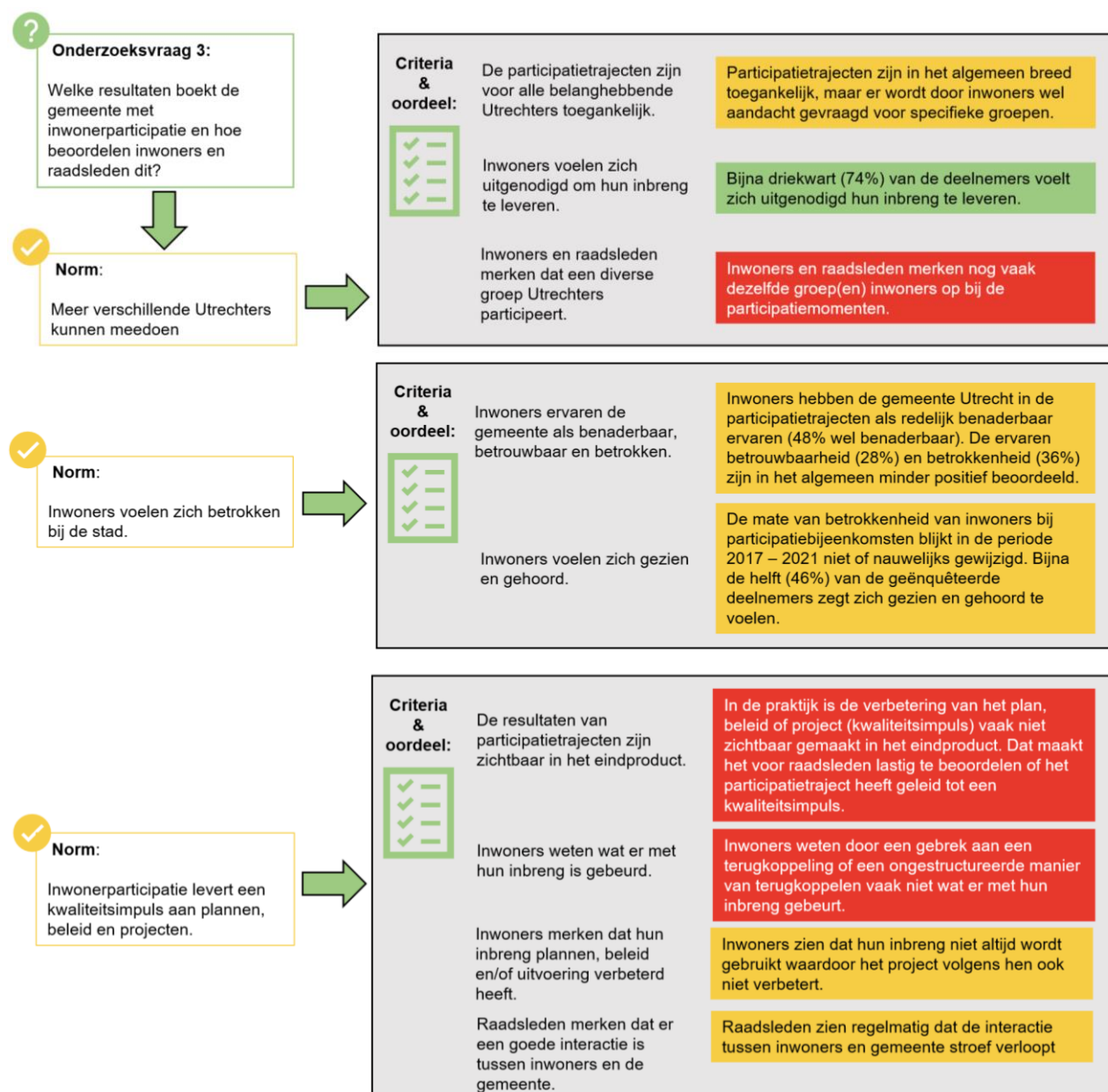
Polder Rijnenburg

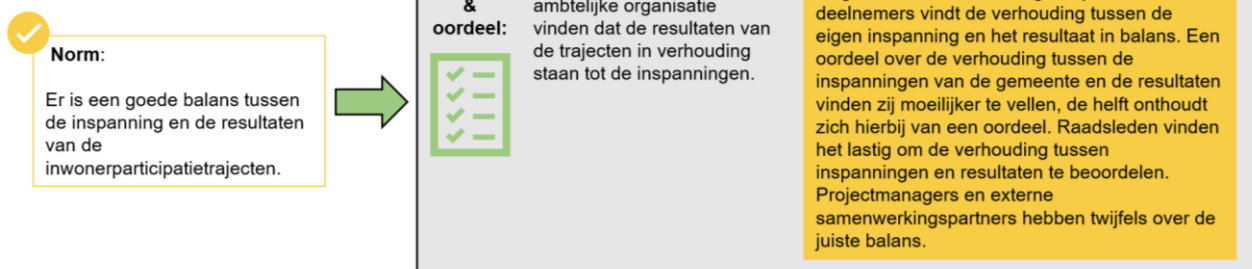
4 RESULTATEN

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). *4^e voortgangsrapportage Samen stad maken*. Pagina 2.

³⁹ Gemeente Utrecht (10 juni 2021). *3^e 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 geënuquêteerde 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 geënuquêteerde 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 geënuquêteerde 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*.

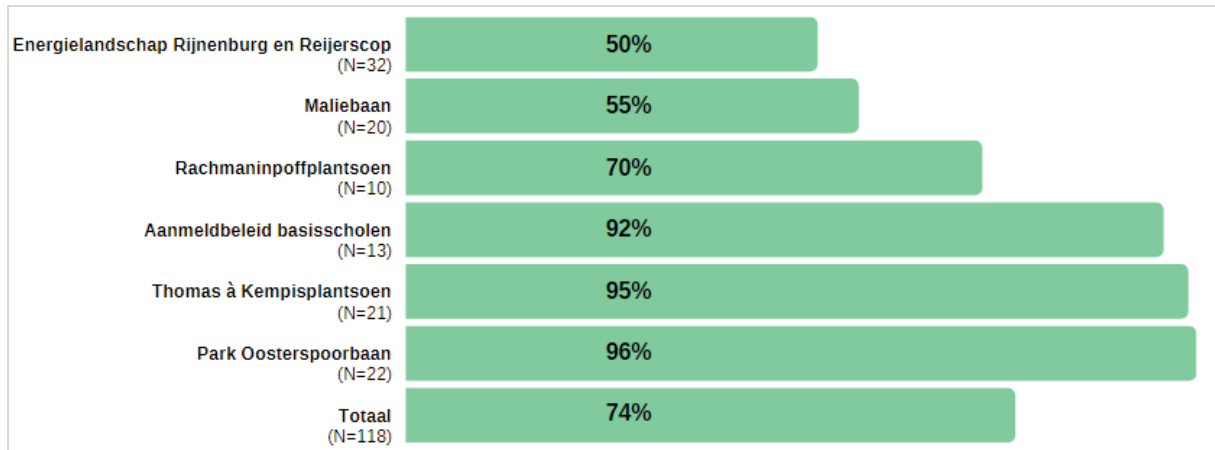
⁴² Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht; Enquête onder inwoners*.

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.

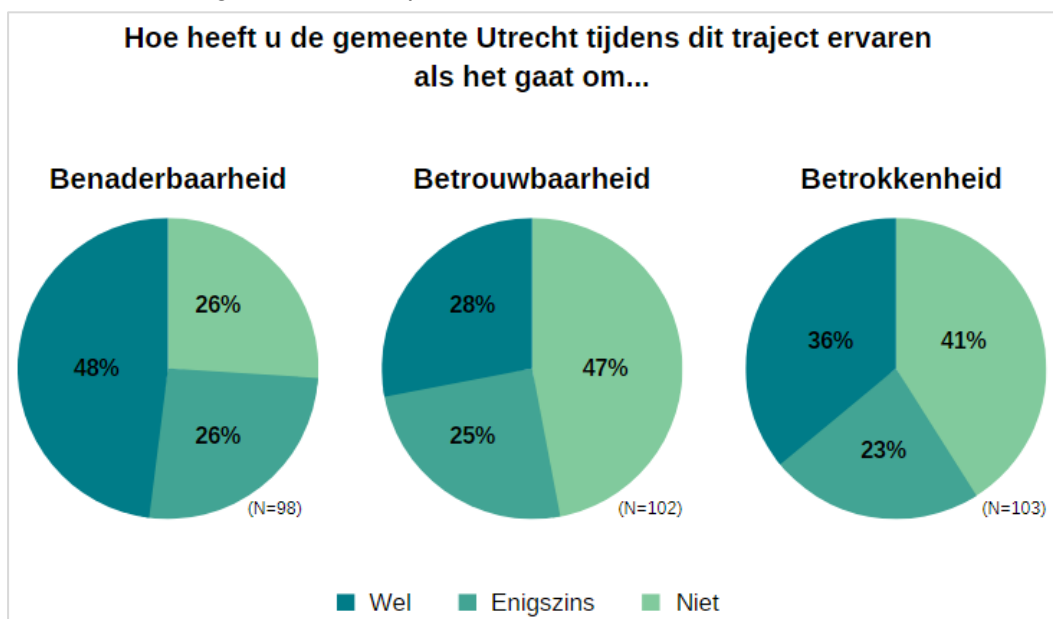
Gemeente Utrecht redelijk benaderbaar, betrouwbaarheid en betrokkenheid in het algemeen minder positief ervaren

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.*

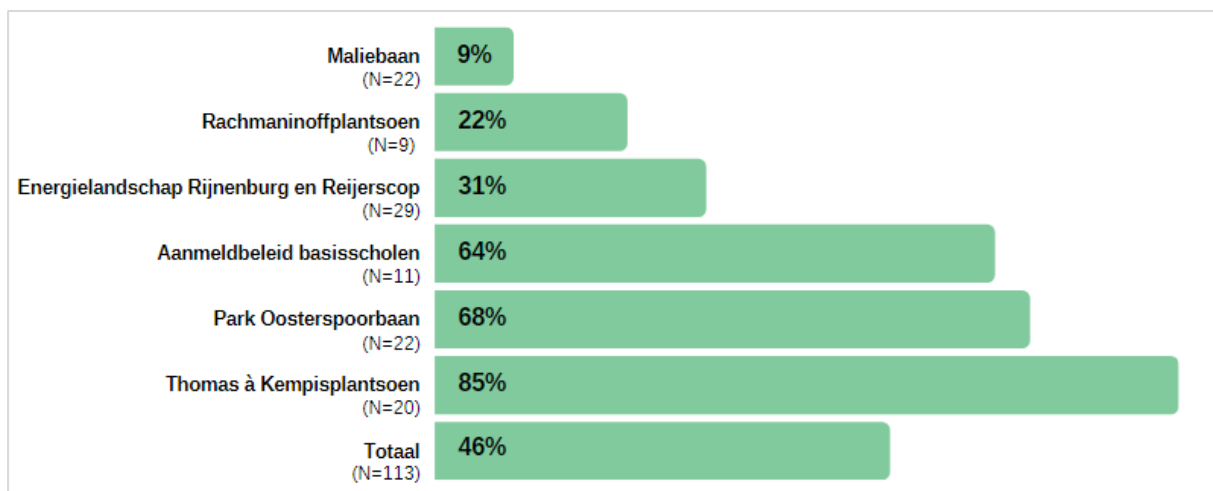
⁵² Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht; Interview externe samenwerkingspartner.*

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.*

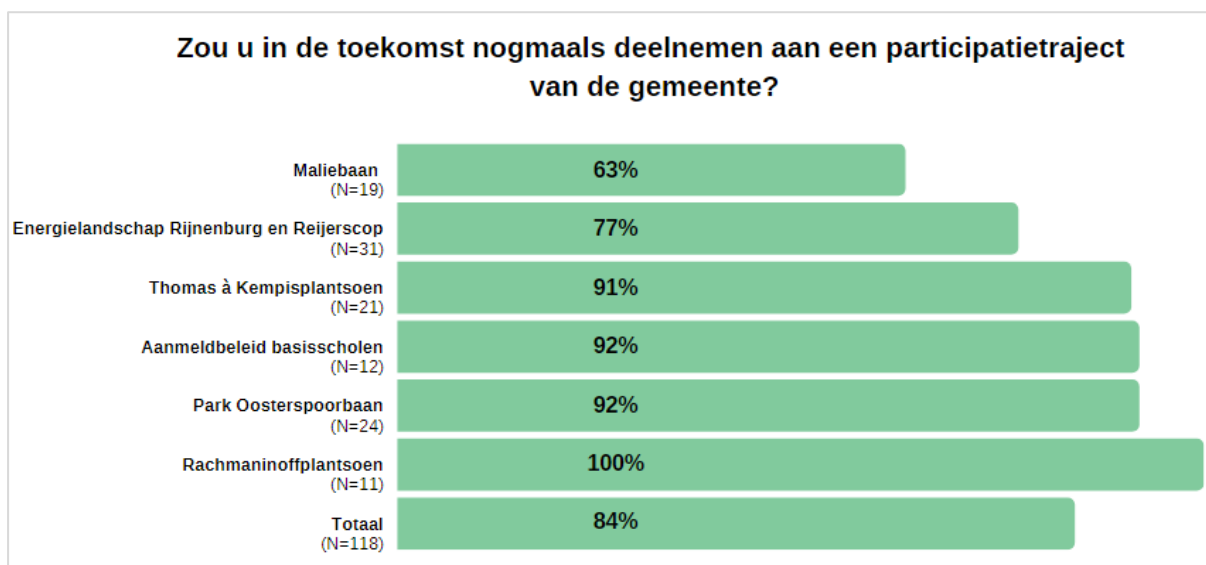
Figuur 4.4 Gemiddeld voelt bijna de helft (46%) van de deelnemers zich gezien en gehoord.



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 waardeoordeel⁵⁶. Volgens hen zit de grootste winst van participatie in de bewustwording van wat er leeft in de buurt⁵⁷. 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*.

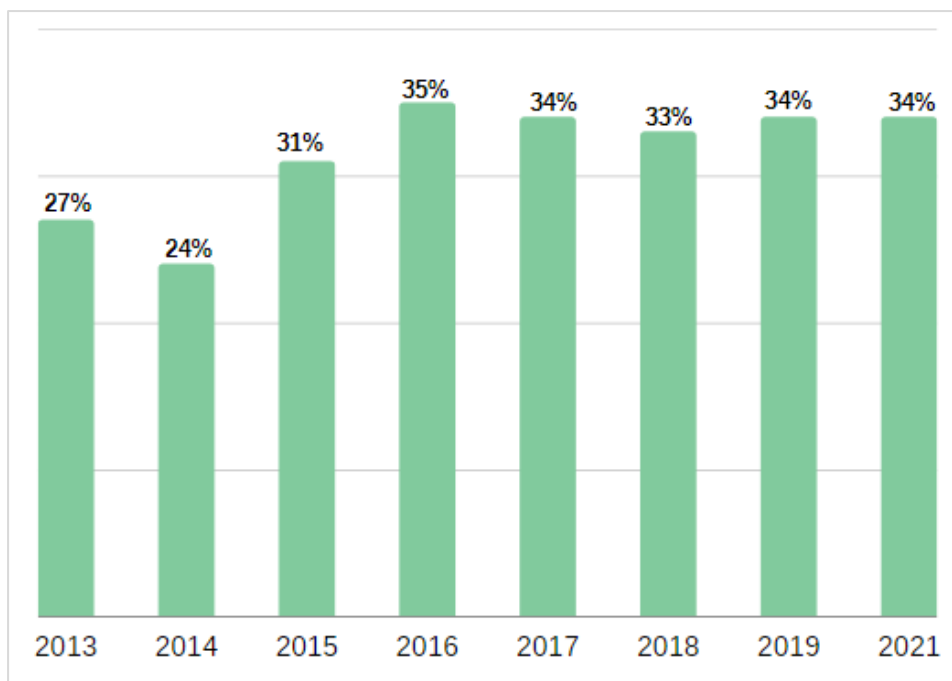
buurt en wijk in. Het is dan zaak van de gemeente om daar iets mee te doen. Dat is waardevol.”⁵⁸ Projectmanagers besteden daardoor meer aandacht aan de zorgpunten van inwoners en laten in voorkomende gevallen ook aanvullend onderzoek uitvoeren zoals bij trajecten de Maliebaan en het Energielandschap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

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 Utrechtse 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

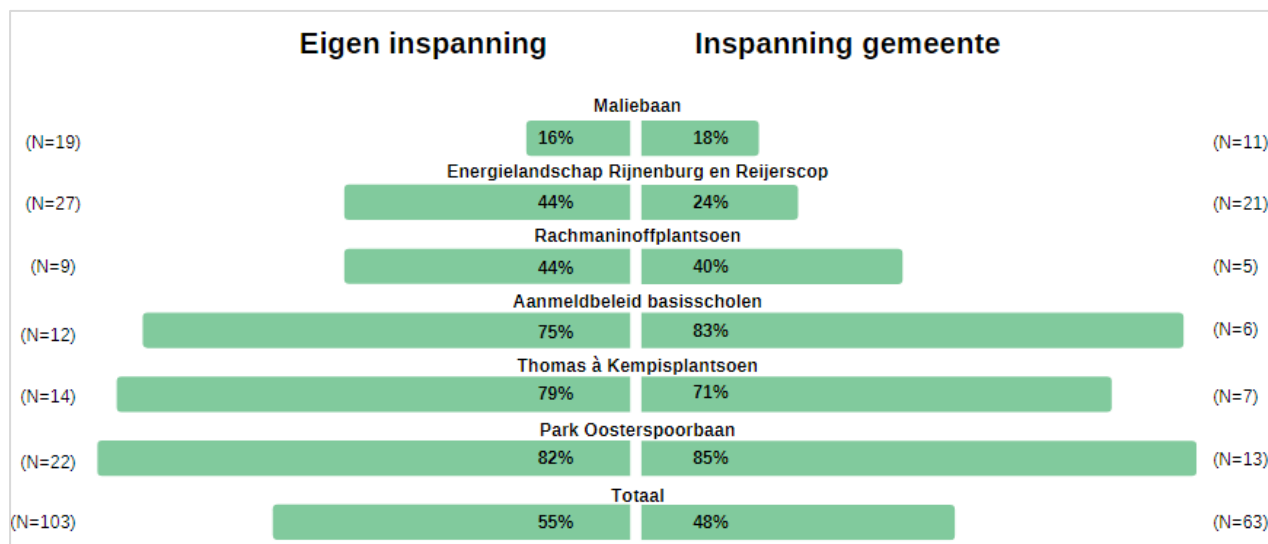
In de gesprekken met inwoners bij de zes casestudy's was zowel aandacht voor de balans tussen eigen inspanning en het resultaat, als de gemeentelijke inspanning en het resultaat. In figuur 4.8 staan de resultaten weergegeven. Iets meer dan de helft (55%; 57 van de 103) van de geënquêteerde deelnemers 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 geënquêteerde 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 stoeve 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 participatietrajecten. 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 geënquêteerden) 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 is. Inwoners 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 geënquêteerde 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 mogelijkheid⁷⁰ 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 denkrichtingen⁷⁴ 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.

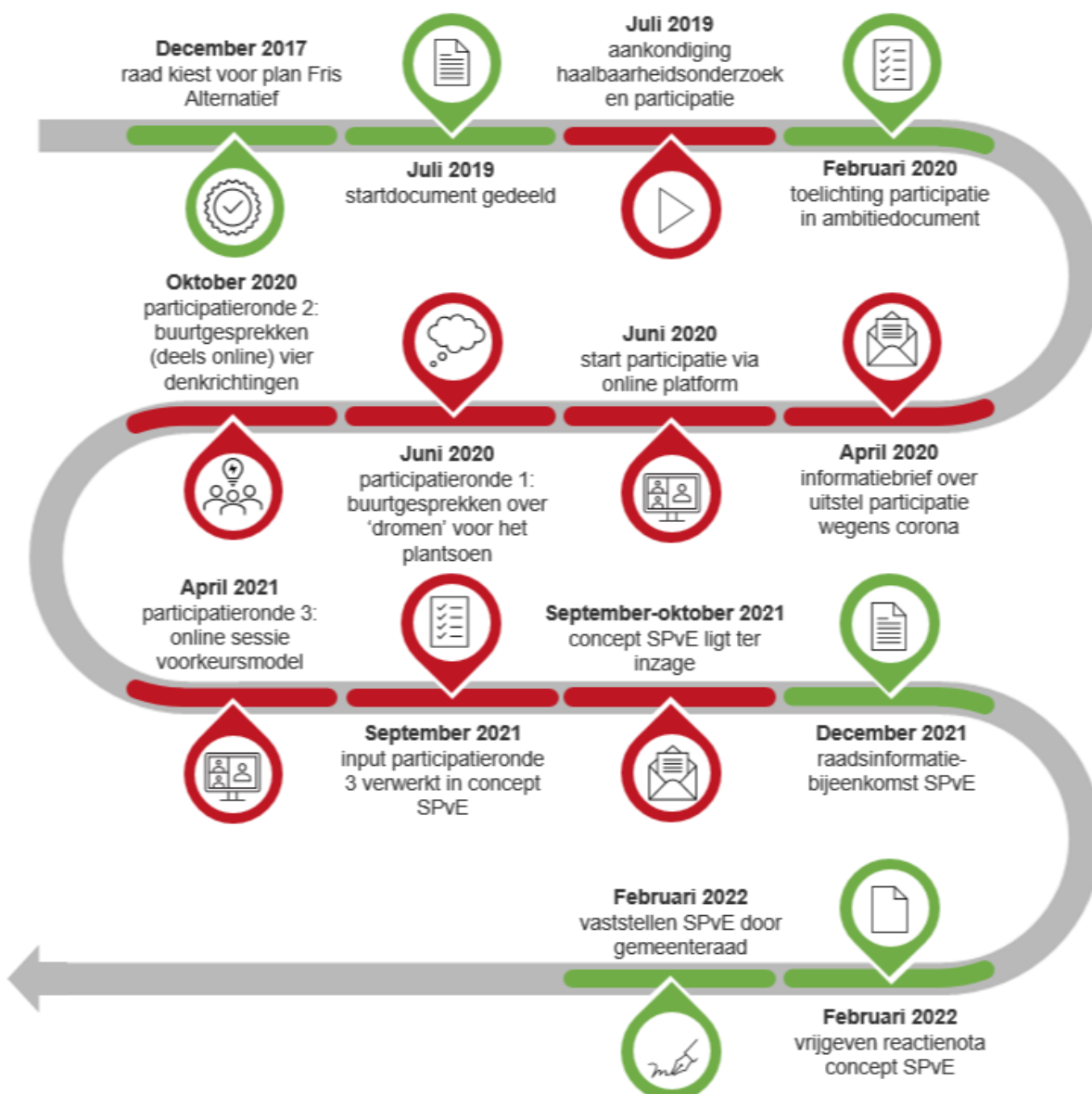
⁷⁰ Herontwikkelingen konden lange tijd mede geen doorgang vinden wegens geluidsoverlast. In het plan van Fris Alternatief wordt de Thomas-a-Kempisweg afgesloten voor verkeer en veranderd in een park. Daardoor ontstaat er aan één kant van het plantsoen een geluidsluwe zijde. Dat geeft Mitros en Portaal 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 ingevuld⁷⁵. 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 uitgangspuntendocument⁸⁰ 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 toegankelijkheid⁸¹ 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 participatiebijeentkomsten 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 belangrijkste 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 kwaliteitsimpuls⁸⁴ 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 buurt⁸⁶. 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.

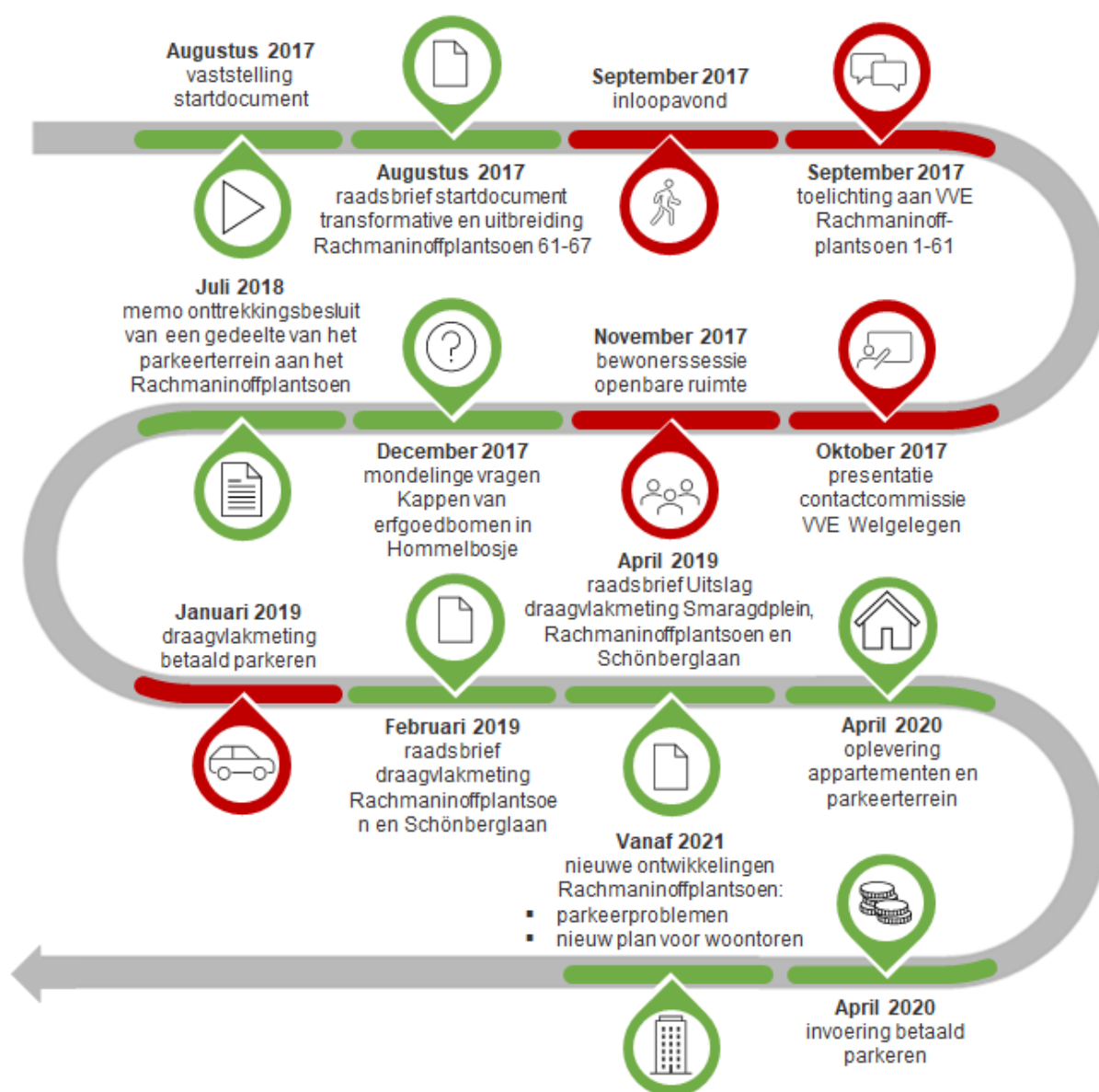
⁸⁹ Gemeente Utrecht (9 april 2019). Raadsbrief *Uitslag draagvlakmeting gebieden rond Smaragdplein, Rachmaninoffplantsoen en Schönberglaan*.

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 raadsragen 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

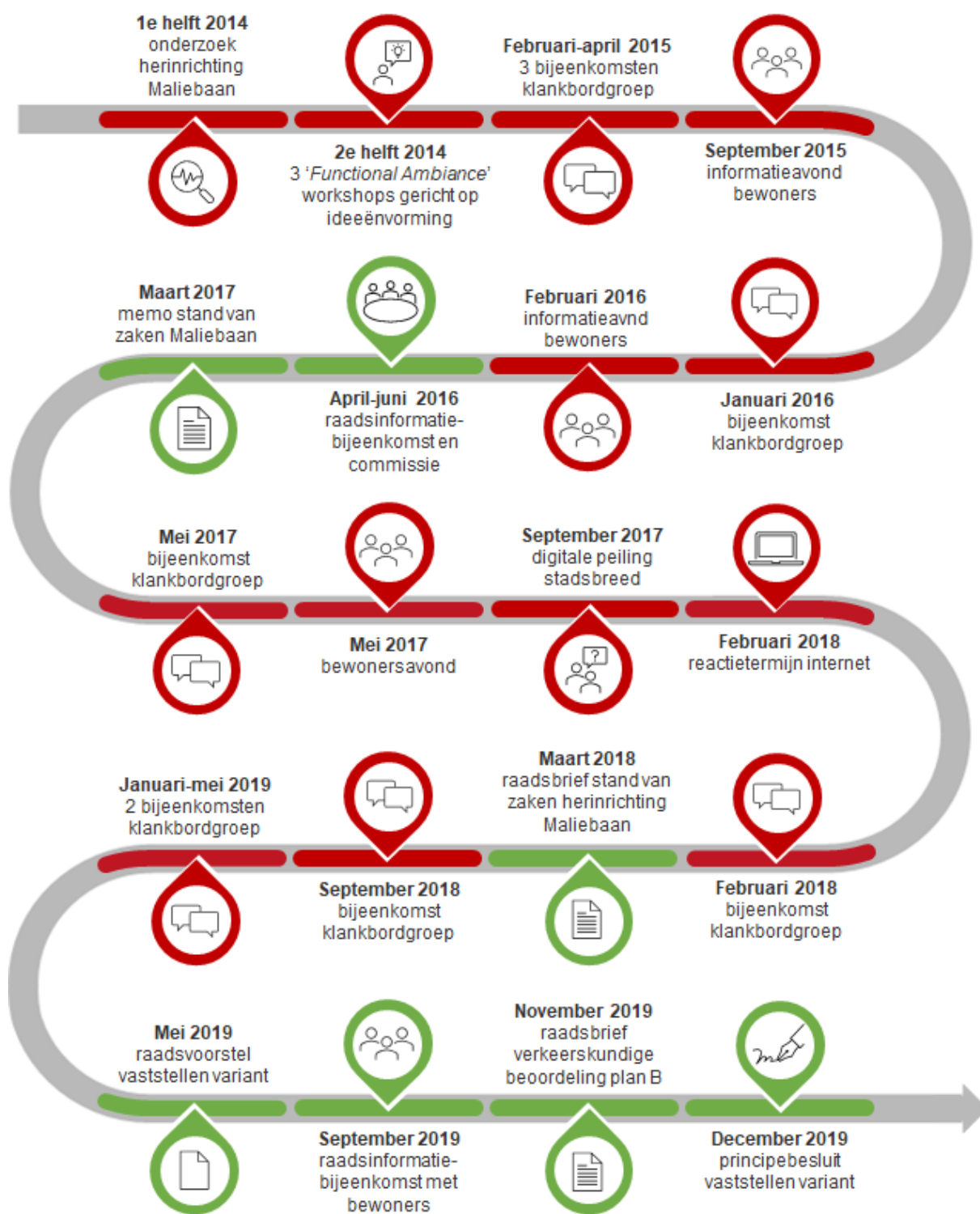
In de jaren 2019 t/m 2022 is – na een principebesluit van de gemeenteraad voor één variant in december 2019 – onder leiding van een nieuwe projectmanager gewerkt aan het Integraal Programma van Eisen (IPvE). In 2020 en 2021 zijn in dit traject verschillende inwonersavonden georganiseerd. Een deel had 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.

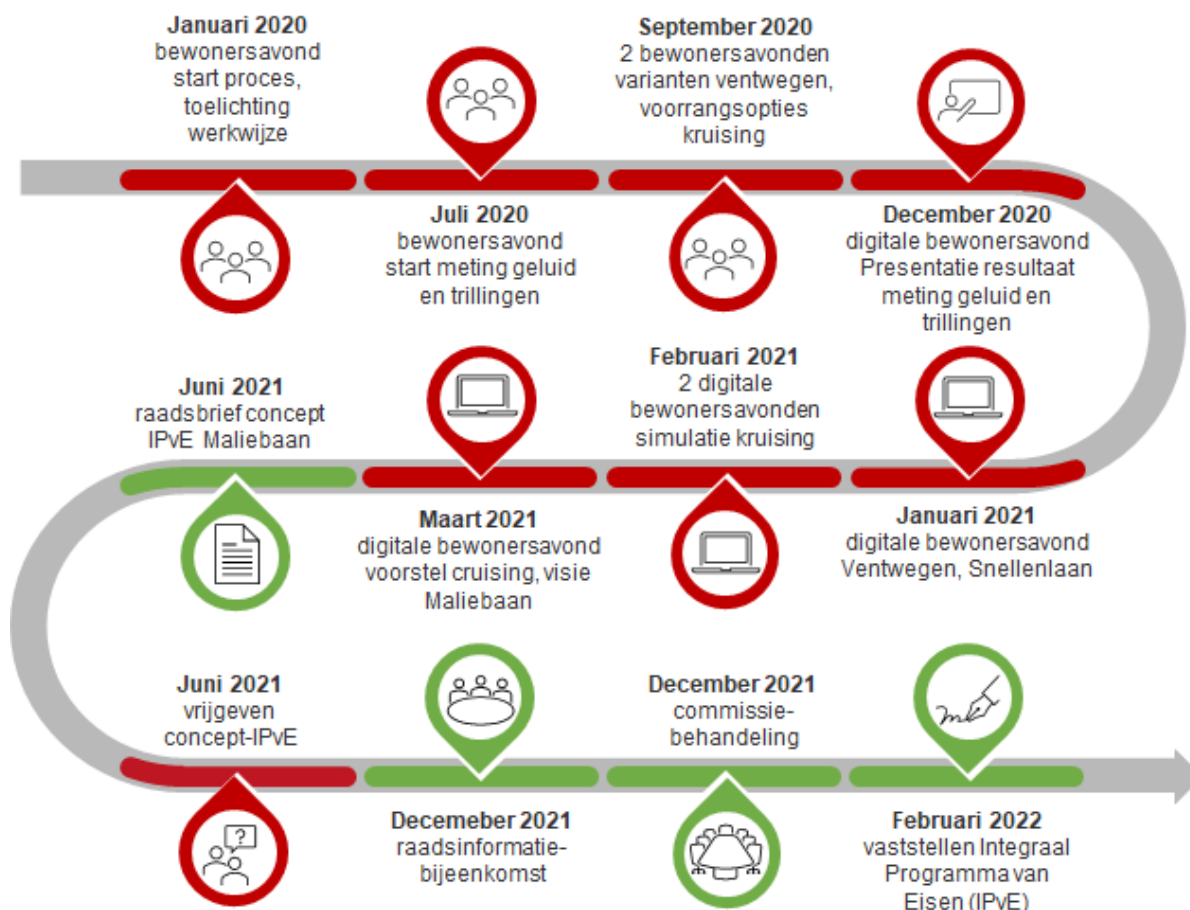
Voor dit traject hebben we met 57 inwoners gesproken. Daarvan hebben 22 mensen aan het participatietraject deelgenomen en 35 niet.

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*.





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 geëncquêteerde 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 ambience*, 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.

Verskillende 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 wandelpad¹¹⁶.

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 fitnessstoestellen, 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 gemeente¹¹⁷.
- 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*.

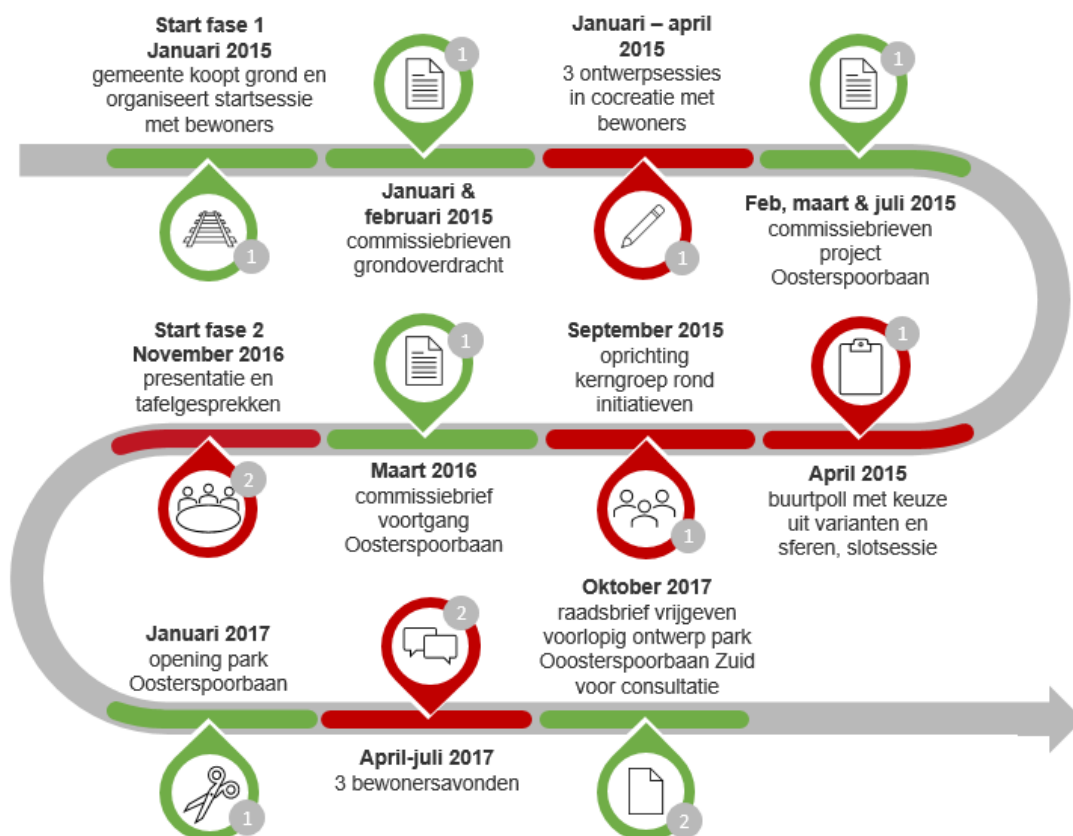
¹¹⁷ Gemeente Utrecht (2018). Memo *Deelname aan Stichting Tijdelijke Natuur en beplanting zijkant Oosterspoorbaan*.

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

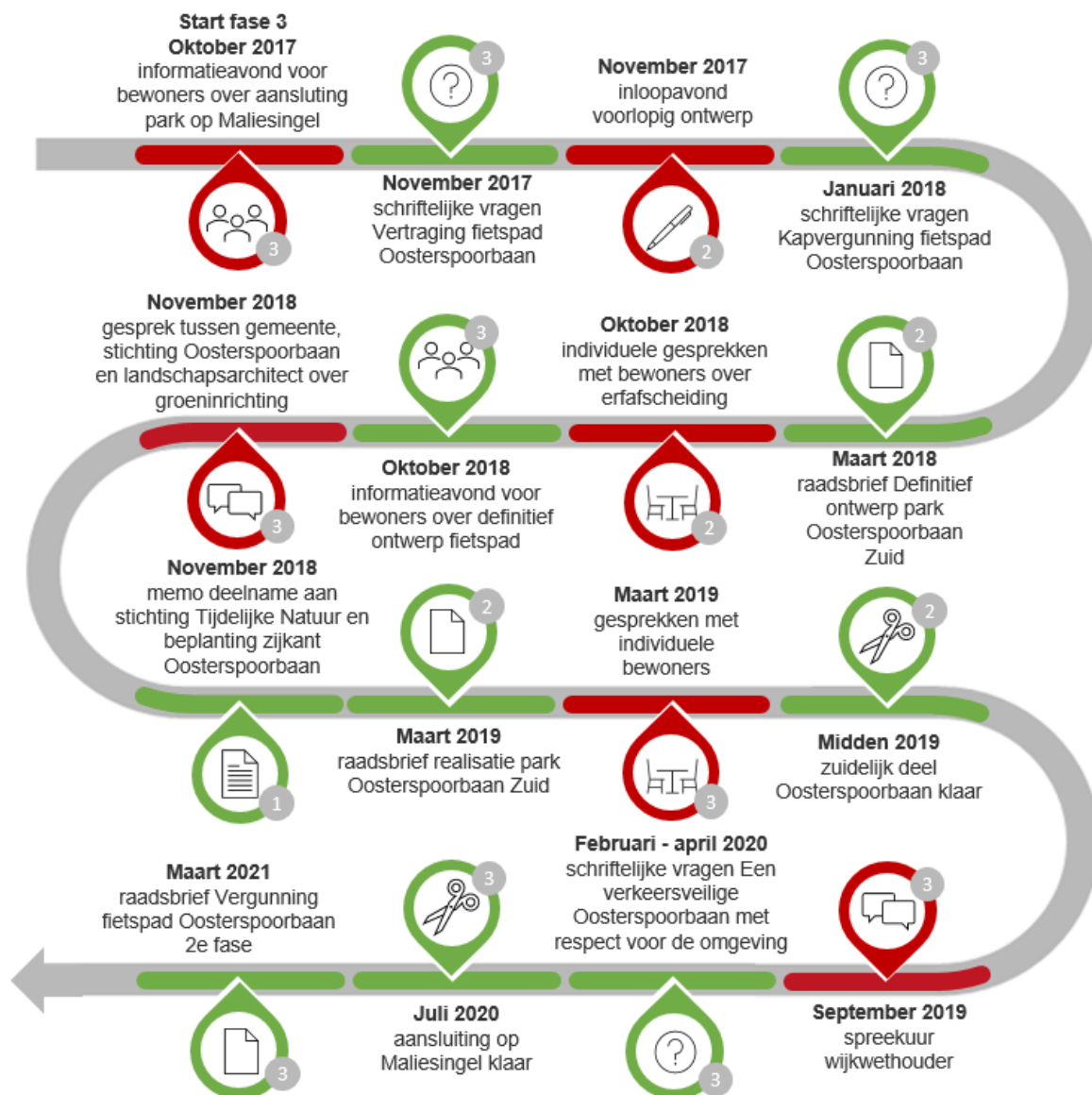
In feite gaat het om drie participatietrajecten met verschillende participatieniveaus. In fase 1 ging het om een initiatief uit de buurt dat in co-creatie is uitgewerkt. In fases 2 en 3 was de beïnvloedingsruimte van bewoners kleiner en ging het om een traject dat is geïnitieerd door de gemeente zelf. Formeel is voor deze fases geen participatieniveau vastgesteld, volgens de projectleiders gaat het om raadplegen¹¹⁸. 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 van een 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 REIJERSCOOP

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 2017¹²³ 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-rijenburg-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 Energie¹²⁵ 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 gehouden¹²⁹ 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 Utrechtse en omgeving*. Geraadpleegd via: <https://rijne-energie.nl>.

¹²⁶ Gemeente Utrecht (19 februari 2021). Raadsbrief *Selectiebesluit Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop*

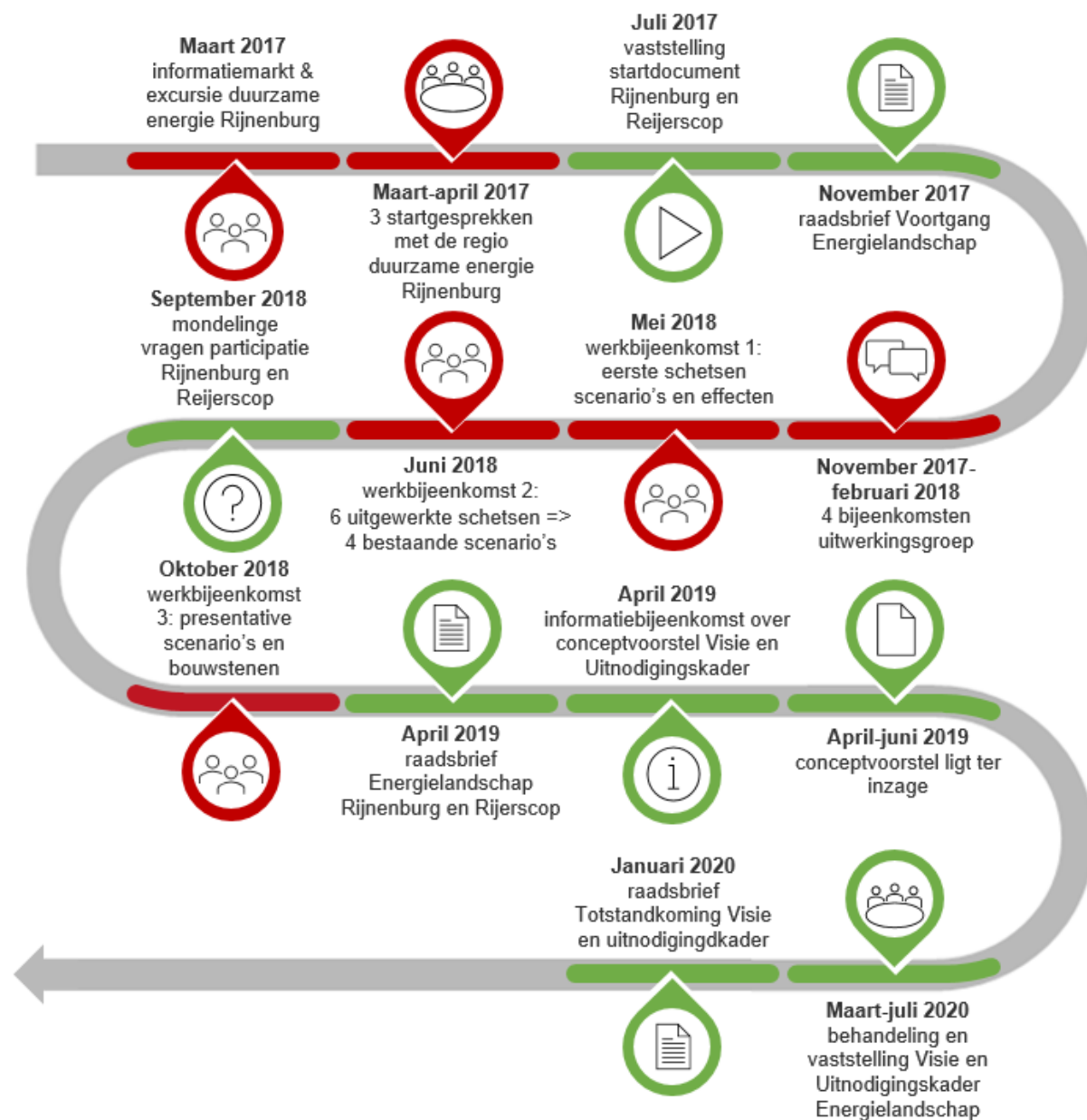
¹²⁷ Gemeente Utrecht (7 september 2022). Raadsbrief *Voorontwerp en vergunningaanvraag windmolens Rijnenburg en Reijerscop*

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 uitwerkgroep 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 uitwerkgroep 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 uitwerkgroep 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 uitwerkgroep 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 toestuur.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 Rijnburg en Reijerscop: Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnburg 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 inwonersorganisatie¹⁴² 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 acteesessie.” 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 ervoeren 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 participatie¹⁵⁰ 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 projectbrief¹⁵³ 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*.

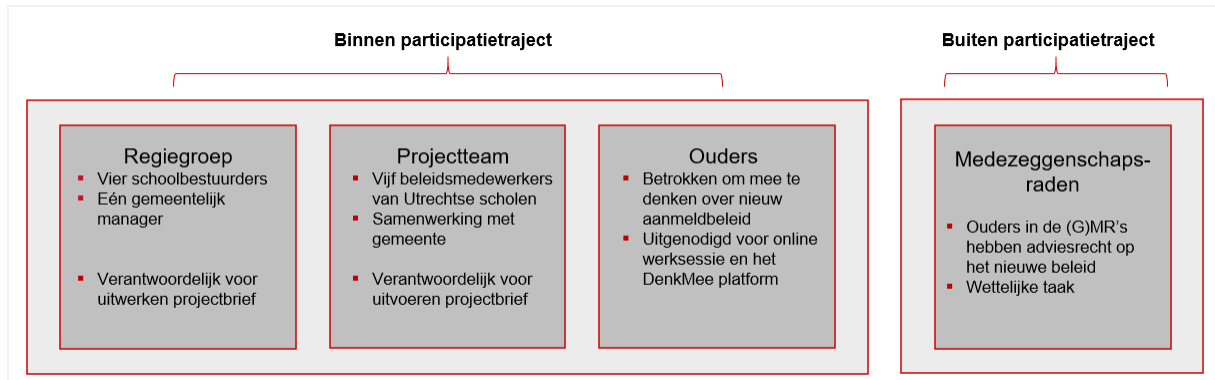
¹⁵¹ Rekenkamer Utrecht (12 juli 2022). *Interview raadslid*.

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.

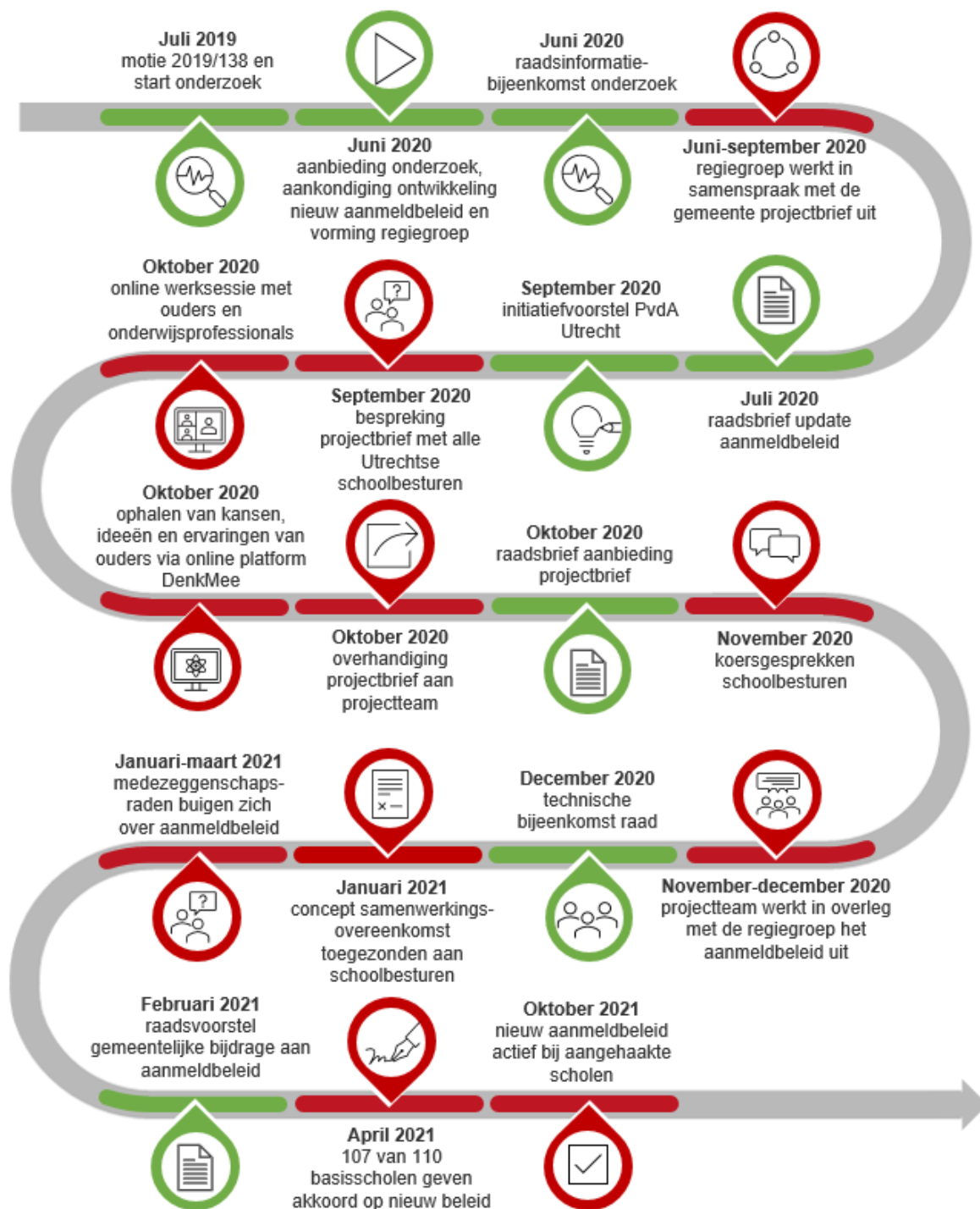


Bron: Rekenkamer Utrecht (2022).

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 gecreëerd. Geëvalueerde 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 ontwikkelen¹⁵⁶. 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 was¹⁶⁰. 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
Energie landschap 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 verbeter suggesties 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
- Communicatiestrategie 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
- Fietzersbond
- 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 AI 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). *3^e 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). *4^e 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*.
- VVD (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.

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/

