Bundel - Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 26 januari 2023

1 Opening

2 Vaststellen van de agenda van 26 januari 2023

3 Vaststellen van ingekomen agenderingen (Procedure)

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

Agenderingen commissie VBF 260120232PROCEDUREEL.doc

Behandelvoorraad 260122 Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën (2).docx

3.1 Raadsbrief Regionale Veiligheidsstrategie

Raadsbrief Regionale veiligheidsstrategie.docx

Regionale veiligheidsstrategie 2023-2026.pdf

CONCEPTreactiebrief consultatie Regionale veiligheidsstrategie 2023-2026.docx

3.2 Raadsbrief inhoudelijke uitgangspunten programmabegroting en beleidscyclus nieuwe stijl

3.3 Rapport Rekenkamer Utrecht: ‘Horen, zien en samen door’

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

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

3.4 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven en Jaarplan 2023 van de Rekenkamer Utrecht

20221212 Jaarplan 2023 Rekenkamer Utrecht.pdf

Overzicht raadsbrieven 6 december 2022 tot en met 19 januari 2023.docx

4 Verslagen

Ter vaststelling:
Conceptverslag commissie VBF 15 december 2022.

ConceptverslagCommissieVBF2022-12-15.doc

5 Toezeggingen/Moties

Ter vaststelling.

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie).pdf

6 Ingekomen stukken

Openbare lijst van ingekomen stukken voor commissie VBF 26 januari 2023
Nr. 1. Petitie drugsoverlast Lucasbolwerk e.o. 22 december
Het ingekomen stuk met het afdoeningsvoorstel staat conform de AVG, in iBabs achter een slotje

LIS VBF 26012023.docx

7 Verslag Adviescommissie Controle en Financiën

Ter Kennisname:
Verslag Adviescommissie Controle en Financiën 17 november 2022

Adviescommissie C&F 17-11-2022.docx

8 Raadsbrief Uitvoeringsbrief coalitieakkoord, planning op hoofdlijnen

Burgemeester, Beleidsterrein: Bestuurlijke Zaken
Indicatieve behandeltijd: 90 minuten
Geagendeerd door: (VOLT), (VVD), (CDA), (EenUtrecht)
De Rekenkamer heeft op 19 oktober 2022 een brief naar de gemeenteraad en het college gestuurd met haar zienswijze op het coalitieakkoord in relatie tot de navolgbaarheid van de uitvoering en de verantwoording hierover. De conclusies zijn een herhaling uit eerdere rapporten: er wordt onder meer geconstateerd dat de concreetheid van ambities en doelen beter kan en dat de aansluiting van ambities en maatregelen niet volledig is. Het is van belang om de ontwikkeling en uitvoering van (nieuw) beleid goed te kunnen volgen. Het stelt de raad in staat om de voortgang op dossiers inzichtelijk te hebben, na te gaan of de doelen met deze inzet behaald kunnen worden en waar nodig op tijd bij te sturen. Volt, VVD, EenUtrecht en CDA willen graag het debat voeren op hoe dit structureel te verbeteren.
Aangezien dit alle beleidsvelden raakt en er vele voorbeelden zijn, willen we dat het hele college hierbij aanwezig is.

Dossier 3165 voorblad

Raadsbrief Uitvoeringsbrief coalitieakkoord planning op hoofdlijnen (1).pdf

20221019_Rekenkamerbrief_Uitvoering_Coalitieakkoord_.pdf

9 Raadsbrief Proces Sturen en Verantwoorden

Wethouder: Schilderman, Beleidsterrein: Financiën
Indicatieve behandeltijd: 45 minuten
Geagendeerd door: Margreet Ramaker
(VVD), Ruud Maas (VOLT).
VVD en Volt beschouwen de twee raadsbrieven van 5 juli en 13 december als processtukken. Naar onze mening is de raad zelf aan zet voor het bepalen van zijn positie en invulling in de begrotingscyclus. Met deze agendering doen de beide fracties alvast inhoudelijk enkele voorzetten ter versterking van de positie van de raad in de begrotingscyclus.

Dossier 3167 voorblad

Raadsbrief Proces Sturen en Verantwoorden.pdf

10 Raadsvoorstel Zienswijze Kadernota 2024 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Indicatieve Behandeltijd: 45 minuten
De raad heeft de kadernota van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) voor het begrotingsjaar 2024 ontvangen. De kadernota is op 7 november jl. behandeld in de vergadering van het algemeen bestuur van de VRU. Daarbij zijn de adviezen van de bestuurlijke adviescommissie bedrijfsvoering en financiën en de adviescommissie gemeentesecretarissen veiligheid betrokken. In de tabel in bijlage 1 zijn de mutaties van de gemeentelijke bijdragen en vergoedingen aan de VRU opgenomen. De voorliggende kadernota heeft betrekking op het eerste jaar van de nieuwe beleidsperiode 2024-2027. Voor de periode vanaf 2024 wordt de gewenste beleidsontwikkeling opgenomen in de Bestuursagenda VRU 2024-2027. Het regionale risicoprofiel vormt de basis voor de bestuursagenda. Op dit moment worden de reacties van de raden op de eerste versie van het regionale risicoprofiel verzameld en wordt input gevraagd op het te voeren beleid voor de komende beleidsperiode. Op 24 november 2022 heeft de commissie VBF over dit risicoprofiel gesproken. De bestuurlijke bespreking en besluitvorming hierover vindt plaats in de eerste helft van 2023.

Dossier 3126 voorblad

Raadsvoorstel Zienswijze Kadernota 2024 Veiligheidsregio Utrecht.docx

Zienswijzebrief Kadernota 2024 Veiligheidsregio Utrecht (VRU).docx

Aanbiedingsbrief gemeenteraden Kadernota 2024.pdf

Kadernota VRU 2024.pdf

11 Raadsbrief Reactie Rapport Coronalessen Gemeente Utrecht

Burgemeester, Beleidsterrein: Bestuurlijke Zaken
Indicatieve behandeltijd: 90 minuten
Geagendeerd door: Marijn de Pagter (VVD), Rick van der Zweth (PvdA), Maarten Koning (D66), Esma Kendir (S&S), Julia Kleinrensink (GroenLinks), Jantine Zwinkels (CDA)
De coronacrisis heeft de hele wereld, en dus ook Utrecht, twee jaar lang in zijn greep gehouden. De Universiteit Utrecht en Crisisplan B.V. hebben onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Utrecht, ook de gemeenteraad, hebben gehandeld. De VVD, PvdA, D66, S&S, GL en CDA willen het rapport "Grote stad, langdurige crisis. Leren van twee jaar Utrechtse Corona-ervaringen" bespreken tijdens een debat in de commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën. Het debat is gericht op het leren van de crisis en te bepalen hoe de gemeenteraad haar positie kan versterken in vergelijkbare crises.
Op 10 oktober 2022 sprak het presidium over het rapport 'Grote Stad, langdurige crisis, Leren van twee jaar Utrechtse corona-ervaringen'.
Uit het verslag: Gelet op de positie van de gemeenteraad valt het presidium twee zaken op in het rapport: enerzijds de opmerkingen over de informatievoorziening aan de raad (waaronder het niveau van de besprekingen, de informatiebehoefte van de raad en de brieven die naar de raad gestuurd zijn). Anderzijds is het rapport kritisch over de betrokkenheid van raadsleden bij het onderzoek. Naar aanleiding daarvan verzoekt het presidium om scherpere attendering voor deelname aan dergelijke onderzoeken. Het presidium gaat ervan uit dat dit rapport nader wordt besproken in de commissie en daar door de leden geagendeerd zal worden.

Dossier 3166 voorblad

Raadsbrief Reactie Rapport coronalessen Gemeente Utrecht.pdf

Rapport 'Grote stad, langdurige crisis Leren van twee jaar Utrechtse Corona-ervaringen'.pdf

12 Raadsbrief Actieplan Straatintimidatie

Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Indicatieve behandeltijd: 90 minuten
Geagendeerd door: Bert van Steeg, (CDA), Mahaar Fattal (GroenLinks), Tess Meerding, (VVD Utrecht,), David Bosch (PVV), Gert Dijkstra, (EénUtrecht), Hester Assen (PvdA), Bina Chirino (CU), Stefan Gailard (Stadsbelang Utrecht), Berdien van der Wilt (D66), Esma Kendir (Student & Starter), Gert Dijkstra (EénUtrecht).
De gemeenteraad werd onlangs geïnformeerd over het nieuwe Actieplan Straatintimidatie. De fracties van CDA, GroenLinks, VVD, PVV en EénUtrecht juichen het toe dat er nu een nieuwe aanpak ligt. Genoemde fracties herkennen de gestelde prioriteiten, die ook in een eerder debat met de Raad aan de orde zijn gekomen. Zij willen met het college en andere fracties in debat over de manier waarop de verschillende plannen en projecten ten uitvoer kunnen worden gebracht met het beschikbaar gestelde budget. Daarnaast wensen genoemde fracties concrete suggesties te doen die de aanpak verder kan versterken, bijvoorbeeld op het gebied van preventie, handhaving en inrichting van de openbare ruimte.

Dossier 3086 voorblad

Raadsbrief Actieplan Straatintimidatie.docx.pdf

Actieplan Straatintimidatie.pdf

Agenderingen Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën
(Vast te stellen op 26 januari 2023)

Stukken afkomstig vanuit het college		
Datum: 24 januari 2022 Soort stuk: Raadsbrief Regionale Veiligheidsstrategie Burgemeester Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid Commissiegriffier: Jochim Schueler	In de Regionale Veiligheidsstrategie stellen de 38 gemeenten, het Openbaar Ministerie en de politie van Midden-Nederland op regionaal niveau prioriteiten om samen focus te kunnen aanbrengen op de regionale inzet van politie en partners in het veilheidsdomen en om krachten te bundelen. De Politiewet schrijft voor dat voorafgaand aan de vaststelling van de regionale veiligheidsstrategie de burgemeester de gemeenteraad hoort over het concept.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF op 23 februari i.v.m. fatale termijn van 10 maart. 2. Tijd: 45 minuten
Datum: volgt februari 2023 Soort stuk: Raadsbrief inhoudelijke uitgangspunten Programmabegroting en beleidscyclus nieuwe stijl Portefeuillehouder: Schilderman Beleidsterrein: Financiën Commissiegriffier: Jochim Schueler	13 december jl. heeft de wethouder een procesbrief gestuurd over sturen en verantwoorden waarin het begrotingsinstrument verder wordt ontwikkeld. Op 26 januari 2023 is deze brief geagendeerd door VVD en Volt om de wethouder alvast inhoudelijke enkele voorzetten ter versterking van de positie van de raad in de begrotingscyclus mee te geven. In februari volgt een Raadsbrief inhoudelijke uitgangspunten Programmabegroting en beleidscyclus nieuwe stijl. Om het politieke gesprek op hoofdlijnen te voeren voordat er een raadsvoorstel volgt (Q2 2023) is het voorstel om op 23 februari een debat te voeren over de inhoudelijke uitgangspunten. Een debat in de vergadering van 30 maart is te laat in het proces.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF van 23 februari. 2. Tijd: 90 min.

Stukken afkomstig vanuit de Rekenkamer

Datum: 11 januari 2023 Soort Stuk: Rapport Rekenkamer Utrecht: ‘Horen, zien en samen door’ Beleidsterrein: Participatie Wethouder: Eva Oosters Commissiegriffier: Jochim Schueler	De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht. Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht’	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF 2. Tijd: 90 minuten De rekenkamer heeft aangeboden een technische bijeenkomst voorafgaand aan de commissiebehandeling te organiseren. Voorstel is dit te combineren met een technische bijeenkomst over het Jaarplan van de Rekenkamer.

#RAAD030#

Behandelvoorraad Vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën (PROCEDUREEL)

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

Burgemeester Dijksma		
	Openbare Orde en veiligheid Raadsvoorstel Beleidskader cameratoezicht 2023-2026	Cie 120 min. (15/12)
	Openbare Orde en Veiligheid Raadsvoorstel Veiligheidsagenda 2023-2026	Cie 150 minuten (15/12) RIB 60 min (15/12)
	Openbare Orde en Veiligheid Raadsbrief Regionale Veiligheidsstrategie 2023-2026	Cie 23 februari 45 minuten

Wethouder Streefland		
	Personeel en Organisatie Raadsbrief Digitale stad (D66, GL, PvdA, CDA, CU, VVD, PvdD, VOLT, S&S)	RIB 60 min.: 14 maart. (15/12)

Wethouder Oosters		
	REKENKAMER Rapport Rekenkamer Utrecht: 'Horen, zien en samen door'	Cie 90 min.

Wethouder Schilderman		
	Financiën Raadsbrief inhoudelijke uitgangspunten programmabegroting en beleidscyclus nieuwe stijl	Cie 90 min.

Wethouder Voortman		

Te verwachten Raadsvoorstellen/Raadsbrieven

	Financiën Raadsvoorstel Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa	Verwacht Q4 2022
	Financiën Zienswijze meerjarenbegroting BghU	Verwacht Q2 2023

	Financiën Voorstel verbeteren van leesbaarheid en stuurbaarheid begroting	Verwacht Q2 2023
	Financiën *Actualisatie financiële verordening*	Verwacht Q4 2023
	Handhaving en vergunningen *Verordening ingevolge de Wet Basisregistratie adressen en Gebouwen*	*Verwacht Q3 2022*
	Openbare Orde en Veiligheid Oprichting waarborgfonds Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's	*Verwacht Q3 2022*
	Openbare Orde en Veiligheid Uitvoeringsagenda Grenzen Stellen, Perspectief Bieden	*Verwacht Q4 2022*
	Openbare Orde en Veiligheid Integrale gebiedsgerichte aanpakken (1) Amsterdamsestraatweg en (2) Kanaal-Damstraat	*Verwacht Q4 2022*
	Openbare Orde en Veiligheid Uitvoeringsplan Straatintimidatie	*Verwacht Q4 2022*
	Openbare Orde en Veiligheid Raadsvoorstel Integraal veiligheidsplan Utrecht 2023-2026	*Verwacht Q1 2023*
	Openbare Orde en Veiligheid (Herijking) programmaplan Utrecht Zijn We Samen: aanpak polarisatie en radicalisering.	*Verwacht Q2 2023*
	Openbare Orde en Veiligheid Zienswijze voorlopige jaarstukken 2022 en ontwerpbegroting 2024 VRU	*Verwacht Q2 2023*
	Openbare Orde en Veiligheid Partiele herziening APV 2023	*Verwacht Q3 2023*
	Burgerzaken Raadsbrief Onderzoek mogelijk rechtsherstel Sinti en Romagemeenschappen	*Verwacht Q4 2023*
	Participatie Rekenkameronderzoek inwonersparticipatie	*Verwacht Q4 2022*
	Participatie Herijking Programma Samen stad maken (participatie en initiatief)	*Verwacht Q1 2023*
	Participatie Hoe ervaring opdoen met burgerberaden	*Verwacht Q1 2023*
	Personeel en Organisatie Uitvoeringsplan digitale weerbaarheid	*Verwacht Q4 2023*

	Personeel en Organisatie Zienswijze Begroting Het Utrechts Archief 2024	*Verwacht Q2 2023*
	Bestuurlijke zaken Instelling lokale ombudsman	*Verwacht Q2 2023*

Komende commissievergaderingen commissie VBF
26 januari 2023
23 februari 2023
30 maart 2023
11 mei 2023
8 juni 2023 (alleen middag)
14 september 2023
12 oktober 2023
30 november 2023

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

Burgemeester van Utrecht
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	E. Hamelink	**Datum**	24 januari 2023
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	10822915
E-mail	elske.hamelink@utrecht.nl	**Onderwerp**	Regionale veiligheidsstrategie
Bijlage(n)	2	**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Bijgaand bied ik u de (concept) Regionale Veiligheidsstrategie 2023 - 2026 (RVS) en mijn conceptreactie hierop aan. In deze RVS stellen de 38 gemeenten, het Openbaar Ministerie en de politie van Midden-Nederland op regionaal niveau prioriteiten om samen focus te kunnen aanbrengen op de regionale inzet van politie en partners in het veiligheidsdomein en om krachten te bundelen.

De regionale prioriteiten in deze Veiligheidsstrategie zijn: ‘Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit, inclusief mensenhandel’; ‘Digitale Veiligheid en Cybercrime’ en ‘Maatschappelijke Onrust’. De thema’s sluiten goed aan bij onze lokale prioriteiten zoals opgenomen in de Veiligheidsagenda Utrecht 2023-2026. Conform de Politiewet (38B lid 2) wil ik u in de gelegenheid stellen om voorafgaand aan de vaststelling van de Regionale Veiligheidsstrategie uw reactie kenbaar te maken. U kunt dit doen tijdens de raadscommissie VBF op 23 februari 2023 in samenhang met de bespreking van de veiligheidsagenda Utrecht 2023- 2026. Mijn reactiebrief dient uiterlijk 10 maart verstuurd te zijn. Deze termijn is nodig om op 12 april 2023 de definitieve Regionale Veiligheidsstrategie te kunnen vaststellen in het Regionaal Veiligheidscollege Midden-Nederland.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

Sharon A.M. Dijksma

VEILIGHEIDSCOALITIE
Midden-Nederland

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2023-2026

Definitief concept

Vastgesteld op 14 december 2022 door het RVC



Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie



Almere, A. Bijleveld

Dronten, J.P. Gebben

Lelystad, M. Baltus





Utrecht, S. Dijksma



Openbaar Ministerie, R. Jeuken



Politie Midden-Nederland M. Sitalsing



Noordoostpolder, R. de Groot



Urk, C. van den Bos



Zeewolde, G.J. Gorter





Hilversum, G. van den Top



Blaricum, J. de Zwart-Bloch



Gooise Meren, H. ter Heegde



Stichtse Vecht, A. Reinders

De Ronde Venen, M. Divendal

Houten, G. Isabella





Huizen, N. Meijer



Wijdemeren, C. Larson



Laren, N. Mol



IJsselstein, P. van Domburg



Lopik, L. de Graaf



Montfoort, P. van Hartskamp-de Jong



Nieuwegein, F. Backhuijs





Amersfoort, L. Bolsius



Baarn, M. Röell



Bunnik, R. van Bennekom



Bunschoten, M. van de Groep



De Bilt, S. Potters



Eemnes, R. van Benthem



Leusden, G. Bouwmeester



Oudewater, D. de Vries



Vijfheerenlanden, S. Frölich



Woerden, V. Molkenboer



Renswoude, P. Doornenbal-van der Vlist



Rhenen, J. van der Pas



Soest, R. Metz



Utrechtse Heuvelrug, G. Naafs



Veenendaal, G.J. Kats



Wijk bij Duurstede, I. Meerts



Woudenberg, M. Jansen



Zeist, K. Janssen

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Samen slagvaardig voor een veilig Midden-Nederland

Een mooie centraal gelegen regio

De centrale ligging van Midden-Nederland met een uitstekende infrastructuur maakt dat onze regio aantrekkelijk is om te wonen, te werken en te recreëren.
Niet voor niets kent Midden-Nederland een explosieve bevolkingsgroei, die twee keer groter is dan gemiddeld in Nederland. Daarnaast zien we een toename van het aantal 0 tot 30 jarigen die vijf keer zo groot is als in de rest van Nederland. Volgens de prognoses groeit de bevolking in Midden-Nederland tot 2050 nog eens dubbel zo snel als in de rest van Nederland. De focus en werkwijze van de regionale Veiligheidsstrategie sluit aan bij de maatschappelijke kenmerken en dynamiek in onze regio.

Crime change

De 'traditionele' criminaliteit (woninginbraak, geweld, diefstal, vernieling en autokraak) is in Midden-Nederland gedaald met bijna 40% ten opzichte van 2015. Daartegenover zien we in de trendinventarisatie een verschuiving naar de harde wereld van drugscriminaliteit en cybercrime.

Ondermijnende drugscriminaliteit en jonge aanwas als groeiend probleem

Midden-Nederland springt eruit als het gaat om georganiseerde ondermijnende criminaliteit, met name in de cocaïnehandel. Maar liefst 90 van de 150 criminele clusters in Midden-Nederland zijn direct te linken aan de cocaïnehandel. In brede zin heeft Midden-Nederland te maken met de uitwassen van georganiseerde criminaliteit. Deze manifesteren zich in verschillende verschijningsvormen en problematiek op lokaal niveau.

Het hoge aandeel jongeren en jongvolwassenen op de totale bevolking, in combinatie met de aanwezigheid van het grote aantal criminele drugsclusters, maakt bovendien dat Midden-Nederland een kraamkamer is voor jonge aanwas.
Bekend is dat zowel het (potentiële) slachtofferschap als het daderschap groter zijn bij jeugd. Dat is vooral zichtbaar bij cybercriminaliteit, drugshandel -onder meer op scholen-, drillrap en steekincidenten. Dit past in een bredere trend: verharding in criminaliteit, met meer geweld in de openbare ruimte en normalisering van wapengebruik.

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Samen slagvaardig voor een veilig Midden-Nederland

Ramen en deuren van ons digitale huis nog onvoldoende beveiligd

Onze omgeving digitaliseert in rap tempo. Dat brengt ons welvaart, vooruitgang en comfort. Tegelijkertijd gaat digitalisering gepaard met risico's die steeds vaker ontwrichtend uitwerken. Van het stelen, verkopen of vernielen van de aan ons toevertrouwde (persoons)gegevens tot het uitschakelen van vitale systemen die onze samenleving draaiend houden. De exponentiële toename van digitale criminaliteit geeft te denken en wordt al de nieuwe categorie 'High Impact Crimes' genoemd. Hoewel we ons fysieke huis inmiddels goed beveiligen, zijn de ramen en deuren van ons digitale huis vaak nog onvoldoende beveiligd.

Maatschappelijke onrust

Het maatschappelijk debat over onderwerpen die raken aan het (dagelijks) leven van grote aantallen Nederlanders wordt in de samenleving volop gevoerd. Denk hierbij aan de oorlog in Oekraïne, corona, klimaat, vluchtelingen, stikstof, jaarwisseling en zwarte piet. Het kunnen uiten van je mening en dus ook ongenoegen is – zolang dit binnen de grenzen van de wet gebeurt – essentieel voor een vitale democratie. Er is echter een trend zichtbaar waarbij dit debat aan de grenzen van de wet voorbij gaat. Dit heeft maatschappelijke onrust, strafbare feiten en (ernstige) openbare orde verstoringen tot gevolg, al dan niet aangejaagd via sociale media.

Vreedzame samenleving

Onze gezamenlijke inzet is erop gericht om – anticiperend op maatschappelijke ontwikkelingen – een verbindend overheidsoptreden te bewerkstelligen. We vertrouwen daarbij op de kracht van de 2,1 miljoen inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen in Midden-Nederland. En bouwen als één overheid samen met hen aan een vreedzame samenleving.

Samenwerking noodzakelijk

Op regionaal niveau stellen we prioriteiten om samen focus te kunnen aanbrengen op de regionale inzet van politie en partners in het veiligheidsdomein. Op de gekozen prioriteiten bundelen we de krachten waarbij de samenwerking zorgt voor het organiseren van meer slagkracht en kennis. Juist omdat de thema's hier ook om vragen en ontwikkelkracht en gezamenlijk optrekken noodzakelijk zijn.

Flexibel en toekomstgericht

De prioriteiten zijn voor de komende vier jaar niet in steen gebeiteld. Daarbinnen bewegen we mee met de ontwikkelingen in de samenleving en zo nodig passen we onderweg aan.

De 38 burgemeesters, hoofdofficier van Justitie en politiechef van Midden-Nederland.

Deze pagina is klikbaar

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Ontwikkeling en trends

- **Sterke bevolkingsgroei:** twee keer zo groot als in Nederland en vijf keer zoveel 0-30 jarigen
- **Crime change:** van klassieke criminaliteit naar drugscriminaliteit en cybercrime
- **Ondermijnende drugscriminaliteit en jonge aanwas** als groeiend probleem
- **Ramen en deuren** van ons digitale huis nog onvoldoende beveiligd
- **Maatschappelijke onrust** gaat soms voorbij aan grenzen van de wet

Strategische uitgangspunten

Overall beeld uit evaluatie van de samenwerking in Midden-Nederland is grote tevredenheid over de verbondenheid, het netwerk en de gezamenlijke focus op de geprioriteerde thema's. Er is ook behoefte aan aanscherping op de volgende strategische uitgangspunten:

- **Focus**: vanwege personele krapte en richten van gezamenlijke slag- en ontwikkelkracht
- **Flexibel:** we bewegen zo nodig mee met de ontwikkelingen in de samenleving
- **Passend en slim:** smeden nieuwe coalities; vorm volgt inhoud

Prioriteiten

Georganiseerde ondermijnende (drugs)criminaliteit

- Voorkomen jonge aanwas en doorgroeiers
- Verstoren en terugdringen criminele geldstromen
- Aanpakken branches en locaties
- Mensenhandel: ontmoedigen en vervolgen daders, hulp slachtoffers

Digitale veiligheid en cybercrime

- Aanjagen en stimuleren gebruik van beschikbare interventies
- Meer inzicht in dader- en slachtofferschap
- Vergroten kennis bestuurlijke bevoegdheden

Maatschappelijke onrust

- Verbinding met de samenleving
- Versterken online informatiepositie
- Duidings- en handelingsperspectief voor (deels online aangejaagde) ordeverstoringen
- Inzicht in bronoorzaken van polarisatie en radicalisering

Samen slagvaardig voor een veilig Midden-Nederland

In deze Veiligheidsstrategie spreken we, 38 gemeenten, Openbaar Ministerie en politie van Midden-Nederland, met elkaar af hoe we de komende jaren samen werken aan een veiligere regio.

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Prioriteiten partners bepalen de koers

De regionale prioriteiten in deze Veiligheidsstrategie zijn gekozen op basis van de trendinventarisatie Midden-Nederland, inventarisatie bij de 38 gemeenten, het Openbaar Ministerie (OM), de politie in Midden-Nederland en input uit de landelijke veiligheidsagenda. Dit zijn de thema's die volgens de partners extra aandacht en energie vragen.

We stellen op regionaal niveau prioriteiten om samen focus te kunnen aanbrengen op de regionale inzet van politie en partners in het veiligheidsdomein. Op de gekozen prioriteiten bundelen we de krachten waarbij de samenwerking zorgt voor het organiseren van meer slagkracht en kennis. Juist omdat de thema's hier ook om vragen en ontwikkelkracht en gezamenlijk optrekken noodzakelijk is.

Doel is het gezamenlijk vergroten van inzicht en informatie-uitwisseling, opbouwen van expertise, vergroten van handelingsperspectief en gezamenlijk optrekken in het versterken van de samenwerking met andere regio's en het Rijk.

Voor de periode 2023-2026 kiezen de leden van het Regionaal Veiligheidscollege voor drie gezamenlijke regionale prioriteiten:

1. **Georganiseerde ondermijnende (drugs) criminaliteit, inclusief mensenhandel**
2. **Digitale veiligheid en cybercriminaliteit**
3. **Maatschappelijke onrust**

Binnen deze prioriteiten focussen we ons op:

- Jongeren en jongvolwassenen, zowel preventief als repressief; vanwege het hoge aandeel jongeren en jongvolwassenen op de totale bevolking in Midden-Nederland, omdat bekend is dat zowel het (potentiële) slachtoffer- als het daderschap groter is bij deze groepen en het daderschap verjongt en verhardt;
- Informatiepositie en informatiedeling, weten wat er speelt en monitoren van de ontwikkelingen;
- Nieuwe coalities, zoals samenwerking met publieke en private partners. Bijvoorbeeld via het Platform Veilig Ondernemen (PVO-MNL) waarmee we de publiek-private samenwerking ondersteunen tussen brancheorganisaties, ondernemers(verenigingen), gemeenten, politie en het OM voor het verbeteren van de ondernemersveiligheid.

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Prioriteiten partners bepalen de koers

Lokale prioriteiten en maatwerk vertrekpunt

Het aanpakken van onveiligheid doen we gezamenlijk: zowel lokaal, regionaal als landelijk.
De gemeente bepaalt –als regisseur van het lokale veiligheids-beleid– samen met haar partners de lokale prioriteiten. Op landelijk niveau heeft de minister van Justitie en Veiligheid samen met de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal een landelijke veiligheidsagenda opgesteld. Regionaal richten we ons vooral op maximaal rendement door samenwerking op gezamenlijke thema's.

Regionale of landelijke prioriteiten komen niet in de plaats van lokale prioriteiten. Gezag en sturing vinden plaats in en door de lokale driehoeken. Lokale driehoeken kunnen op de gezamenlijke thema's wel meer hulp en ondersteuning verwachten vanuit de regionale samenwerking. Maar ook voor lokale prioriteiten die niet regionaal zijn geprioriteerd, is ondersteuning mogelijk. Veelal is hierop de afgelopen periode al het nodige (handelingsperspectief) ontwikkeld en beschikbaar gesteld. Denk aan de aanpak van problematische jeugdgroepen, High Impact Crimes (HIC) zoals woninginbraak en (huiselijk) geweld en veel voorkomende criminaliteit, zoals vernielingen en autokraak. Deze documenten zijn bijvoorbeeld te vinden in de apothekerskast op de site van de Veiligheidscoalitie. Ook op deze thema's blijven de partners gericht op het uitwisselen van kennis en ervaring in de regio.

Dit geldt ook voor de verbinding van zorg en veiligheid. Dit thema is in deze Veiligheidsstrategie niet langer geprioriteerd als regionaal ontwikkelthema. Enerzijds vanwege de behoefte aan focus en anderzijds omdat er de afgelopen jaren het nodige handelingsperspectief is ontwikkeld, waaronder de lokale persoonsgerichte aanpak.
De komende jaren ligt het accent dan ook op het in de praktijk brengen en toepassen van het handelingsperspectief.
Voor complexe casuïstiek bieden de drie Zorg- en Veiligheidshuizen expertise en een platform, bestuurlijk aangestuurd door een stuurgroep. De doorontwikkeling van de lokale verbinding van zorg met veiligheid ligt in handen van de betreffende colleges van B&W.
Extra doe- en denkkracht wordt toegevoegd vanuit het PGA-Lab waar ervaringen en vaardigheden worden uitgebouwd en uitgewisseld, op maat en naar lokale behoefte.
Op het onderwerp jonge aanwas in de drugscriminaliteit zorgen we op casusniveau voor een sterkere verbinding tussen de Zorg- en Veiligheidshuizen en het RIEC Midden-Nederland.

Aanscherping aanpak

Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Formatie- en inrichtingsplan politie

De samenwerking in de afgelopen periode van de Veiligheidsstrategie 2019–2022 is geëvalueerd. Over het algemeen zijn de partners heel positief over de verbondenheid, het netwerk en gezamenlijke focus in Midden-Nederland. Naar de toekomst toe is er de wens om de aanpak aan te scherpen via de volgende lijnen:

Focus

Mede ingegeven door de personele krapte in de veiligheids-keten, is het belangrijk keuzes te maken en onze gezamenlijke slag- en ontwikkelkracht te richten op de drie belangrijkste veiligheidsthema's.

Flexibel

We hanteren een dynamische aanpak, waarin we regelmatig kijken of de samenwerking op het geprioriteerde thema nog actueel en noodzakelijk is. De prioriteiten zijn voor de komende vier jaar niet in steen gebeiteld. Daarbinnen bewegen we mee met de ontwikkelingen in de samenleving en zo nodig passen we onderweg aan.

Passend en slim

Om effectief te zijn in veiligheidsbeleid, moeten we (nieuwe) coalities smeden. Per thema kunnen de partners verschillen, maar voor ieder geprioriteerd veiligheidsthema kiezen we een organisatievorm die passend is voor de fase waarin het thema zich bevindt. Dat kan betekenen dat de samenwerking zich beperkt tot de kernpartners gemeenten, Openbaar Ministerie en politie. Indien nodig is uitbreiding met andere publieke en private partners mogelijk. Per veiligheidsvraagstuk kijken we met welke partner(s) we het efficiëntst een zo groot mogelijk maatschappelijk effect kunnen bereiken. Dit zetten we niet bij aanvang vast, de gezamenlijke opgave van de prioriteit bepaalt de behoefte, vorm volgt inhoud.



Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Drugsproblematiek
Ambitie
Strategie
Aanpak mensenhandel
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Formatie- en inrichtingsplan politie

Georganiseerde ondermijnende (drugs) criminaliteit



Drugsproblematiek is groot: excessief geweld en intimidatie

Criminelen uit Midden-Nederland spelen een grote, regisserende rol in de (inter)nationale drugshandel. Uit het Nationaal Inlichtingenbeeld Ondermijning (NIBO) blijkt dat een aantal van de grootste internationale drugscriminelen uit deze regio komt en er honderden miljoenen euro's worden omgezet. Maar liefst 90 van de 150 criminele samenwerkingsverbanden (csv's) uit Midden-Nederland houden zich bezig met de handel in of productie van drugs. Zij hanteren excessief geweld of dreigen daarmee om hun imperium in stand te houden of uit te breiden.

Grote zorgen om jonge aanwas en doorgroeiers

Naast het gebruik van excessief geweld investeren drugscriminelen in wijken om respect en afhankelijkheid af te dwingen. Vooral in kwetsbare wijken rekruteren zij jongeren die het grote geld niet kunnen weerstaan, of dwingen hen via afpersing mee te werken. Gebrek aan een positief perspectief en het gewaardeerd en gekend worden door de samenleving spelen eveneens een rol. In Midden-Nederland wonen relatief veel jongeren en jongvolwassenen. Dit is voor drugscriminelen een grote vijver om in te vissen. Jongeren worden benaderd op school, raken via vrienden betrokken of stappen op eigen initiatief in deze wereld. Negatieve rolmodellen uit de wijk en sociale media hebben hierop grote invloed. De stap naar drugscriminaliteit is klein, totdat de harde en gewelddadige realiteit doordringt. Een uitweg uit de drugscriminaliteit is vaak complex wegens bedreiging van de jongere zelf of diens familie, of omdat 'snel' en veel geld went.

Vermenging met de legale wereld en corruptie

Csv's maken misbruik van (legale) bedrijven, diensten of locaties om hun werk te kunnen doen. Denk bijvoorbeeld aan logistieke knooppunten, contact met de afzetmarkt en plaatsen voor opslag of productie. Hier vermengen onder- en bovenwereld zich. Legale bedrijven en organisaties zijn daarnaast nodig voor het witwassen van het verdiende geld. Grote transacties van crimineel geld worden onder andere uitgevoerd binnen een (internationaal) functionerend systeem van ondergronds bankieren. Csv's zijn actief op zoek naar 'behulpzame' contacten in de bovenwereld, onder andere bij politie, gemeenten, notarissen, advocaten en makelaars. Soms werkt men bewust samen met criminelen, soms is dit onbewust en/of onbedoeld.

Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Drugsproblematiek
Ambitie
Strategie
Aanpak mensenhandel
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Formatie- en inrichtingsplan politie

Georganiseerde ondermijnende (drugs) criminaliteit

Ambitie: weerbaarheid vergroten en csv's terugdringen

Gelet op de problematiek staat ondermijning overal hoog op de agenda. In 2022 hebben de partners, OM, politie, Belastingdienst en 38 gemeenten de aanpak en samenwerking met elkaar geëvalueerd. De uitkomsten zijn meegenomen in een integraal meerjarenplan voor de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in de regio, met lokale uitwerking in de districten. Dit plan, Wie Praat, Die Gaat 3.0, beschrijft de ambitie op de aanpak van ondermijnende criminaliteit, de strategie en de aanpak zelf. De focus ligt op het terugdringen van criminele samenwerkingsverbanden (csv's), voorkomen dat jongeren in de drugscriminaliteit terechtkomen en doorgroeien en het vergroten van de weerbaarheid. Dus van preventie tot repressie. Meer specifiek ligt de focus op:

- **De aanpak van personen**, variërend van een preventieve aanpak op jonge aanwas tot het strafrechtelijk opsporen en vervolgen van kopstukken van een aantal van de meest ontwrichtende csv's. Rondom de persoonsgerichte aanpak van jonge aanwas en doorgroeiers werken partners samen onder regie van de gemeente en/of bij complexe casuïstiek met de Zorg- en veiligheidshuizen;
- **Het verstoren/terugdringen van criminele geldstromen,** onder meer door het aanpakken van cruciale rollen en het opwerpen van barrières om te voorkomen dat drugsgeld wordt geïnvesteerd in de bovenwereld;
- **Het aanpakken van branches en locaties** die csv's aanwenden ten behoeve van de productie en opslag van drugs en geld. Het gaat om branches en locaties die betrokken zijn bij, of kwetsbaar zijn voor, invloed van csv's. Zoals de horeca-, auto- en vastgoedbranche, het buitengebied en bedrijventerreinen.



Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Drugsproblematiek
Ambitie
Strategie
Aanpak mensenhandel
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Formatie- en inrichtingsplan politie

Georganiseerde ondermijnende (drugs) criminaliteit

Strategie: één sterke overheid, een weerbare maatschappij en maatschappelijke coalities

Versterken optreden als één sterke overheid

- Integraal, lokaal verankerd samenwerken blijft ons fundament voor de aanpak;
- Groeispurt op informatie: de juiste informatie op de juiste plaats, ontwikkelen van informatieproducten die de uitvoering vergemakkelijken en effectiever maken;
- We verbreden de samenwerking met meer RIEC-partners.

Zichtbaar en wendbaar

- De focus verschuift van bewustwording naar het betrekken van de omgeving, zoals bewoners en ondernemers. In de aanpak op thema's en in casuïstiek is er explicieter aandacht voor de impact op de maatschappij;
- Er is flexibiliteit en maatwerk en de gewenste ondersteuning in die aanpak.

Doorlopend smeden van maatschappelijk coalitie

- Bieden van handelingsperspectief om bewustwording en weerbaarheid van burgers zelf te vergroten;
- Samenwerking met bedrijven, organisaties, branche-verenigingen en burgergroepen voort te zetten, te versterken en nieuwe aan te gaan. Denk aan LTO, FTM, PVO, CCV, MMA, Burgernet of scholen.



Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Drugsproblematiek
Ambitie
Strategie
Aanpak mensenhandel
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Formatie- en inrichtingsplan politie

Georganiseerde ondermijnende (drugs) criminaliteit

Aanpak mensenhandel: ontmoedigen en vervolgen daders, hulp slachtoffers

Mensenhandel is een ernstige vorm van criminaliteit die een enorme inbreuk maakt op de vrijheid van mensen. Mensenhandel kan in veel situaties ondermijnend zijn, maar is dat niet per definitie. Ondermijning raakt criminele uitbuiting bijvoorbeeld wanneer het gaat over het rekruteren van jongeren die vervolgens worden gedwongen drugs te verhandelen. Of raakt seksuele uitbuiting als er geld verdiend wordt door het uitbuiten van buitenlandse slachtoffers in de illegale prostitutie, waarbij misbruik wordt gemaakt van legale platforms, sociale huurwoningen en waarbij geen belastingbetaling plaatsvindt. Seksuele uitbuiting kan ook ondermijnend zijn als er sprake is van een minderjarig slachtoffer waar een web van uitbuiters en klanten omheen hangt en waar -ook weer- veel geld verdiend wordt en faciliteerders worden gebruikt. Arbeidsuitbuiting tenslotte kan bijvoorbeeld onderdeel uitmaken van de werkwijze van malafide uitzendbureaus. Vanwege de toenemende migratiestromen neemt (de kans op) het uitbuiten van arbeidsmigranten toe. Denk hierbij aan dreiging, het achterhouden van (ID)documenten, gebruik van geweld, isoleren/beperken van de bewegingsvrijheid, inhouden van loon en/of slechte werkomstandigheden.

We tolereren geen mensenhandel

Uitbuiting speelt zich dus vaak af in kwetsbare sectoren, bij kwetsbare personen. In Midden-Nederland hebben we onvoldoende zicht op de daadwerkelijke problematiek. Meer zicht op mensenhandel in de regio en bewustwording over de gevaren zijn nodig. Zeker omdat dader- en slachtofferschap vaak in elkaar overlopen. Uit onderzoek blijkt dat bijna de helft van de slachtoffers binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer wordt van uitbuiting. We willen daarom beter leren de voedingsbodems voor mensenhandel te signaleren en op de verschillende uitbuitingsvormen bieden we handelingsperspectief. We bieden slachtoffers de juiste zorg en we vervolgen en ontmoedigen de daders. Hiervoor is het belangrijk dat de juiste expertise betrokken wordt.

Mensenhandel blijft geprioriteerd in de Landelijke Veiligheidsagenda (2023-2026). Ook wordt het programma 'Samen tegen mensenhandel' in 2023 versterkt voortgezet. In lijn met deze ontwikkelingen betekent dit voor de regio Midden-Nederland in ieder geval:

Georganiseerde ondermijnende (drugs) criminaliteit

Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Drugsproblematiek
Ambitie
Strategie
Aanpak mensenhandel
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Formatie- en inrichtingsplan politie

- **Versterken domein overstijgende samenwerking**
  Onder andere door het verder wegnemen van barrières in informatiedeling tussen het zorg- en veiligheidsdomein. In 2022 is een pilot gestart van de signalentafel mensenhandel waarop zachte signalen tussen partners gedeeld, verrijkt en gerouteerd worden. We continueren het delen van signalen via de signalentafel mensenhandel de komende jaren. Daarnaast krijgen we door de juiste samenwerking meer zicht op de problematiek en risicobranches en doelgroepen in Midden-Nederland;
- **Implementeren bestuurlijk basisniveau**
  Gemeenten in Midden-Nederland gaan (verder) aan de slag met de borging en praktische uitvoering van het bestuurlijk basisniveau mensenhandel (zoals opgenomen in het IBP). De regionale ketenregisseur mensenhandel ondersteunt de gemeenten hierbij;
- **Versterken slachtoffer- en daderaanpak**
  Niet alleen aandacht voor daders maar ook kijken welke partners we nodig hebben voor de slachtofferzorg. We geven de preventieve aanpak vorm door voorlichtingscampagnes te organiseren, door de bewustwording over het thema te vergroten en signalering te bevorderen.

Een nadere uitwerking van de ambitie, strategie en aanpak van mensenhandel is opgenomen in het regionaal uitvoeringsplan mensenhandel.



Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Problematiek
Ambitie
Maatschappelijke onrust
Formatie- en inrichtingsplan politie

Digitale ramen en deuren vaak nog onvoldoende beveiligd

De geregistreerde criminaliteit in Nederland neemt al jaren af. Tegelijkertijd zijn er andere ernstige vormen van criminaliteit die toenemen en minder zichtbaar zijn in de politiecijfers. Digitale criminaliteit is daar een voorbeeld van. Van het stelen, verkopen of vernielen van onze (persoons)gegevens tot het platleggen van systemen die we dagelijks gebruiken. En van het hacken van onze webshopaccounts tot afpersing met gijzelsoftware. Dit is een gevolg van de steeds verdergaande digitalisering. Die biedt ons veel voordelen, maar we denken onvoldoende na over de risico's en kwetsbaarheden en het nemen van beschermende maatregelen. We weten ons fysieke huis goed te beveiligen, maar de ramen en deuren van ons digitale huis staan vaak nog wagenwijd open. Alleen samen kunnen we daar wat aan doen.

Dat gedigitaliseerde criminaliteit grote gevolgen heeft voor onze inwoners en ondernemers zie je bijvoorbeeld terug in de financiële schade die oploopt tot in de miljoenen. Dit is slechts een inschatting want de aangiftebereidheid van gedigitaliseerde criminaliteit is laag. Naast financiële schade ervaren slachtoffers schaamte en angst. Die angst om opnieuw slachtoffer te worden, zorgt er bijvoorbeeld voor dat senioren hun bankzaken niet meer online durven te doen.

Ook jongeren zijn kwetsbaar voor deze vorm van criminaliteit. Naast dat zij zelf vaak slachtoffer worden van digitale criminaliteit, zijn ze ook kwetsbaar om een actieve rol te spelen bij digitale oplichting. Bijvoorbeeld als geldezel of bewust uit georganiseerd crimineel verband. Daarnaast is er ook nog een groep jongeren die niet goed weet waar online de juridische grenzen liggen.

De afgelopen jaren hebben we ons daarom gericht op inwoners, ondernemers en jongeren. Dit door te experimenteren met diverse interventies en ook de wetenschap daarbij te betrekken middels actieonderzoek. Deze interventies waren gericht op bewustwording, voorkomen, tegengaan, opsporen en vervolgen van gedigitaliseerde criminaliteit en cybercrime. Voorbeelden hiervan zijn HackShield, Hackers de baas, Rebootcamp, buurtambassadeurs, podcast Digitaal beroofd en het ontwikkelen van een e-learning. Tevens maken we deel uit van een onderzoeksconsortium 'RAAK-project' dat bij de implementatie van deze interventies meekijkt om wetenschappelijk te achterhalen wat nu echt werkt.

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Problematiek
Ambitie en aanpak
Maatschappelijke onrust
Formatie- en inrichtingsplan politie

Hoewel de afgelopen jaren mooie stappen zijn gezet, is er nog veel winst te behalen. De komende jaren ligt daarom de focus op het aanhaken van alle gemeenten, het smeden van nieuwe coalities bij de interventies en nog meer van elkaar leren, binnen én buiten de regio. Daarnaast willen we meer samenwerken met partijen zoals de VNG, om daarmee landelijke initiatieven te verbinden met de regionale- en lokale aanpak. De aanpak van gedigitaliseerde criminaliteit en cybercrime moet uiteindelijk net zo normaal worden als bijvoorbeeld de aanpak van woninginbraken en veelvoorkomende criminaliteit.

Ambitie: beter beschermd tegen digitale indringers en criminelen

Versterken van de digitale weerbaarheid van inwoners, ondernemers en eigen organisaties is de ambitie. Dit willen we bereiken door in te zetten op bewustwording, preventie, aandacht voor slachtofferschap, opsporing en vervolging. Het digitaal district van politie speelt hier een belangrijke rol in. Daarnaast blijven we investeren in kennis over het fenomeen, verwevenheid met andere domeinen en partners (cybersecuritysector, bibliotheken, scholen etc.) en de steeds nieuwe vormen van gedigitaliseerde criminaliteit en cybercrime.

De aanpak

- **Aanjagen en stimuleren** van beschikbare interventies ter ondersteuning van inwoners, ondernemers en jongeren zoals HackShield, Rebootcamp, stopgesprekken met geldezels en buurtambassadeurs. Daarnaast leren van beproefde interventies uit andere regio's, zoals de EchtNep campagne van de Veiligheidsalliantie Rotterdam;
- **Meer inzicht** in het fenomeen op zowel (voorkomen van) dader- als slachtofferschap door regionale politiecijfers, wetenschappelijke onderzoek en verwevenheid met andere thema's zoals georganiseerde misdaad of zorg en veiligheid;
- **Vergroten van de kennis** online vanuit de verbinding met het programma maatschappelijke onrust;
- **Leren van elkaar** en van andere regio's d.m.v. het organiseren van kennis- en leersessies.



Maatschappelijke onrust

Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Diverse uitingen
Polarisatie
Ambitie en aanpak
Formatie- en inrichtingsplan politie

Diverse uitingen van maatschappelijke onrust

Het maatschappelijk debat over onderwerpen die raken aan het (dagelijks) leven van grote aantallen Nederlanders wordt volop gevoerd. Denk hierbij aan de oorlog in Oekraïne, corona, klimaat, vluchtelingen, stikstof, jaarwisseling en zwarte piet. Het kunnen uiten van je mening en dus ook ongenoegen is – zolang dit binnen de grenzen van de wet gebeurt – essentieel voor een vitale democratie.

Er is echter een trend zichtbaar waarbij dit debat aan de grenzen van de wet voorbijgaat. Dit heeft in toenemende mate strafbare feiten en (ernstige) openbare ordeverstoringen tot gevolg, al dan niet aangejaagd via sociale media. Spanningen bestaan niet alleen tussen individuen en groepen, maar richten zich – mede door het afnemend vertrouwen in de overheid – vaker tegen publieke ambtsdragers en de overheid in het algemeen.

Kritische geluiden zijn essentieel voor de democratie en de rechtsstaat: de ruimte voor het uiten van maatschappelijk ongenoegen en onrust staan dan ook niet ter discussie. Maatschappelijke onrust is te omschrijven als collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Maatschappelijk ongenoegen is een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskenning ten gevolge van ongrijpbare fenomenen, zoals globalisering, klimaat-verandering, migratie en ongelijkheid. Er zijn verschillende vormen van maatschappelijke onrust, uiteenlopend van vreedzame en kleinschalige demonstraties tot radicale, strafbare en grootschalige acties. Maatschappelijke onrust wordt problematisch wanneer het escaleert en gepaard gaat met het plegen van strafbare feiten, ernstige grootschalige verstoringen van de openbare orde of het ondermijnen van de democratische rechtsorde.



Maatschappelijke onrust

Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Diverse uitingen
Polarisatie
Ambitie en aanpak
Formatie- en inrichtingsplan politie

Het is aan de burgemeesters om het grondrecht tot demonstreren te beschermen en hieraan ruim baan te bieden, zonder dat dit leidt tot strafbare feiten en/of wanordelijkheden. Daarnaast zien we een toename van (dreigende) rellen en acute openbare ordeverstoringen, die mede onder invloed van sociale media aangejaagd worden. Deze escalaties kunnen weer een versterkend effect op de bestaande tegenstellingen in de samenleving hebben. Dit is ook afhankelijk van de manier waarop de overheid ermee omgaat.

Escalatie van maatschappelijke onrust in (grootschalige) verstoringen van de openbare orde en strafbare feiten, vraagt veel van politie en haar partners. Dit legt een fors beslag op schaarse politiecapaciteit en gaat daarmee ten koste van ander politiewerk, zoals de aanwezigheid in de wijk en opsporing.

Gemeenten, Openbaar Ministerie, politie en maatschappelijke organisaties hebben binnen verschillende fasen van maatschappelijk ongenoegen en maatschappelijke onrust elk een eigen rol bij preventie, dialoog en handhaving. Dat vraagt om intensivering van de samenwerking, bespreking van dilemma's in dat kader en een gezamenlijk handelingsperspectief aan de voorkant.

Het zwaartepunt van deze samenwerking ligt op lokaal niveau, omdat maatschappelijke onrust zich primair lokaal manifesteert en er geen blauwdruk is voor de omgang daarmee. Dat neemt niet weg dat samenwerking en ondersteuning op regionaal niveau van meerwaarde is om lokale partners voldoende toe te rusten.
Het voorkomen van escalatie is de uitdaging en samenwerking met dat doel is van groot belang. Een belangrijke randvoorwaarde voor preventie, dialoog en handhaving is een adequate informatiepositie. Een goede informatiepositie is een opgave voor alle partners. De huidige behoefte aan informatie kan niet los worden gezien van de digitalisering van de samenleving. Denk aan online aangejaagde ordeverstoringen.

Polarisatie en radicalisering

Polarisatie kan leiden tot radicalisering en extremisme en de vrijheden van personen en instituties aantasten. Al jaren is er sprake van een jihadistische dreiging. Deze dreiging duurt tot de dag van vandaag voort. De dreiging is de laatste jaren verbreed naar ondermeer extreemrechts, extreem-links en richt zich ook tegen de overheid (anti-overheid). Het is zaak radicalisering en extremisme op lokaal niveau persoonsgericht

Maatschappelijke onrust

Voorpagina
Regionaal Veiligheidscollege
Samen slagvaardig
Samenvatting
Prioriteiten bepalen de koers
Aanscherping aanpak
Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
Digitale veiligheid en cybercriminaliteit
Maatschappelijke onrust
Diverse uitingen
Polarisatie
Ambitie en aanpak
Formatie- en inrichtingsplan politie

en fenomeengericht te signaleren, te voorkomen en tegen te gaan. Hiervoor is het essentieel dat er op lokaal niveau goede verbindingen met organisaties en inwoners blijven bestaan en/of worden gelegd.

Ambitie: bouwen aan een vreedzame samenleving

Behouden, herstellen en/of versterken van de verbinding met de samenleving en groepen daarbinnen. Daarnaast willen we mogelijke maatschappelijke onrust en dreiging vroegtijdig signaleren, ongeregeldheden voorkomen, en als die er toch dreigen te komen, een navolgbaar en effectief overheids-optreden bewerkstelligen. Dit betekent ook een ambitie in de manier waarop we met elkaar samenwerken: als één overheid en als collectief. Ook betekent dit op een andere manier verbinding leggen met de groepen waar het om gaat: langs de lijnen die verbinden, met een open houding en openstaand voor elkaars verhaal.

Aanpak: Betere (online) informatiepositie, anticiperen en leren van elkaar

- **(online) Kennis – en informatiepositie** versterken om te weten wat er speelt en te kunnen anticiperen op maatschappelijke onrust;
- **Een gemeenschappelijk referentiekader**, duidings- en handelingsperspectief voor bestuurders en professionals bij (dreigende), deels online aangejaagde, ordeverstoringen ontwikkelen, beschikbaar en toepasbaar maken;
- **Kennis en expertise** van bronoorzaken van polarisatie en radicalisering vergroten, uitwisselen en delen van best practices.

Formatie- en inrichtingsplan politie Midden-Nederland

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Conform de Politiewet wordt het formatieplan van de politie Midden-Nederland vastgesteld door het Regionaal Veiligheidscollege. De laatste vaststelling van het formatieplan politie heeft plaatsgevonden in 2019.

Huidige operationele en niet-operationele sterkte

In de periode januari 2019 t/m oktober 2022 is de formatie (alle sterktesoorten) van de eenheid Midden-Nederland met 81 fte toegenomen tot 5030. Deze toename is veroorzaakt door diverse formatiemutaties:

- Gemeentelijke herindeling Vijfheerenlanden (toename formatie in januari 2020);
- Gemeentelijke herindeling Weesp (afname formatie in januari 2022);
- Verwerking uitbreiding Regeerakkoord (tegen overdracht formatie Aspiranten naar PDC);
- Uitbreidingen met een specifieke doelbestemming, waarvoor het korps een aanvullende financiering ontvangt van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Een voorbeeld hiervan is de uitbreiding met extra middelen als gevolg van de Motie Klaver, waarmee gefaseerd extra formatie voor de aanpak van zedendelicten in de eenheden wordt gerealiseerd. Een tweede voorbeeld is de uitbreiding in het kader van Grenzen en Veiligheid, waarmee gefaseerd de formatie van de afdelingen Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel in de eenheden wordt versterkt.

De formatie bestaat uit de volgende sterktesoorten

- Operationele Sterkte (exclusief Aspiranten). Deze sterkte bestaat uit volledig opgeleide politiemedewerkers met een executieve (uitvoerende) status;
- Operationele Sterkte (Aspiranten). Dit zijn politie-medewerkers met een executieve status, die nog in opleiding zijn. Aspiranten zijn gedurende de opleidingsfase beperkt inzetbaar binnen de eenheid;
- Niet-Operationele Sterkte. Dit betreft niet-executieve medewerkers met een administratieve of technische status, zoals administratief medewerkers, juristen en beleidsadviseurs.

Formatie- en inrichtingsplan politie Midden-Nederland

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Niet in beton gegoten

Voorliggend formatieplan is de stand van dit moment. De formatie van de politie Midden-Nederland zal de komende jaren naar verwachting ook weer aan mutaties onderhevig zijn. Bijvoorbeeld naar aanleiding van extra middelen voor specifieke doelbestemmingen.

Formatie eenheid Midden-Nederland *-gegevens per 24-10-2022-*	Operationele Sterkte (excl. Aspiranten)	Operationele Sterkte (Aspiranten)	Niet-Operationele Sterkte	**Totaal**
District Flevoland	639	99	12	**749**
District Gooi en Vechtstreek	289	44	6	**339**
District Oost-Utrecht	684	104	10	**797**
District Stad-Utrecht	589	92	10	**690**
District West-Utrecht	447	70	8	**524**
Dienst Regionale Informatieorganisatie (MD)	345	2	6	**353**
Dienst Regionaal Operationeel Centrum (MD)	84	0	1	**85**
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (MD)	560	2	5	**568**
Dienst Regionale Recherche (MD)	732	11	5	**749**
Dienst Bedrijfsvoering (MD)	0	0	49	**49**
Staf regionale eenheid (MD)	32	0	91	**123**
Eenheid Midden-Nederland	1	0	0	**1**
Leiding Eenheid Midden-Nederland	3	0	0	**3**
Eenheid Midden-Nederland	**4405**	**423**	**202**	**5030**

** Afgeronde aantallen*

Voorpagina

Regionaal Veiligheidscollege

Samen slagvaardig

Samenvatting

Prioriteiten bepalen de koers

Aanscherping aanpak

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Digitale veiligheid en cybercriminaliteit

Maatschappelijke onrust

Formatie- en inrichtingsplan politie

Colofon

Redactie Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland
Telefoon 06-14 87 36 90
Email sectretariaat@rvs-mn.nl
Website www.veiligheidscoalitie.nl

Burgemeester van Utrecht
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl/

Gemeente Utrecht

Per e-mail aan george.spier@rvs-mn.nl
Bureau regionale veiligheidsstrategie
T.a.v. burgemeester Gerhard van den Top
Voorzitter bestuurlijke werkgroep RVS 23-26
Postbus 8300
3503 RH UTRECHT

Behandeld door	J.C.D. Hofland	**Datum**	9 maart 2023
Doorkiesnummer		**Ons zaaknummer**	10822915
E-mail	j.hofland@utrecht.nl	**Onderwerp**	Reactiebrief consultatie definitief concept regionale veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2023-2026
Bijlage(n)	Reactiebrief		
Uw kenmerk	-	**Verzonden**	10 maart 2023
Uw brief van	21 december 2022	Bij antwoord datum, zaaknummer en onderwerp vermelden	

Geachte heer Van den Top,

Op woensdag 21 december 2022 heeft u namens politie, OM en alle burgemeesters van het Regionaal Veiligheidscollege de definitieve concept-Regionale veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2023-2026 (RVS) ter consultatie aangeboden met het verzoek om uiterlijk 10 maart 2023 te reageren zodat de definitieve veiligheidsstrategie vastgesteld kan worden op 12 april in het Regionaal Veiligheidscollege Midden-Nederland. In deze brief is mijn reactie na consultatie van de Utrechtse gemeenteraad verwoord.

In de regionale veiligheidsstrategie zijn de regionale prioriteiten opgenomen van 38 gemeenten, politie en OM. Hiermee wordt focus aangebracht op de regionale inzet van politie en partners en bundelen we onze krachten. De thema's sluiten goed aan bij onze lokale prioriteiten zoals opgenomen in de op *[9 maart 2023]* vastgestelde Veiligheidsagenda Utrecht 2023-2026 waarop op lokaal niveau regie wordt gevoerd.

De regionale prioriteiten zijn naar mijn mening zorgvuldig tot stand gekomen na een inventarisatie bij alle partners en op basis van input van de landelijke veiligheidsagenda. De genoemde prioriteiten zijn stuk voor stuk maatschappelijke opgaves die aandacht en energie van alle partners vragen en waarbij focus en samenwerking nodig is om verschil te kunnen maken. Zoals ook in het regionaal veiligheidscollege met elkaar gewisseld, benadruk ik ook op deze plek het belang van het uitwerken van de prioriteiten op lokaal niveau via de driehoek waarmee de democratische legitimiteit goed wordt geborgd via verantwoording aan de gemeenteraad.

Ik kijk er naar uit om de samenwerking voor een veilige regio Midden Nederland voort te blijven zetten.

Met vriendelijke groet,

Sharon A.M. Dijksma

CONCEPT

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad van de gemeente Utrecht

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

Geachte leden van de gemeenteraad,

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

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

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

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

Met vriendelijke groet,

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

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

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Rekenkamerrapport: *Horen, zien en samen door*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De rekenkamer,

de secretaris,

dr. G. Molenaar

de voorzitter,

drs. P.W.D. Venhoeven

Samenvatting

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

Context

Aanleiding

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

Juridische context

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

Beoogd effect

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

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

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

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

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

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

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

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

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

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

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

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

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

Communicatie

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

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

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

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

Bijlagen informatief (beschikbaar via de website van de rekenkamer)

- Infographic
- Flyer per project
- Tabellenboek Enquête onder inwoners

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

REKEN KAMER UTRECHT

HOREN, ZIEN EN SAMEN DOOR

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

20 december 2022
Eindrapport

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

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

MEDEWERKERS ONDERZOEK

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

CONTACTGEGEVENS

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

INHOUD

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT 7

1 DOELSTELLING ONDERZOEK 7

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 8

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W 17

4 NAWOORD REKENKAMER 20

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN 21

1 INLEIDING 22

1.1 AANLEIDING 22

1.2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN 22

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK 23

1.4 LEESWIJZER 26

2 INWONERPARTICIPATIEBELEID 28

2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 28

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN 29

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

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

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

3 ERVARINGEN 39

3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN 40

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN 41

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

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

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

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

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

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

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

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING 111

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Aanleiding

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

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

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

Centrale vraag

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

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

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

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

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

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

HOOFDCONCLUSIE

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

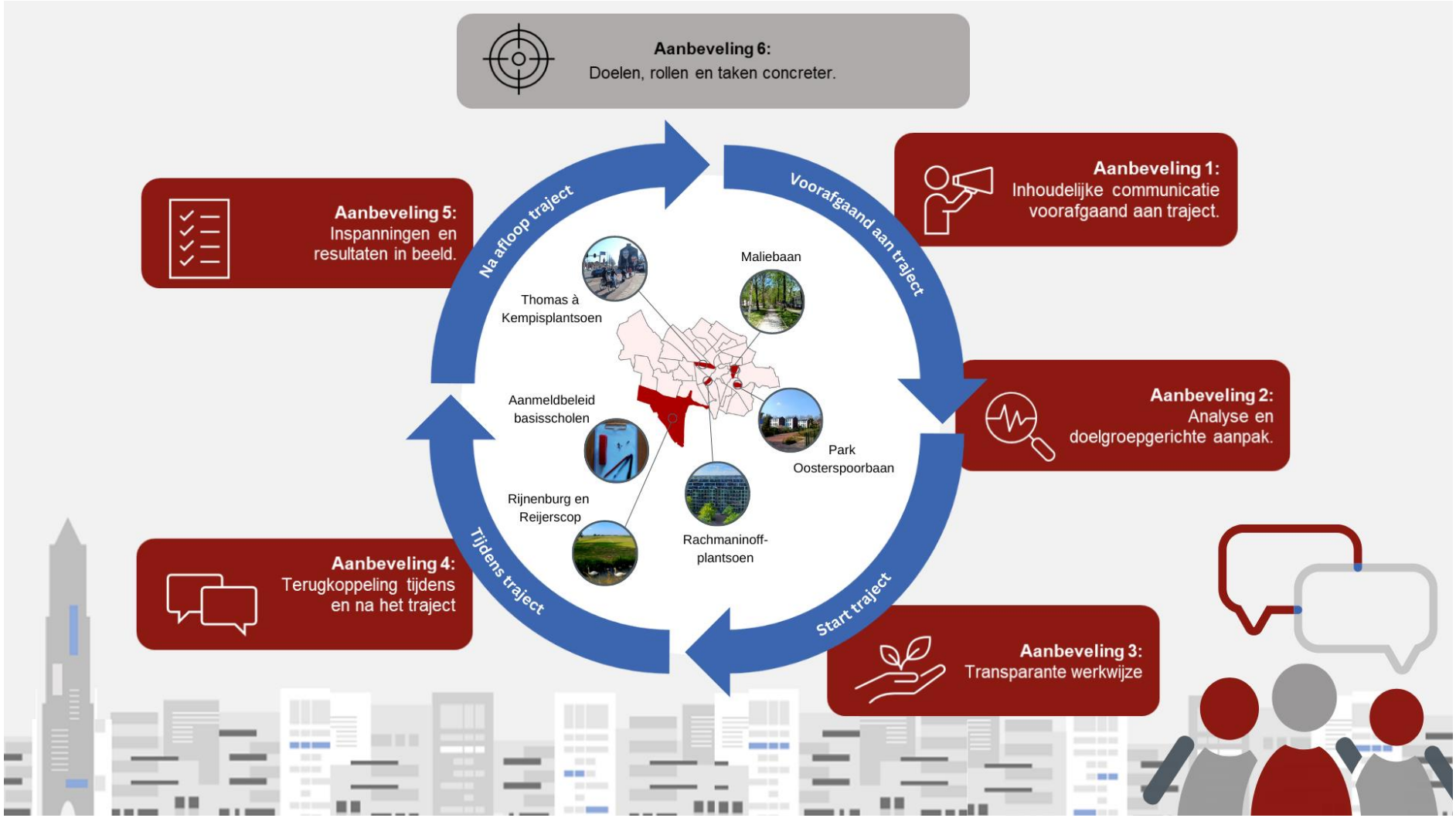
De gemeente spant zich op veel manieren in om inwoners te bereiken, maar de diversiteit onder de deelnemers neemt niet toe.

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

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

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

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


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

DEELCONCLUSIE 1: VERWACHTINGEN VAN DEELNEMERS OP INHOUD VOORAF ONDUIDELIJK

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

AANBEVELING 1:

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

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

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

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

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

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

DEELCONCLUSIE 2: DOELEN OP INCLUSIVITEIT EN BETROKKENHEID NIET BEREIKT

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

AANBEVELINGEN 2 EN 3:

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

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

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

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

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

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

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

DEELCONCLUSIE 3: MAAK DE RESULTATEN VAN PARTICIPATIETRAJECTEN ZICHTBAAR

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

AANBEVELINGEN 4 EN 5:

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

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

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

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

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

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

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

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

DEELCONCLUSIE 4: STRUCTUUR EN CONCRETE UITWERKING NODIG

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

AANBEVELING 6:

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

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

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

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

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

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

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

13 december 2022

4 NAWOORD REKENKAMER

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

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

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

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



Polder Rijnenburg

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

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

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

1.2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

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

De centrale vraag van het onderzoek is:

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

Deze centrale vraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

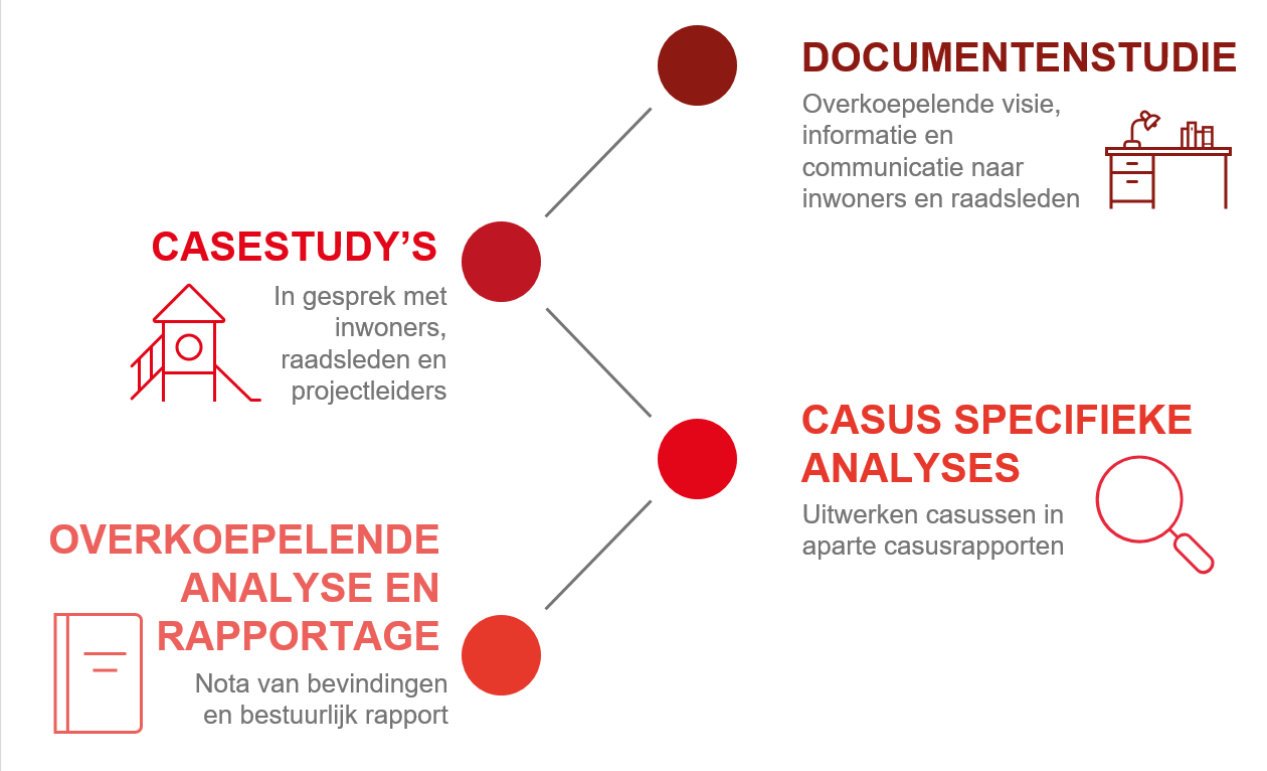
1) Hoe vult de gemeente Utrecht sinds 2018 inwonerparticipatie in?
2) Wat betekent deze invulling door de gemeente in de praktijk voor de inwoners en de betrokkenheid van de raadsleden?
3) Welke resultaten boekt de gemeente met inwonerparticipatie en hoe beoordelen inwoners en raadsleden dit?
4) Welke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

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

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK

Werkwijze

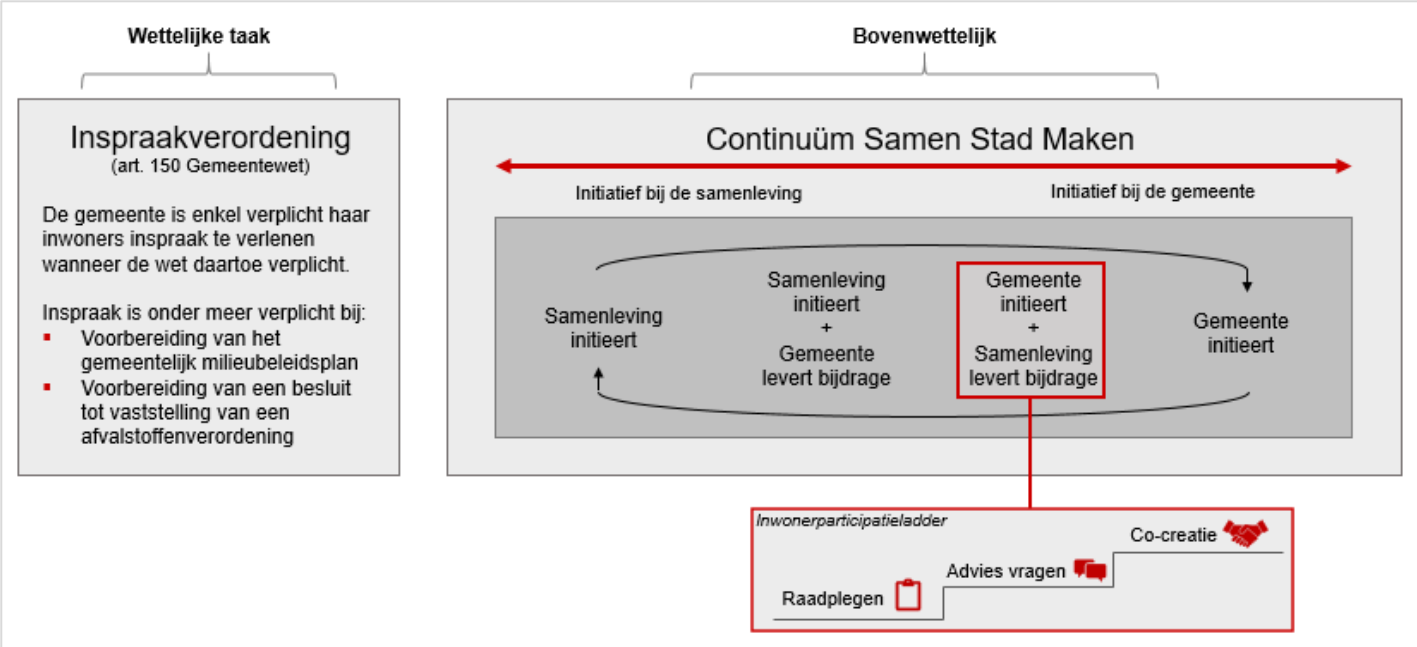
Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van de onderstaande vier stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 1.



Afbakening

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

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



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


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

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

1.4 LEESWIJZER

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

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

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



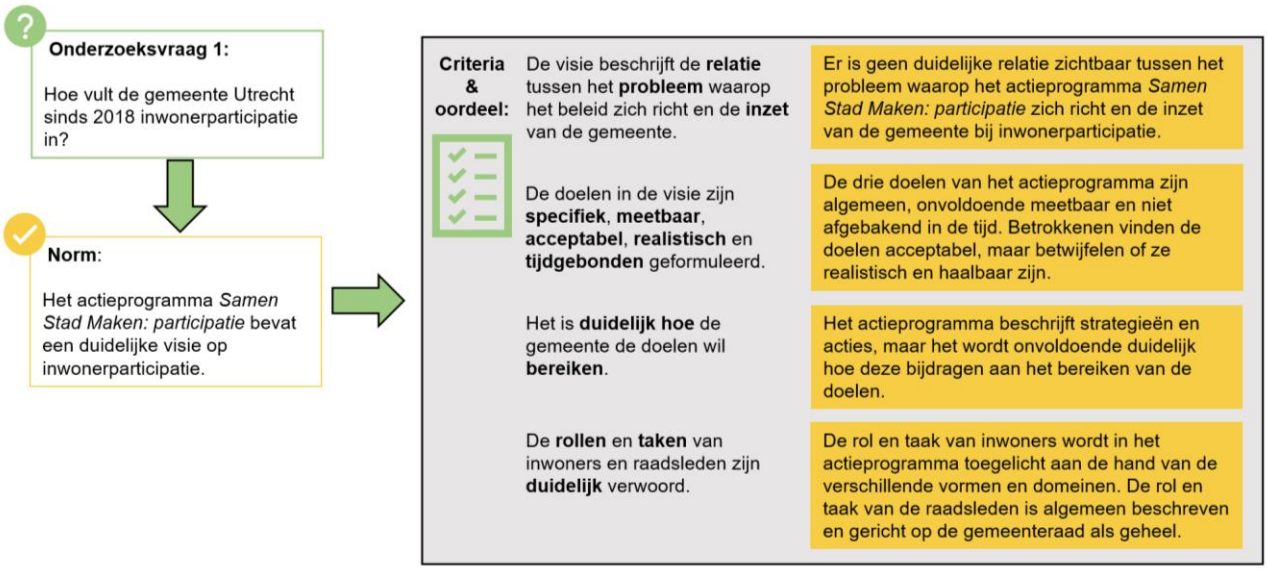
Oosterspoorbaan (fase 3)

2 INWONERPARTICIPATIEBELEID

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

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

Figuur 2.1 Norm, criteria en beoordeling 'inwonerparticipatiebeleid'



2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

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

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

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

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

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

2.2.1 VISIE SAMEN STAD MAKEN MIST PROBLEEMANALYSE EN VERBINDING MET INZET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

neemt.[15]

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

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

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

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

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

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

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

Domein en participatieniveau bepalen rollen en taken inwoners

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rollen en taken raadsleden alleen uitgewerkt voor de gemeenteraad als geheel

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

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

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

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

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



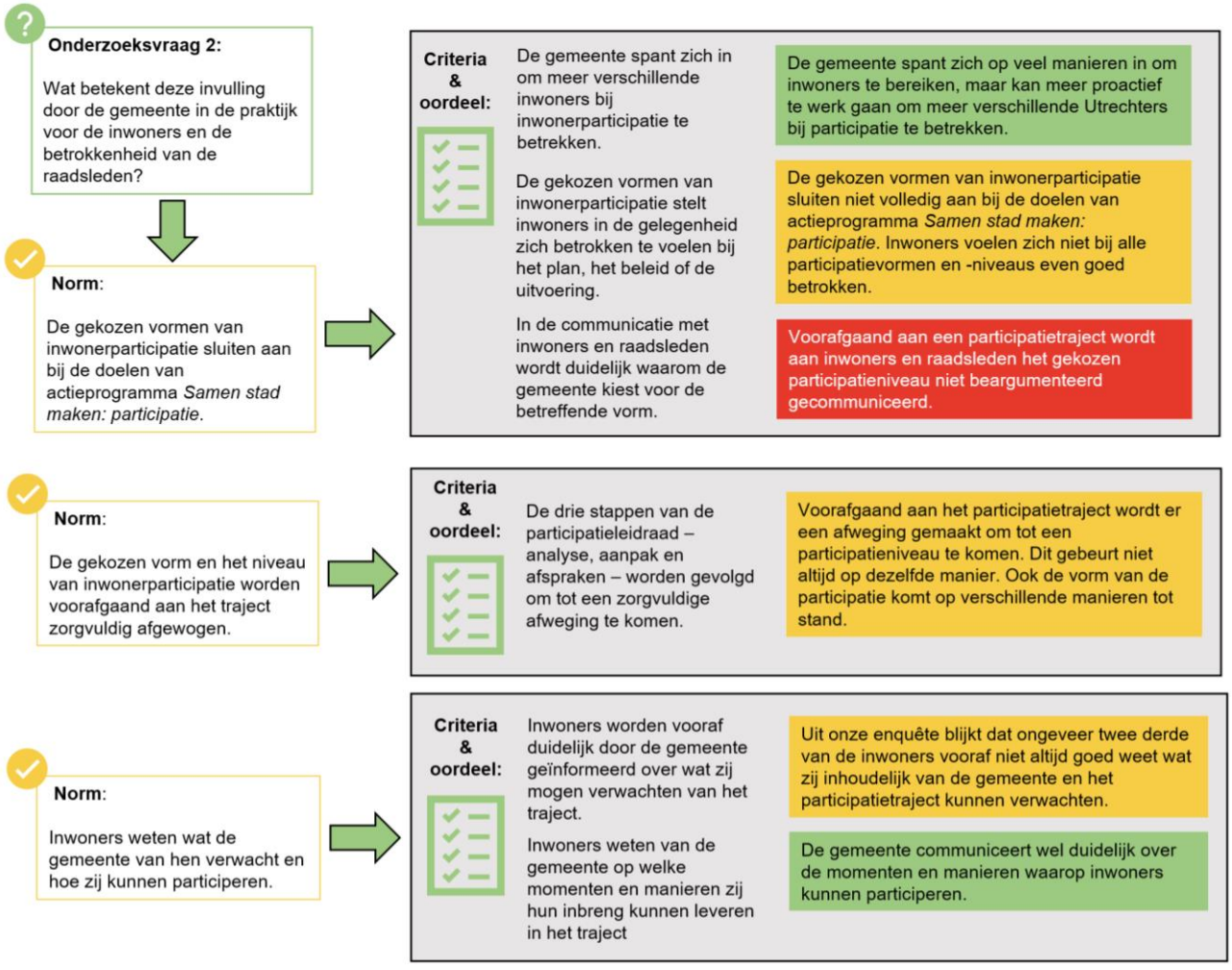
Maliebaan

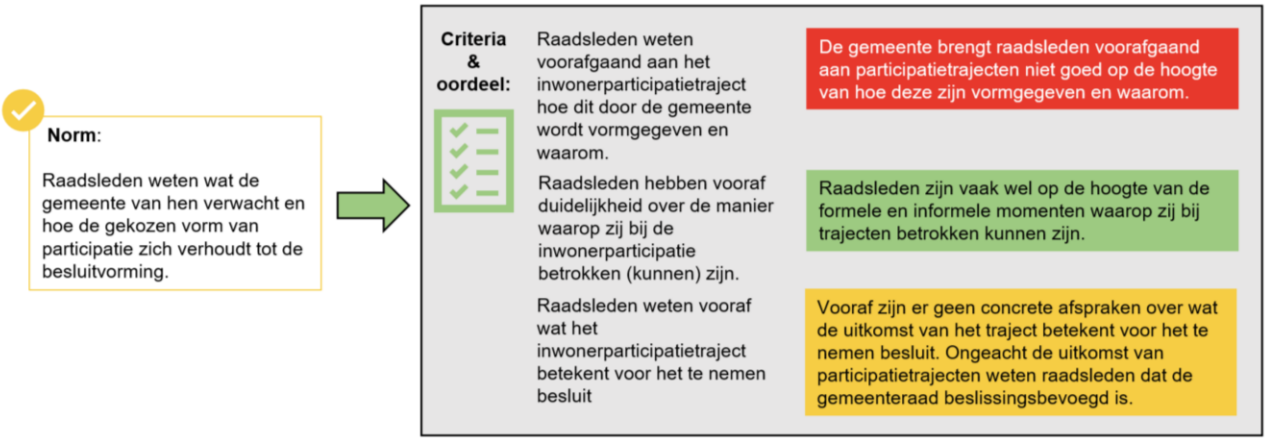
3 ERVARINGEN

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

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

Figuur 3.1 Normen, criteria en beoordeling 'ervaringen'





3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

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

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

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

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

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

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

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

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

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

Veel inspanning op inclusiviteit, kan meer proactief

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

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

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

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

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

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

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

Betrokkenheid afhankelijk van participatievorm en -niveau

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

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

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

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

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

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

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

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

Regelmatig onduidelijkheid over participatieniveau

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

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

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

3.2.2 AFWEGING PARTICIPATIEVORM EN -NIVEAU GEBEURT NIET OP DEZELFDE MANIER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

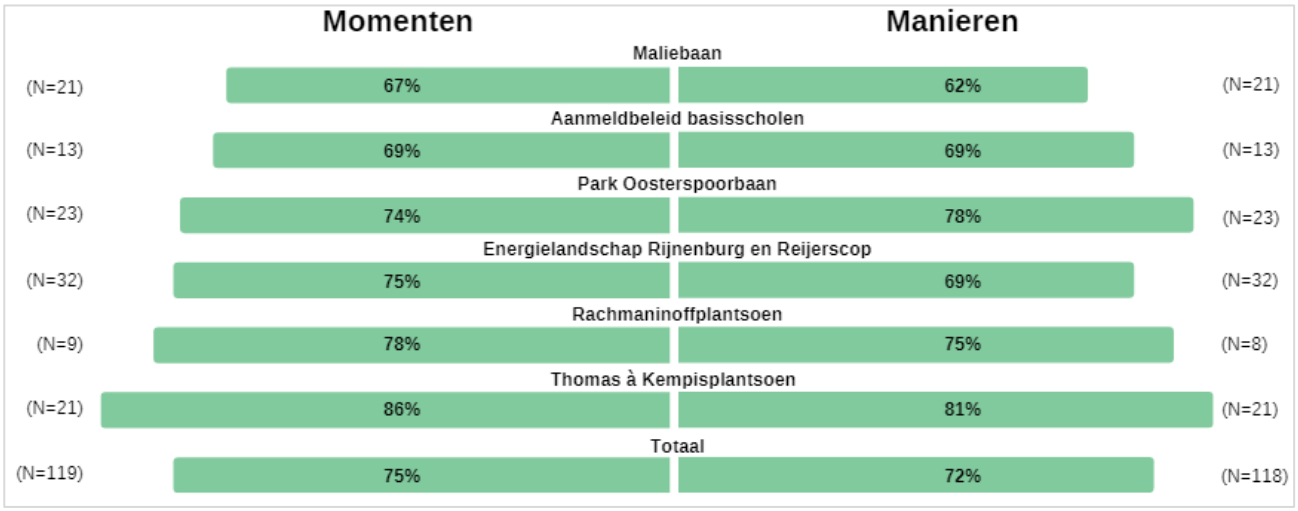
Wij constateren dat de verwachtingen vooraf niet altijd goed door de gemeente worden gemanaged. Uit onze casestudy's blijkt dat veel geënquêteerde deelnemers voorafgaand aan het traject niet (38%) of enigszins (29%) zeggen te zijn geïnformeerd over wat zij van het traject mochten verwachten. Vooraf is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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Besluitvorming in algemeen stadsbelang versus het buurtbelang, geen concrete afspraken

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

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

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

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



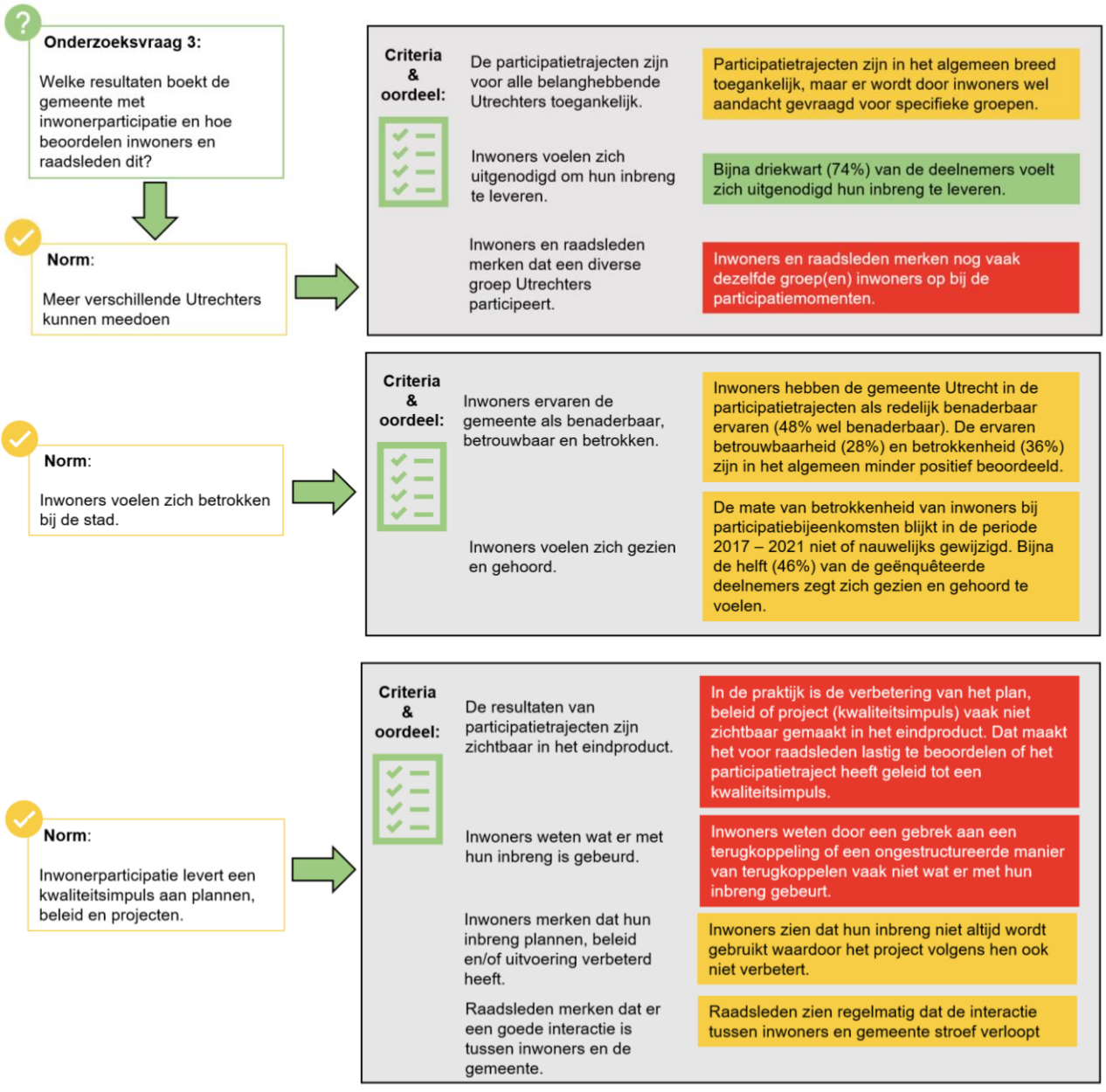
Polder Rijnenburg

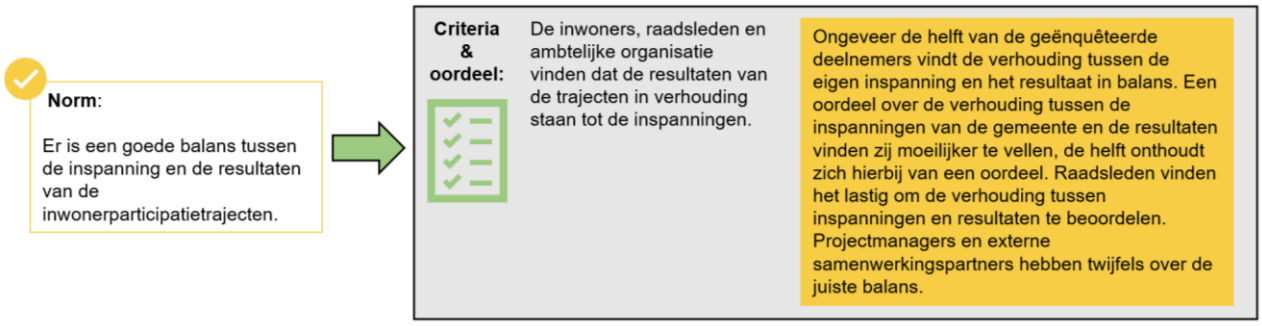
4 RESULTATEN

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

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

Figuur 4.1 Normen, criteria en beoordeling 'resultaten'





4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

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

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

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

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

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

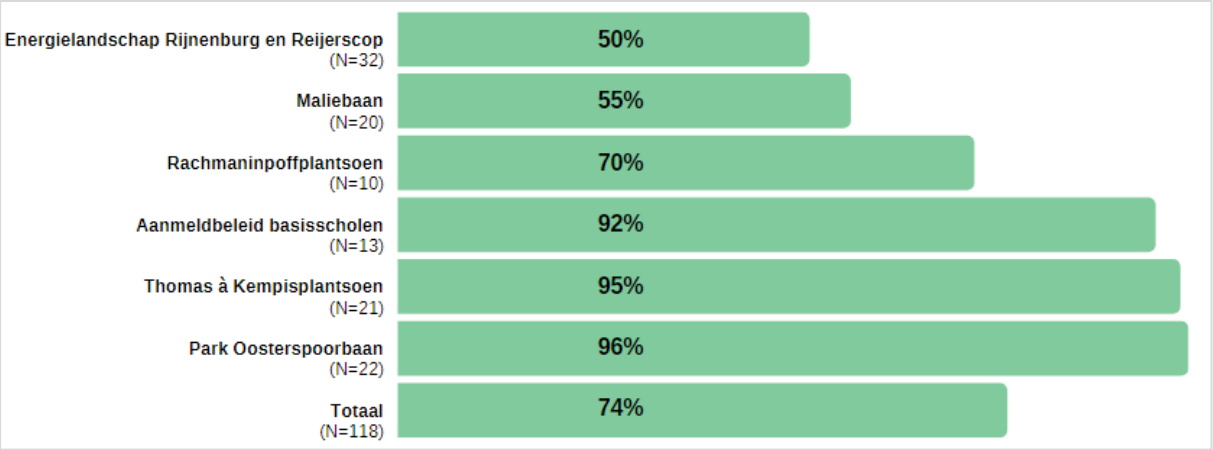
Bijna driekwart (74%) van de deelnemers voelt zich uitgenodigd hun inbreng te leveren

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

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

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

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



Bron: Rekenkamer Utrecht (2022). Enquête onder inwoners

Inwoners en raadsleden zien vaak dezelfde groep inwoners participeren

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

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

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

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

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

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

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

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

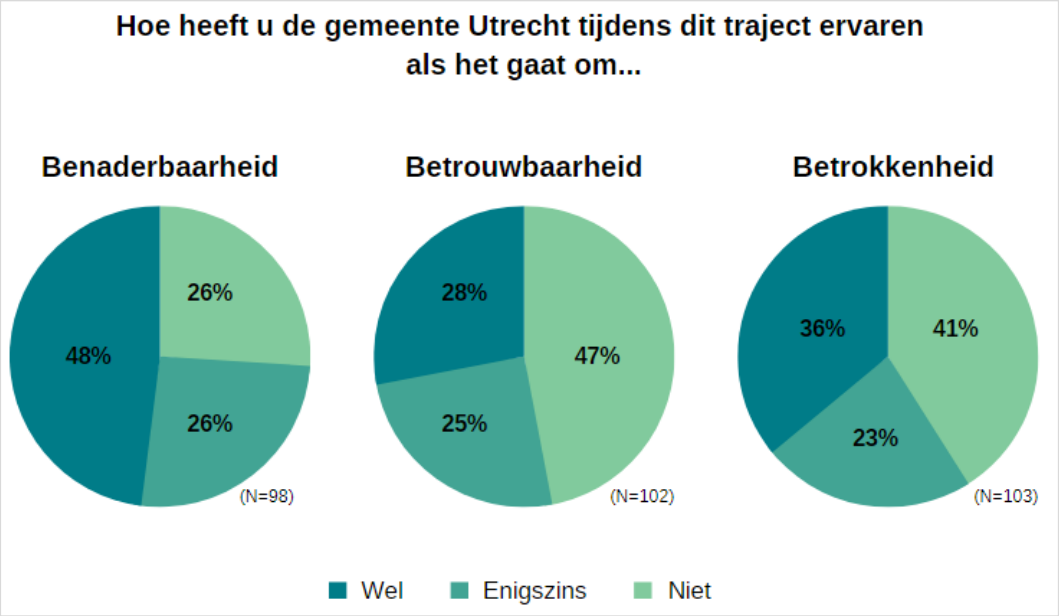
Gemeente Utrecht redelijk benaderbaar, betrouwbaarheid en betrokkenheid in het algemeen minder positief ervaren

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

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

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

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



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

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

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

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

Bijna de helft van de deelnemers voelt zich gezien en gehoord

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

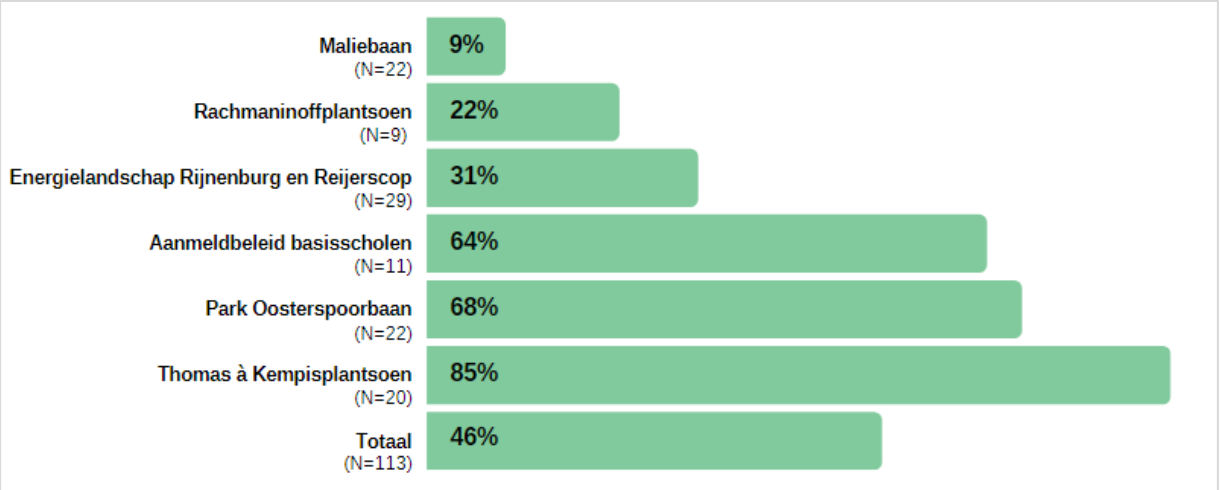
- Wordt er echt geluisterd naar de inbreng van belanghebbenden?
- Staat de gemeente open voor veranderingen aan het plan, beleid of de uitvoering?
- Worden de zorgen van mensen serieus genomen?

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

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

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

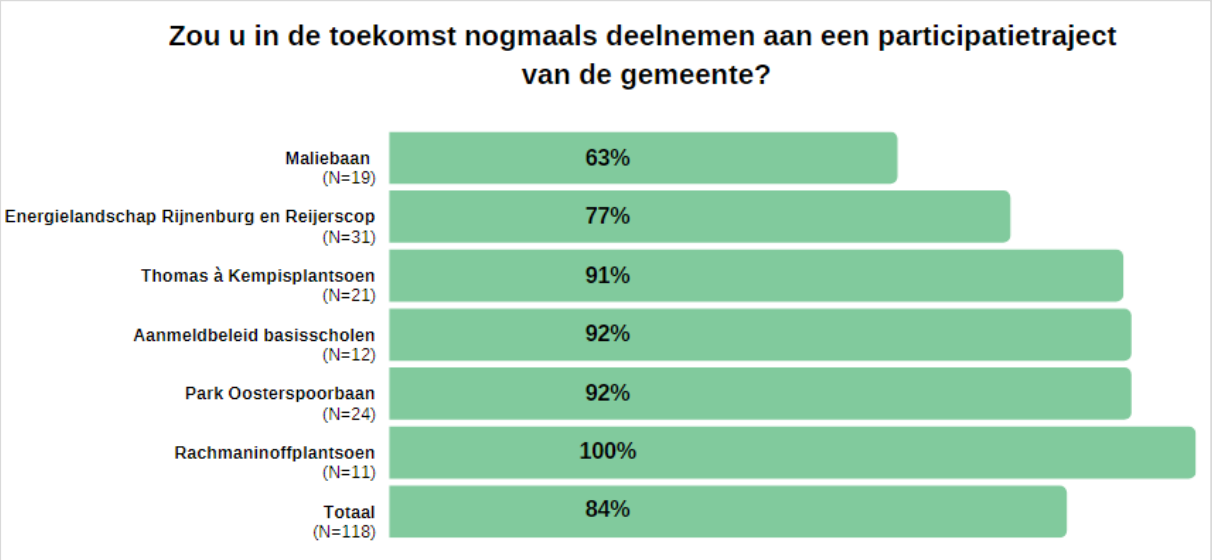
Figuur 4.4 Gemiddeld voelt bijna de helft (46%) van de deelnemers zich gezien en gehoord.



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

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

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



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

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

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

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

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

De resultaten van participatietrajecten zijn vaak niet zichtbaar in het eindproduct

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

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

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

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

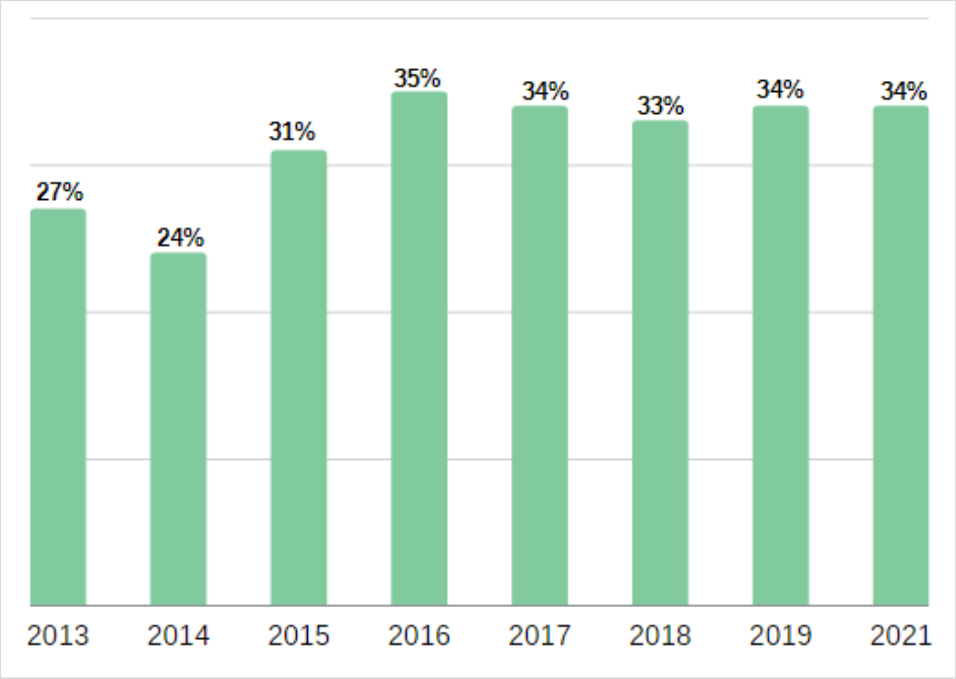
buurt en wijk in. Het is dan zaak van de gemeente om daar iets mee te doen. Dat is waardevol."[58] Projectmanagers besteden daardoor meer aandacht aan de zorgpunten van inwoners en laten in voorkomende gevallen ook aanvullend onderzoek uitvoeren zoals bij trajecten de Maliebaan en het Energielandschap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

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

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

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

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



Bron: Gemeente Utrecht (2022). Inwonerenquête.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.4 TWIJFELS BIJ JUISTE BALANS INSPANNINGEN EN RESULTATEN

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

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

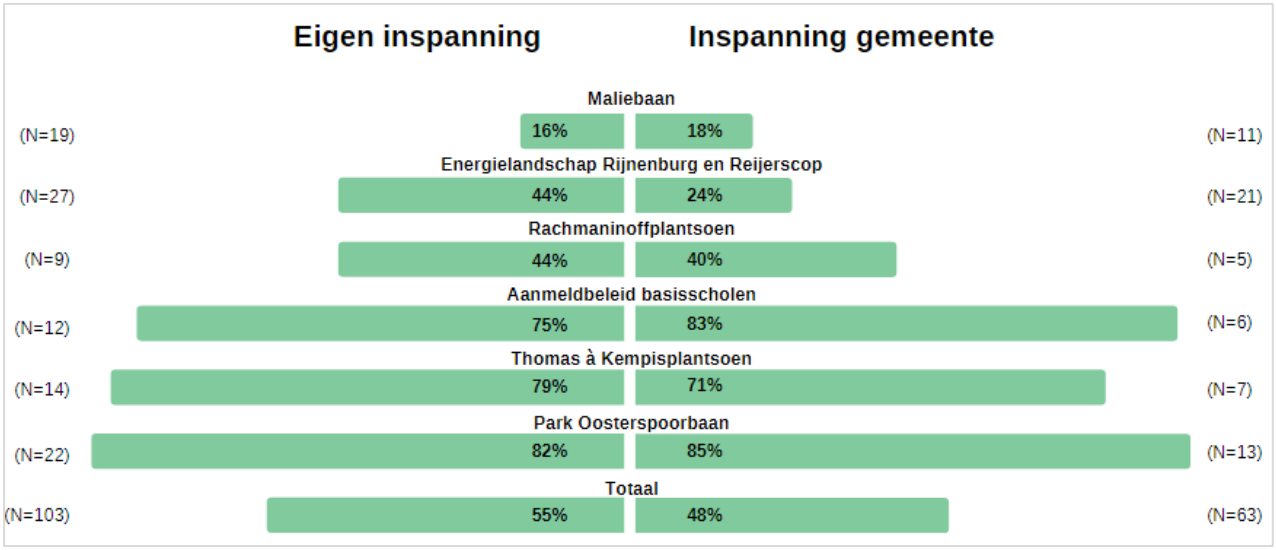
Ongeveer de helft van de deelnemers vindt de verhouding tussen de eigen inspanning en het resultaat in balans

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



Thomas à Kempisplantsoen

5 CASESTUDY'S

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

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

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

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

5.1 THOMAS À KEMPISPLANTSOEN

5.1.1 ACHTERGROND

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

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

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

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

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

5.1.2 TIJDLIJN

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

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

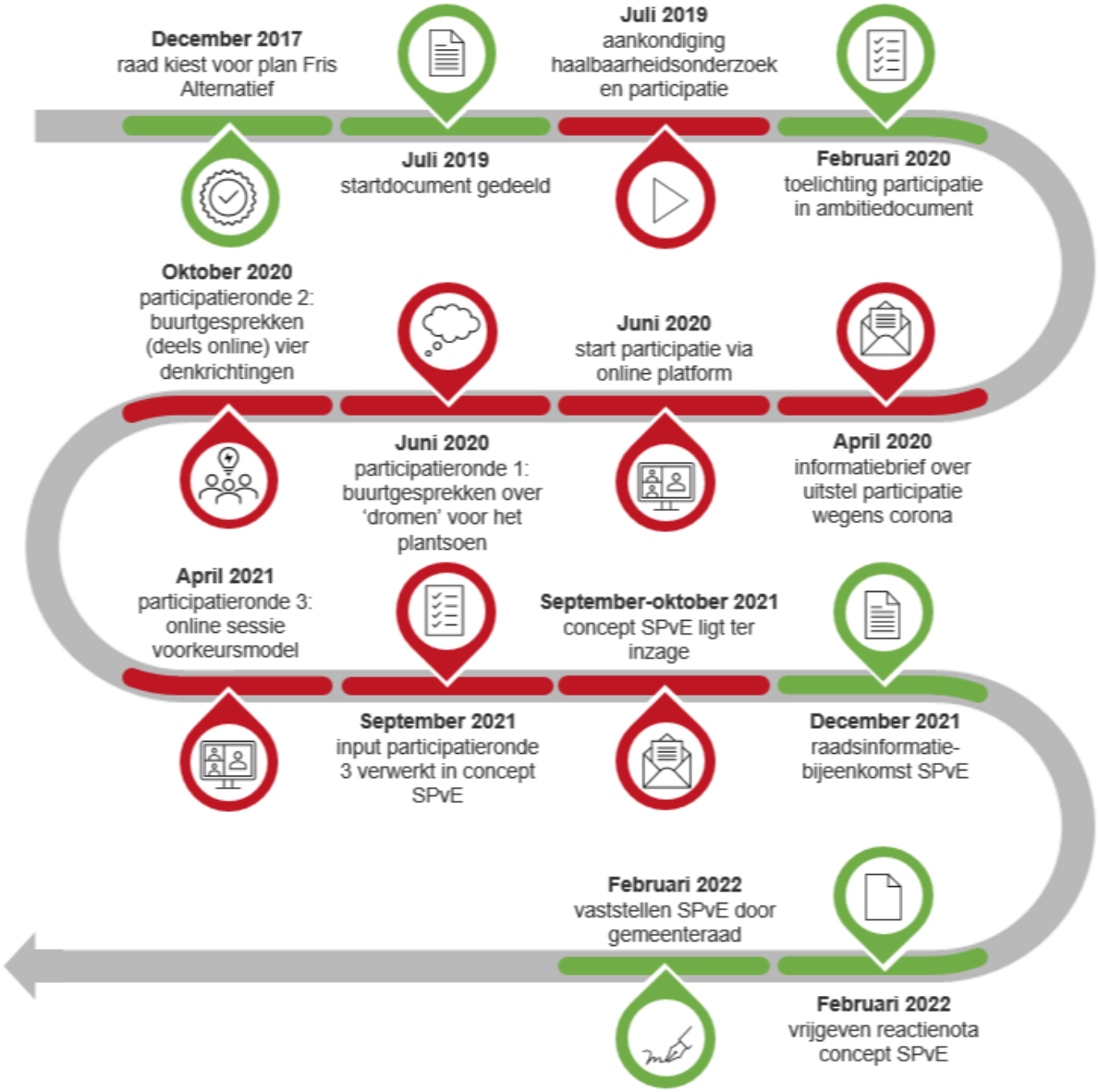
[70] Herontwikkelingen konden lange tijd mede geen doorgang vinden wegens geluidsoverlast. In het plan van Fris Alternatief wordt de Thomas-a-Kempisweg afgesloten voor verkeer en veranderd in een park. Daardoor ontstaat er aan één kant van het plantsoen een geluidsluwe zijde. Dat geeft Mitros en Portaal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

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

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

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

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



5.1.3 ERVARINGEN

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

Duidelijke visie op traject, informatievoorziening aan deelnemers positief beoordeeld

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

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

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

Participatieniveau niet vastgelegd en niet gecommuniceerd

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

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

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

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

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

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

5.1.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

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

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

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

5.2 RACHMANINOFFPLANTSOEN

5.2.1 ACHTERGROND

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

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

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

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

---

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

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

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

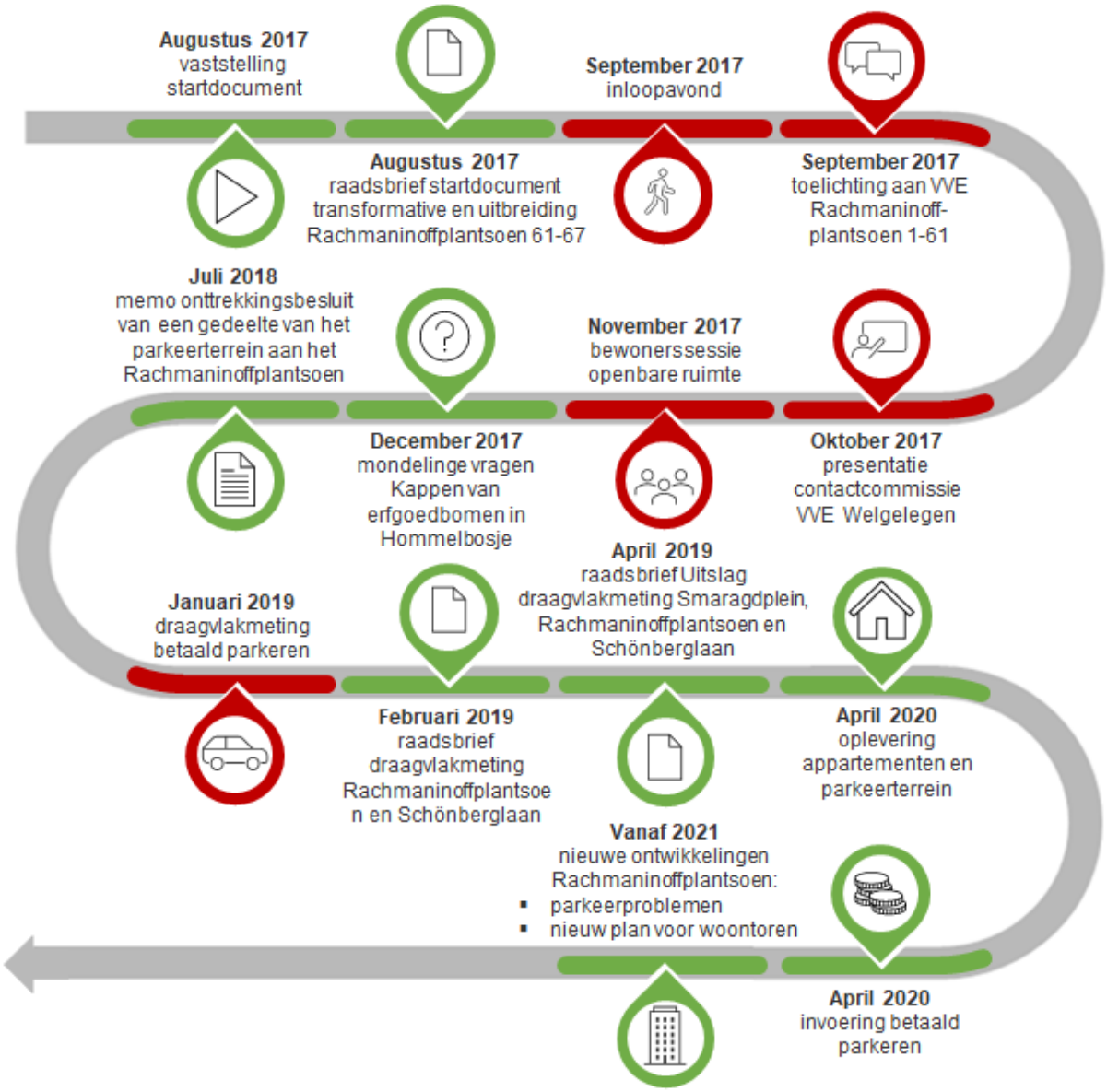
[89] Gemeente Utrecht (9 april 2019). Raadsbrief *Uitslag draagvlakmeting gebieden rond Smaragdplein, Rachmaninoffplantsoen en Schönberglaan.*

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

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

5.2.2 TIJDLIJN

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



5.2.3 ERVARINGEN

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

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

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

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

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

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

Raad had geen besluitvormende rol bij dit project

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

5.2.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

Participatietraject toegankelijk, BBW speelt grote rol

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

Inwoners zijn erg betrokken, maar wantrouwen gemeente en ontwikkelaar

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

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

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

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

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

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

Kwaliteitsimpuls voor inwoners niet helder

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

5.2.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

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

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

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

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

5.3 MALIEBAAN

5.3.1 ACHTERGROND

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

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

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

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

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

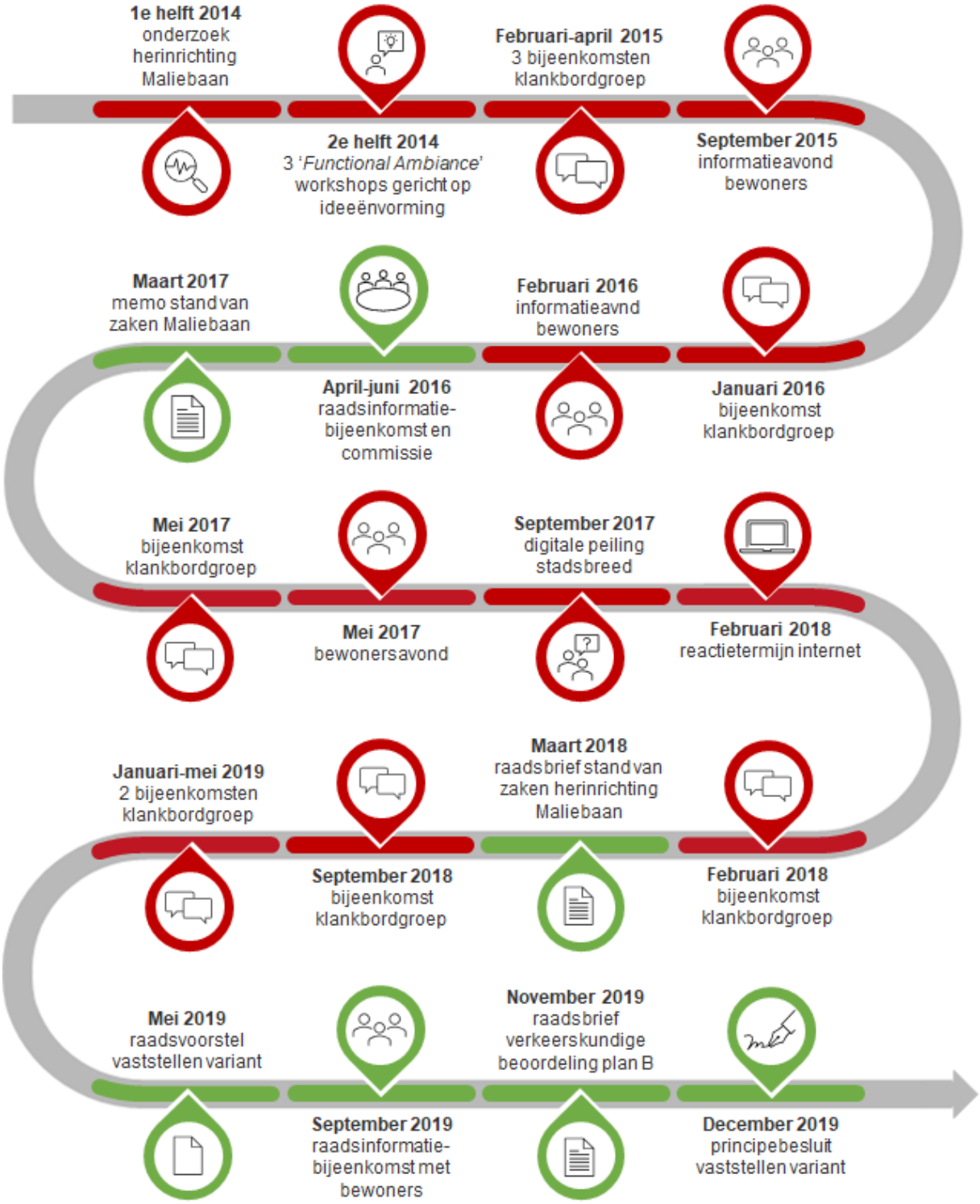
In de jaren 2019 t/m 2022 is – na een principebesluit van de gemeenteraad voor één variant in december 2019 – onder leiding van een nieuwe projectmanager gewerkt aan het Integraal Programma van Eisen (IPvE). In 2020 en 2021 zijn in dit traject verschillende inwonersavonden georganiseerd. Een deel had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

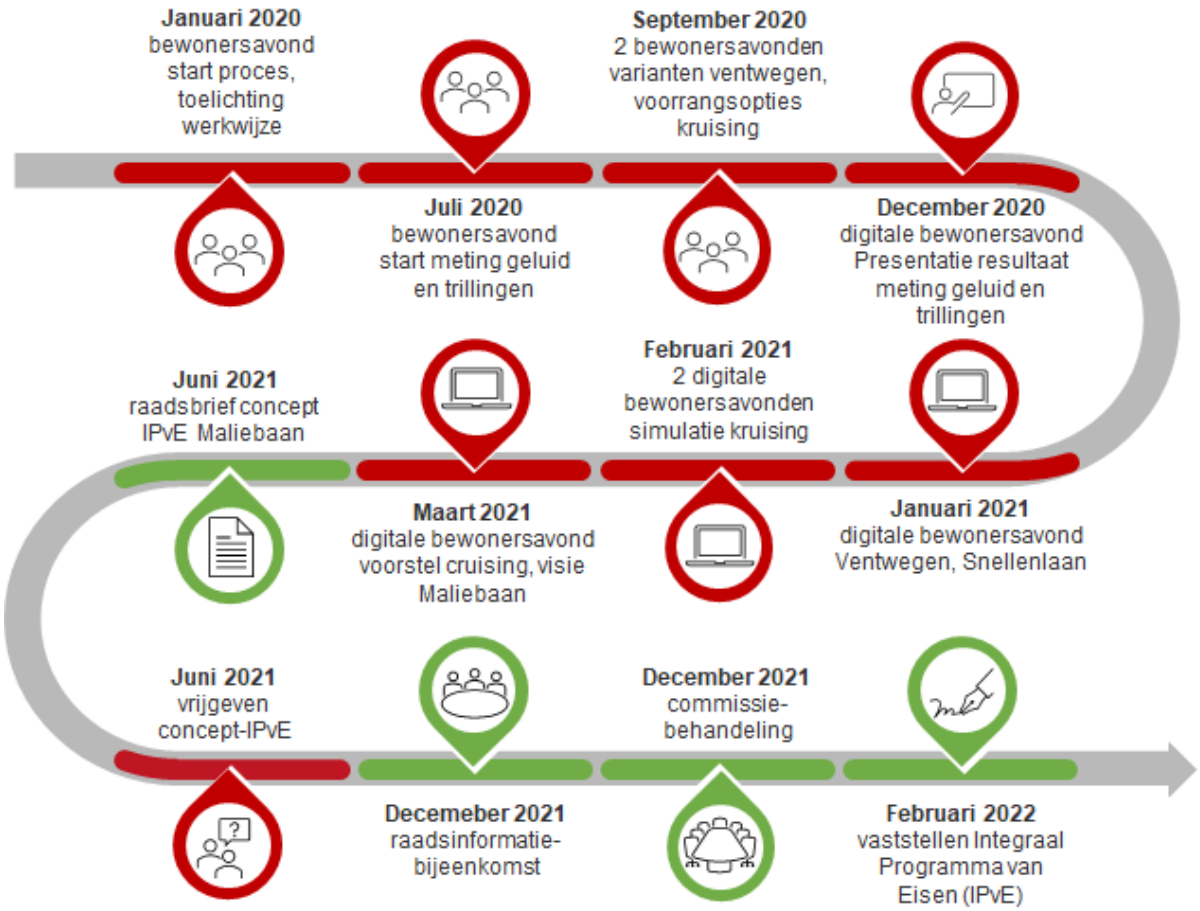
Voor dit traject hebben we met 57 inwoners gesproken. Daarvan hebben 22 mensen aan het participatietraject deelgenomen en 35 niet.

5.3.2 TIJDLIJN

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

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


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



5.3.3 ERVARINGEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

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

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

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

Hoge en soms vergaande mate van betrokkenheid

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

Verschillende standpunten over de bijdrage van de participatie aan de plannen

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

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

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

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

5.4 PARK OOSTERSPOORBAAN

5.4.1 ACHTERGROND

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

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

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

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

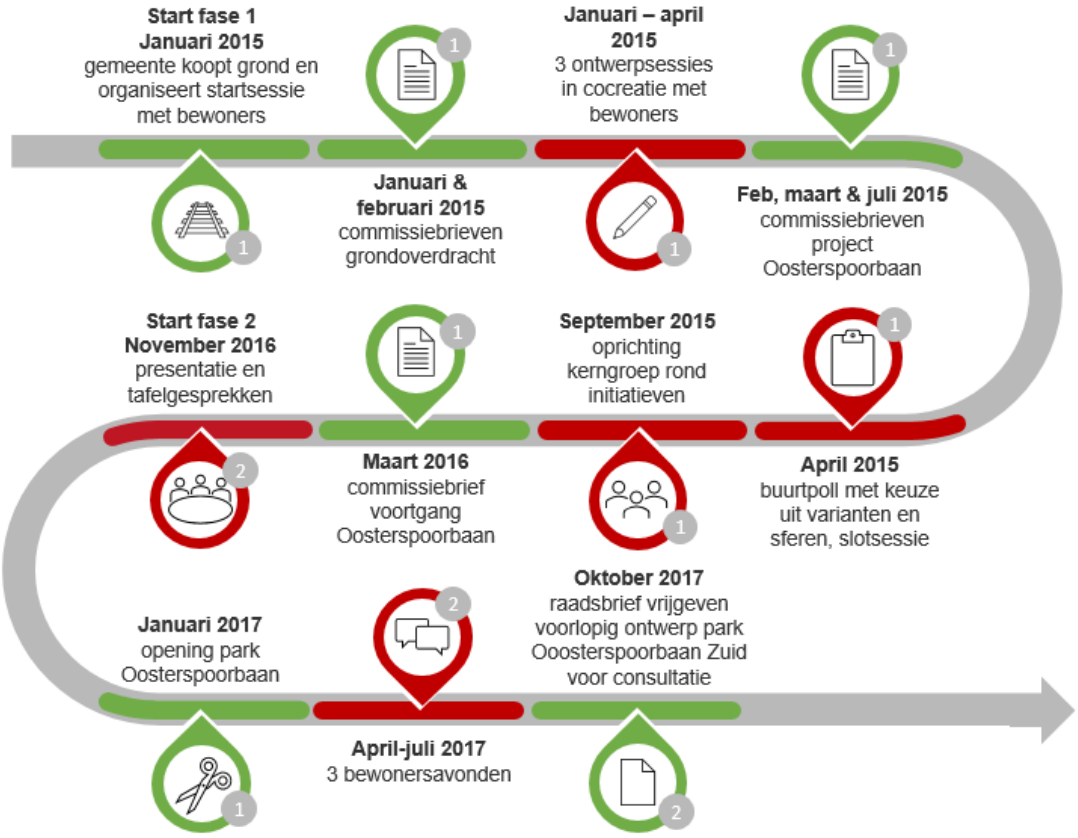
[115] Gemeente Utrecht (13 januari 2015). Commissiebrief *Grondoverdracht zuidelijk deel Oosterspoorbaan*.
[116] Happyland Collective (2015). *Procesboek Oosterspoorbaan.*
[117] Gemeente Utrecht (2018). Memo *Deelname aan Stichting Tijdelijke Natuur en beplanting zijkant Oosterspoorbaan.*

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

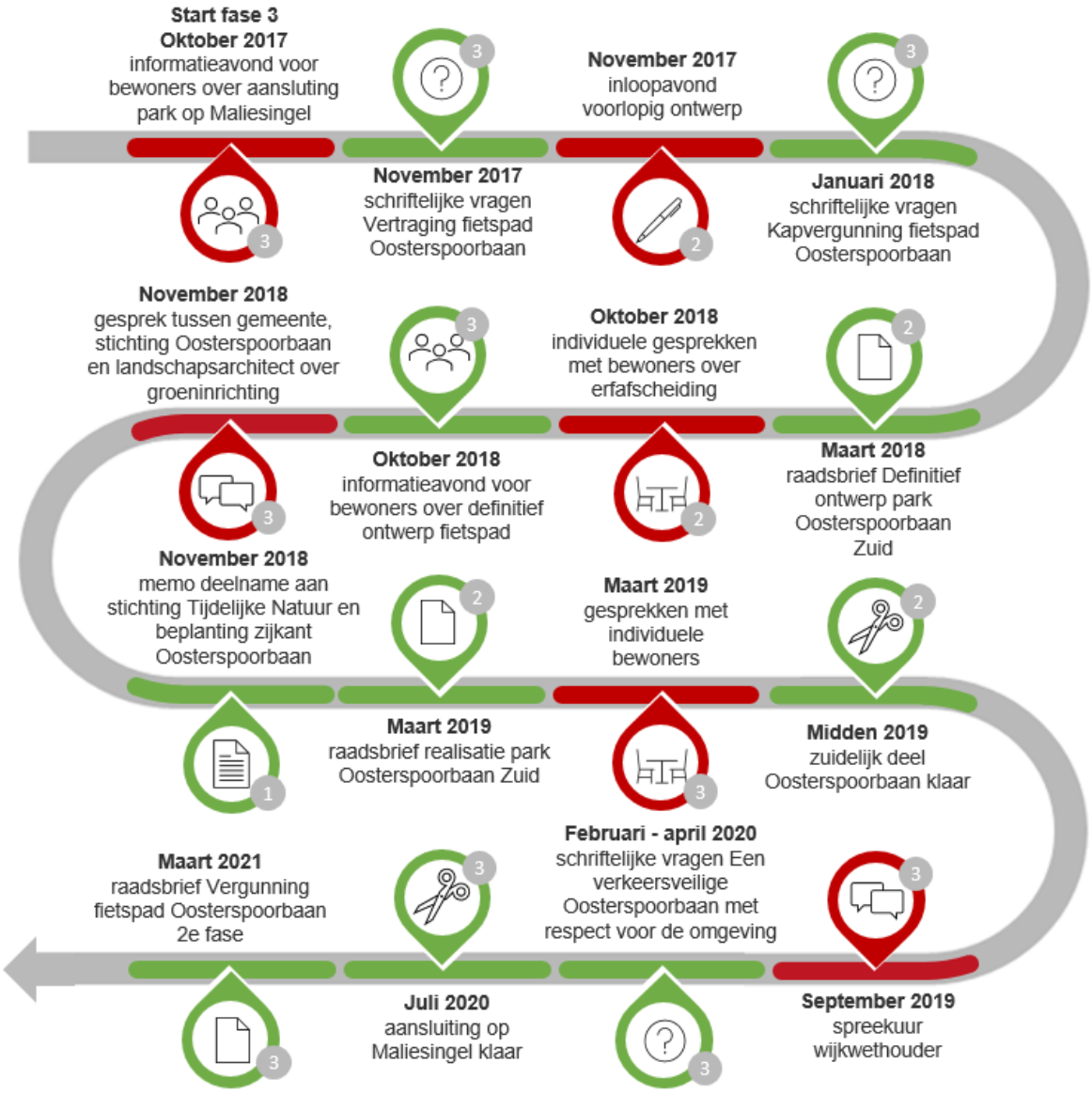
In feite gaat het om drie participatietrajecten met verschillende participatieniveaus. In fase 1 ging het om een initiatief uit de buurt dat in co-creatie is uitgewerkt. In fases 2 en 3 was de beïnvloedingsruimte van bewoners kleiner en ging het om een traject dat is geïnitieerd door de gemeente zelf.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

5.4.2 TIJDLIJN

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



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



5.4.3 ERVARINGEN

Overkoepelend: positieve ervaringen

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

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

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

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

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

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

Fase 2: Minder beïnvloedingsruimte, kwesties rondom grondeigendom

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

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

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

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

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

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

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

5.4.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

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

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

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

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

Grote betrokkenheid bewoners, niet-deelnemers hadden geen interesse

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

Bewoners positief over kwaliteitsimpuls

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

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

5.4.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

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

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

5.5 ENERGIELANDSCHAP RIJNENBURG EN REIJERSCOP

5.5.1 ACHTERGROND

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

In de gemeenteraad is het opwekken van energie in deze polders sinds eind jaren '90 onderwerp van discussie, waarbij speelt dat de polders naast energielandschap ook als woningbouwlocatie worden gezien. Belangrijke mijlpalen in de besluitvorming zijn het vaststellen van de startnotie energielandschap in juli 2017[123] en de Visie Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop en het bijbehorend uitnodigingskader voor initiatiefnemers voor

[121] Gemeente Utrecht (juni 2020). *Visie Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop*.
[122] Gemeente Utrecht (z.d.). *Duurzame energie in Rijnenburg en Reijerscop.* Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/duurzame-energie-in-rijnenburg-en-reijerscop/
[123] Gemeente Utrecht (27 juni 2017). *Startnotitie duurzame energie in Rijnenburg en Reijerscop.*

energieproductie in juni 2020.[124] Bij de startnotitie heeft de gemeenteraad het college opgedragen om ten minste vier scenario's voor een samenhangend energielandschap te ontwerpen en deze – indien uitvoerbaar – voor te leggen aan de raad. In het ontwerptraject daarna zijn uiteindelijk zes scenario's ontwikkeld.

Rijne Energie[125] heeft in januari 2021 een initiatiefvoorstel ingediend dat aan de gemeenteraad is toegestuurd.[126] In juli 2022 hebben zij voor vier windmolens de omgevings- en natuurvergunningen aangevraagd.[127] In het coalitieakkoord 2022-2026 geeft de coalitie aan dat in Rijnenburg gekozen wordt voor een combinatie van energielandschap in het noorden van de polder en woningbouw in het zuidelijke deel, waarbij de bouw van de woningen niet eerder dan in 2035 zal starten.[128]

De participatie van inwoners bij het energielandschap heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. In 2017 zijn een aantal stadsgesprekken met de regio over duurzame energie in Rijnenburg gehouden[129] waarvan de uitkomsten de basis vormden voor de startnotitie. Er werd een uitwerkingsgroep in het leven geroepen die najaar 2017 en voorjaar 2018 verschillende keren bij elkaar kwam. Een deel van de uitwerkingsgroep stapte daarna uit onvrede op en de groep mensen die overbleef werd omgedoopt tot Poldergroep.[130] Daarnaast werden alle inwoners (ook van de buurgemeenten) in 2018 uitgenodigd om betrokken te zijn bij het maken en bespreken van de zes scenario's. Daarvoor werden drie werkbijeenkomsten georganiseerd in De Meern en Nieuwegein. In de verdere uitwerking van deze casestudy gaan we met name in op de ervaringen in deze periode.

Voor dit traject hebben we met 118 inwoners gesproken. Zij wonen in de polders Rijnenburg en Reijerscop en aan de randen van Nieuwegein en De Meern. Van de 118 mensen hebben er 32 aan het participatietraject deelgenomen en 86 niet.

5.5.2 TIJDLIJN

De onderstaande tijdlijn toont de belangrijkste momenten waarop inwoners (rood) en raadsleden (groen) in de periode 2017 – 2020 bij het project Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop betrokken zijn. Contacten met initiatiefnemers, grondeigenaren en

[124] Gemeente Utrecht (juni 2020). Raadsvoorstel *Visie en uitnodigingskader Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*

[125] Een samenwerking tussen energiecoöperaties Rijne Energie en De Windvogel, energiebedrijf Eneco en zonneveldontwikkelaar BHM Solar, zie Rijne Energie (z.d.). *Duurzame energie van, voor en door Utrechters en omgeving.* Geraadpleegd via: https://rijne-energie.nl.

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

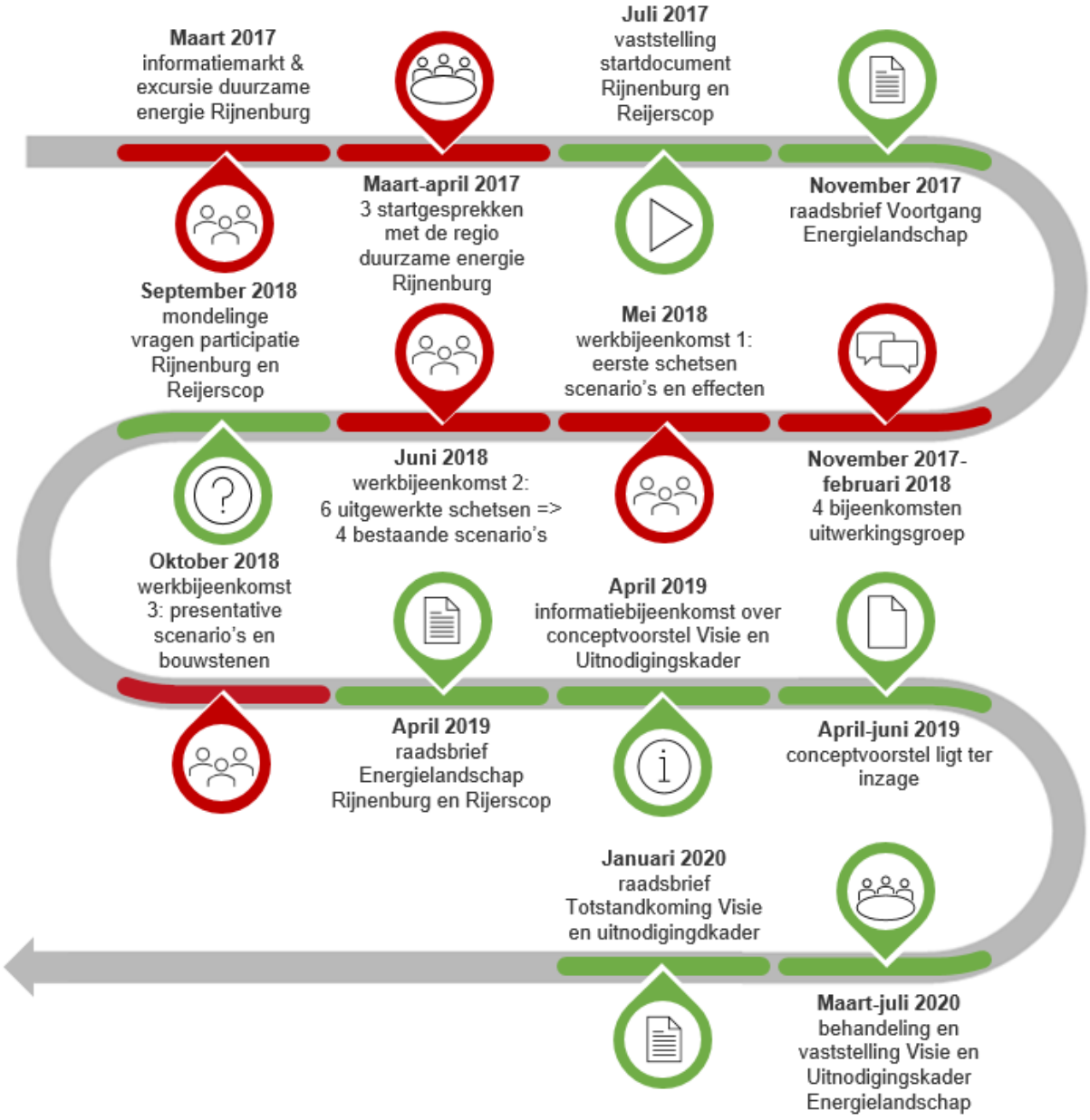
[127] Gemeente Utrecht (7 september 2022). Raadsbrief *Voorontwerp en vergunningaanvraag windmolens Rijnenburg en Reijerscop*

[128] GroenLinks, D66, PvdA, Student&Starter, ChristenUnie (1 juni 2022). Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 *Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat.*

[129] Gemeente Utrecht (z.d.). PowerPoint *Procesverslag van het Stadsgesprek met de regio over duurzame energie in Rijnenburg.*

[130] Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*

belangenorganisaties en individuele gesprekken laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.



5.5.3 ERVARINGEN

Uitnodigingen breed verspreid en brede opzet bijeenkomsten, werkwijze uitwerkingsgroep en participatieniveau onduidelijk

Voor de stadsgesprekken zijn 12.000 uitnodigingen verstuurd naar inwoners, omwonenden, Utrechters, grondeigenaren, initiatiefnemers en betrokken stakeholders. Ook zijn advertenties geplaatst met uitnodigingen in kranten en op Facebook.[131] Op de eerste bijeenkomst waren circa 300 omwonenden aanwezig. Ook voor de drie werkbijeenkomsten werd breed uitgenodigd en was sprake van een brede opzet waar veel inwoners bij aanwezig

[131] Gemeente Utrecht (6 juli 2017). Raadsvoorstel *Startdocument Rijnenburg en Reijerscop*.

konden zijn. Bij deze bijeenkomsten waren respectievelijk ruim 500, bijna 200 en ruim 200 bezoekers.[132] Meer dan 400 personen bezochten de informatiebijeenkomst in april 2019. En de gemeente kreeg bijna 400 reacties op het conceptvoorstel uit april 2019. De projectgroep is daarnaast met een informatiestand naar verschillende winkelcentra rondom Rijnenburg gegaan. Doel daarvan was inwoners zich te laten aanmelden voor de nieuwsbrief, bewust te maken van de participatiebijeenkomsten en eventueel deelname aan een uitwerkingsgroep te overwegen.[133] De geënquêteerde deelnemers blijken in veel gevallen op de hoogte van de momenten en manieren waarop hun inbreng geleverd kon worden, respectievelijk bij 75% (24 van de 32) en 69% (22 van de 32).

Het instellen van een uitwerkingsgroep leidde tot discussie en hun rol en taak bleef gedurende het traject onduidelijk. De groep mocht meepraten over de scenario's, maar had geen inhoudelijke verantwoordelijkheid. Deze werkwijze moet door de projectgroep binnen en buiten de groep met regelmaat worden uitgelegd. Het feit dat voor deelname aan de uitwerkingsgroep een voorselectie plaatsvond, is door meerdere geënquêteerde deelnemers als negatief ervaren.[134] De groep was in hun ogen niet representatief, mede omdat deze te veel gericht was op Rijnenburg. In de uitgangspunten voor de inrichting van het participatieproces is expliciet inzet gevraagd op de representativiteit. De uitwerkingsgroep bleef echter een niet gekozen vertegenwoordiging en daarmee ook niet representatief.[135]

Voor bijna twee derde (64%; 16 op de 25) van de geënquêteerde deelnemers waren de niveaus van participatie en waarom daarvoor gekozen werd niet duidelijk. Bijna de helft (48%; 14 van 29) vindt dat zij vooraf niet duidelijk zijn geïnformeerd over wat zij van het traject mochten verwachten. Voor 38% (11) was dit enigszins duidelijk, en voor 14% (4) goed.

Werkwijze met scenario's en inzet op windmolens zorgt voor ontevredenheid onder deelnemers

Bij de vaststelling van het startdocument Rijnenburg en Reijerscop besluit de gemeenteraad dat de gemeente samen met belanghebbenden ten minste vier onderscheidende scenario's voor het energielandschap moet ontwerpen.[136] Omdat in de stadsgesprekken aandacht is gevraagd voor de mogelijke hinder van windmolens voor omwonenden, vraagt de raad om minimaal één scenario zonder windmolens uit te werken. Daarnaast wil de raad dat een onafhankelijk procesbegeleider de objectiviteit van het zoekproces bewaakt, de oordelen

[132] Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop*.
[133] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*
[134] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartners*; Rekenkamer Utrecht (juni – juli 2022). *Enquête onder inwoners*
[135] Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.* Pagina 3 en 7.
[136] Gemeenteraad (6 juli 2017). Raadsbesluit *Startdocument Rijnenburg en Reijerscop*.

over de verschillende scenario's vastlegt en achteraf een onafhankelijk procesverslag aan de gemeenteraad toestuurt.[137]

Zowel het proces als de uitkomst van het participatietraject krijgen van de geënquêteerde deelnemers gemiddeld een onvoldoende (respectievelijk een 4,8 en een 3,4). De onvrede heeft voornamelijk twee oorzaken:

1. De uiteindelijke keuze voor een nieuwe variant. Tijdens het ontwerpproces worden zes varianten uitgewerkt die in de eerste werkbijeenkomst worden geschetst en gepresenteerd aan de inwoners. Uiteindelijk kiest het college na het doorlopen participatieproces met een eigen, zevende variant voor een maximale ambitie met zoveel mogelijk windmolens. "*Die ambitie lag aan het uiterste van de bandbreedte die was bediscussieerd met de inwoners tijdens de participatiebijeenkomsten."*[138] Deze variant was niet eerder gepresenteerd aan inwoners of andere belanghebbenden.
2. Het gevoel dat er hoe dan ook windmolens moesten komen. De komst van windmolens bleek tijdens het traject steeds het grootste discussiepunt. Geënquêteerde deelnemers vertellen ook dat de inzet op windmolens duidelijk zichtbaar was: "*Voor mij was dit echt een vorm van schijnparticipatie. Je ziet Eneco op een dergelijke avond de scenario's schetsen, maar daarin staan allemaal windmolens. Ze staan er dus vooral om inwoners te overtuigen, niet om hen iets te vragen of in gesprek te gaan."* Geënquêteerde deelnemers vertellen niet te hebben ervaren dat alternatieven zonder windmolens een serieuze kans maakten.

Geënquêteerde deelnemers beoordelen de gemeente in dit traject ook relatief vaak (68%; 19 op de 28) als niet betrouwbaar.

Langlopende (politieke) discussie beïnvloedt motivatie om te participeren negatief

Inwoners ervaren dat de invulling van het polderlandschap niet alleen al decennialang tot discussie leidt in de omgeving, maar ook in de Utrechtse politiek. Dit wordt in verkiezingstijd vaak nog versterkt, maar een definitief besluit over de inrichting van de polders werd niet genomen. Geënquêteerde deelnemers vertellen daardoor de indruk te hebben dat er al jaren geen serieuze stappen worden gezet op dit onderwerp en merken dat hun motivatie om te participeren daardoor ook afneemt. Eén van de geënquêteerde deelnemers zegt het als volgt: *"Als het allemaal weer serieus wordt, wil ik wel weer graag betrokken worden."* Echter zegt inmiddels ook een groter deel van de geënquêteerde deelnemers (23%; 7 van de 31) dat zij in de toekomst niet nogmaals aan een participatietraject zouden willen deelnemen. Een geënquêteerde deelnemer: "*Participatie is in mijn ogen politiek gedreven door één of meerdere partijen waarbij de uitkomst al vastligt. Daar kan je als inwoner helemaal niets tegen doen*." Een ander wijst op de waarde van participatie in een politieke context: "*Ik waardeer het dat verschillende raadsleden de moeite nemen om in gesprek te gaan met*

[137] Dit procesverslag is als bijlage toegevoegd bij het raadsvoorstel Visie en Uitnodigingskader Rijnenburg en Reijerscop: Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop*.

[138] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartner.*

inwoners, maar dan moeten ze zich vervolgens wel willen laten overtuigen. Anders blijft het daarna toch weer een politieke keuze."

Zorgen over het onvoldoende serieus nemen van negatieve effecten
Rondom het energielandschap leven op verschillende terreinen zorgen die ook met regelmaat terugkomen op participatiemomenten. Inwoners maken zich vooral zorgen over de effecten van windmolens op de gezondheid (vooral door geluid en slagschaduw) en de effecten op de flora en fauna (bij de aanleg en door het gebruik). Ook een mogelijke waardevermindering van de woning baart zorgen. De gemeente geeft aan steeds serieus naar de zorgen van inwoners geluisterd te hebben en daar ook bij de werkbijeenkomsten aandacht aan te hebben besteed.[139] In 2018 en 2019 zijn verschillende rapporten opgesteld over geluid en slagschaduw.[140] En in 2021 hebben de gemeente en Rijne Energie in aanloop naar de milieueffectrapportage onderzoek laten doen naar geluid, slagschaduw en natuur.[141] Geënquêteerde deelnemers en een betrokken inwonersorganisatie[142] zeggen echter nog altijd dat hun zorgen daarmee niet zijn weggenomen. Zij zeggen ook geen vertrouwen in de gemeente en de uitkomsten van de verschillende onderzoeken te hebben. Zij vinden dat hun belang een onderschoven kind is: "*Er is puur gewerkt vanuit een economisch belang. Vergroening en de gezondheid van mensen spelen geen rol in deze discussie."* De gemeente en de onafhankelijk procesbegeleider constateren dat in hun beleving de gezamenlijke wil om tot oplossingen te komen in dit traject ontbrak. Daarom lukte het volgens hen ook niet om tot consensus te komen.[143]

5.5.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

Breed uitgenodigd en toegankelijk, maar minder ruimte om een inbreng te leveren
De brede toegankelijkheid van de participatiemomenten wordt herkend onder de geënquêteerde deelnemers; 78% (25 van de 32) vindt dat deze voor alle Utrechters toegankelijk waren. In de praktijk heeft echter 57% (16 van de 28) ook daadwerkelijk gemerkt dat er een diverse groep belanghebbenden participeerde. Sommige inwoners geven aan dat juist de brede opzet en de drukte ervoor zorgde dat het traject in de uitvoering minder toegankelijk werd. Zij vragen zich ook af waarom er voor een stadsbrede participatie is gekozen, terwijl de gevolgen voor de inwoners van de polders het grootst zijn.

Bij deze casestudy voelde de helft van de geënquêteerde deelnemers (16 van de 32) zich uitgenodigd om een inbreng te leveren. Dit is (aanzienlijk) minder dan bij andere onderzochte trajecten. Drie redenen worden hierbij met regelmaat genoemd:

- Er werd onvoldoende geluisterd naar de inbreng van aanwezigen: "je merkt dat er vooral mensen zitten die niet luisteren, maar vooral hun plan gaan presenteren."

[139] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[140] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*
[141] Pondera (1 december 2021). Notitie *Reikwijdte en Detailniveau*.
[142] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*
[143] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; *Interview externe samenwerkingspartner.*

- De opzet van de presentaties door de gemeente en energiepartners maakte een sterk geregisseerde indruk en gaf het gevoel dat alles al vooraf bedacht en vastgelegd was: “Het gaat toch om snelle jongens van onder andere Eneco. Je stelt een vraag en je krijgt ‘pappapap’ gelijk een antwoord. Het is net een acteersessie.” De participatie leek daarmee vooral voor de schijn opgezet.
- Een deel van de geënquêteerde deelnemers had de indruk dat de tegenstanders van windmolens oververtegenwoordigd waren en ervaarden daarom geen ruimte voor een ander geluid: “De tegenstanders kregen ontzettend veel ruimte om hun gal te spuwen. Zij vertelden ook veel desinformatie en argumenten die helemaal niet klopten. Ik ben zelf voorstander van de windmolens, maar werd door de tegenstanders weggelachen. De gemeente sprak tegenstanders nooit feitelijk tegen en er werd ook niet ingegrepen op de orde. Daardoor voelde ik me niet meer uitgenodigd om mijn mening te geven.”

Betrokkenheid verschilt per buurt en is in de loop van de jaren afgenomen

Wij constateren dat de mate waarin de inwoners zich bij het energielandschap betrokken voelen verschilt per buurt. De inwoners van de polders Rijnenburg en Reijerscop zijn in het algemeen nauw betrokken (geweest). Tegelijkertijd merken meerdere geënquêteerde deelnemers op dat hun betrokkenheid in de loop van de jaren is afgenomen en hun motivatie gedurende die jaren ook is afgenomen: *“Ik raak bij participatieavonden snel gedemotiveerd als het verhaal vaag blijft en de gemeente steeds hetzelfde riedeltje brengt. Zeker als er dan ook geen antwoorden op mijn vragen worden gegeven en de gemeente niet ingaat op de onderwerpen waar ik mij zorgen om maak.”* Ook het feit dat er al heel lang plannen zijn die niet tot een concrete uitwerking hebben geleid, geeft dat een deel van de geënquêteerde deelnemers vertelt het wel even te geloven en hun leven er niet door willen laten beheersen. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat er veel vragen leven over de huidige stand van zaken. Een deel van de inwoners ontvangt ook nieuwsbrieven van de Buren van Rijnenburg, maar de (onafhankelijke) informatie van de gemeente wordt op dit moment gemist.

Inzicht opbrengst participatie beperkt, inwoners zien geen concrete verbetering

Vrijwel alle geënquêteerde deelnemers (90%; 27 van de 30) geven aan dat ze niet hebben gezien dat hun inbreng tot verbetering van de plannen heeft geleid. Het feit dat het college uiteindelijk voor een eigen variant heeft gekozen, maakt dat het volgens de procesbegeleider lastig te zien is wat de participatie inhoudelijk heeft opgeleverd.[144] De opbrengst ziet de projectmanager vooral in het inzicht in de belangrijkste vragen die er bij inwoners leven rondom geluid en slagschaduw. De gemeente en verschillende raadsleden zijn ook van mening dat het participatietraject tot aanpassingen heeft geleid: zo komen de windmolens volgens hen op grotere afstand van woningen en is de slagschaduw “insignificant” gemaakt.[145] Tegelijkertijd weet men dat dit bij een deel van de inwoners niet ‘binnen’ is gekomen en merkt men op: *“(…) ook zonder participatie waren we waarschijnlijk wel op de*

[144] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner.*
[145] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews raadsleden*.

voorgenoemde maatregelen [om de effecten van geluid en slagschaduw te verminderen, RKU] *uitgekomen. Dus een kwaliteitsimpuls aan het plan dankzij de participatie valt hier te betwijfelen."*[146] Ruim twee derde (69%; 20 van de 29) van de geënquêteerde deelnemers vertelt dat zij zich niet gehoord voelen. Meer dan de helft (57%; 16 op de 28) weet niet wat er concreet met hun eigen inbreng is gebeurd. Er zijn wel terugkoppelingen geweest van de bijeenkomsten – tijdens opvolgende bijeenkomsten of via nieuwsbrieven – maar dat was volgens geënquêteerde deelnemers vooral op het proces en inhoudelijk op de grote lijnen. De (vele) eerdere reacties werden in de uitwerking teruggebracht tot een samenvatting en daarmee voor de individuele deelnemers minder goed of zelfs niet herkenbaar.

Scheve verhouding tussen geleverde inspanning en resultaat van de participatie
Veel betrokkenen in het participatietraject vinden de verhouding tussen de geleverde inspanning en het resultaat van de participatie scheef.[147] Van de geënquêteerde deelnemers is dat voor meer dan de helft (56%; 15 van de 27) voor zichzelf niet in verhouding tot elkaar. Een nog groter deel (76%; 16 van de 21) vindt dit voor de verhouding tussen de inspanning en resultaten van het traject voor de gemeente. Men ziet dat kosten noch moeite door de gemeente werden bespaard, maar dat er tegelijkertijd in hun ogen weinig tot niets uit de participatie is gebruikt. Zij noemen het daarom ook wel "een participatieshow": "*De gemeente straalt uit dat het een formaliteit is om dit traject zo te doen. Ze werken gewoon het boekje af, dat idee."*[148] Andere betrokkenen benadrukken juist het grote, stadsbrede belang en vinden een dergelijke inspanning gerechtvaardigd voor deze grote projecten.[149] Gemiddeld geven de geënquêteerde deelnemers het participatieproces een 4,8 en de uitkomst een 3,4. Hiermee scoort dit traject in vergelijking met de andere casestudy's de laagste cijfers.

5.5.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

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

- Zorg voor heldere verwachtingen over de vorm en het niveau van de participatie, de beïnvloedingsruimte van deelnemers en de lengte van het traject.
- Communiceer duidelijk over de uiteindelijke invloed van de participatie op de verschillende scenario's die besproken worden in het raadsvoorstel voor de gemeenteraad. Maak daarmee ook duidelijk welke inbreng van de inwoners daarbij mogelijk is. Wees open en transparant.
- Creëer een vorm van participatie waarbij iedere inwoner in de gelegenheid is om een eigen inbreng naar voren te brengen. Geef een directe terugkoppeling op die inbreng zodat helder is wat er wel of niet mee gedaan wordt.

[146] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[147] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht; Interview externe samenwerkingspartner.*
[148] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe samenwerkingspartner*; Rekenkamer Utrecht (juni – juli 2022). *Enquête onder inwoners*.
[149] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid.*

- Draag er zorg voor dat de inspanning die gevraagd en geleverd wordt in verhouding staat tot het resultaat. De hoeveelheid tijd, geld en energie moeten passen bij de manier waarop de resultaten worden meegenomen in het eindproduct. Deelnemers hebben veel tijd en energie in het traject gestoken, maar zien in het gekozen scenario hun inbreng niet terug.
- Trek als gemeenteraad één lijn in de betrokkenheid bij de participatie[150] en stel voorafgaand aan de participatie duidelijke criteria vast waarmee de beoordeling van de scenario's zal plaatsvinden.[151]

5.6 AANMELDBELEID BASISSCHOLEN

5.6.1 ACHTERGROND

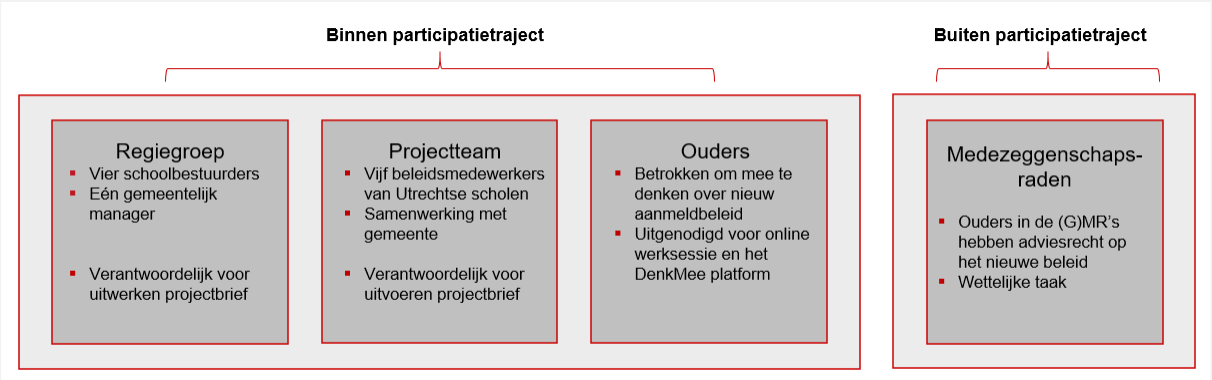
In juli 2019 dienen de Utrechtse gemeenteraadsfracties PvdA, GroenLinks, DENK en D66 een motie in om het aanmeldbeleid voor basisscholen in Utrecht te onderzoeken. Deze fracties ontvingen signalen van ouders dat het aanmeldbeleid in de stad niet zou stroken met landelijk beleid. Ouders hadden daardoor niet altijd een eerlijke kans om hun kind op de school van hun voorkeur te krijgen. Onderzoekers van het Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen vergeleken scholen uit vier wijken in de stad (Kanaleneiland, Oog in Al, Tuindorp en Overvecht) om de problematiek in verschillende praktijksituaties in beeld te brengen. Zij concluderen onder andere dat er geen gelijk speelveld is voor ouders bij de wettelijke inschrijving van hun kind op driejarige leeftijd: veel scholen werken met vooraanmeldingen die automatisch tot toelating leiden.[152]

De onderzoeksuitkomsten vormden voor het college een aanleiding om in gesprek te gaan met ouders en schoolbesturen om stedelijke afspraken over de aanmelding te maken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een centraal stedelijk aanmeldbeleid voor basisscholen. Omdat de gemeente niet over de inhoud van het onderwijs gaat, was het traject een samenwerking tussen de gemeentelijke afdeling Onderwijs en een vertegenwoordiging van de Utrechtse onderwijssector (de regiegroep). Zo is door hen op basis van input van onder andere ouders een projectbrief[153] uitgewerkt met daarin de uitgangspunten voor het nieuwe aanmeldbeleid. Het projectteam heeft aan de hand van de projectbrief en tussentijdse werksessies met de regiegroep en de gemeente het aanmeldbeleid uitgewerkt. Tijdens het traject is door de PvdA Utrecht een initiatiefvoorstel ingediend voor een lokaal aanmeldbeleid. Dit voorstel is destijds door het college wegens inhoudelijke argumenten ontraden.[154]

---

[150] Rekenkamer Utrecht (18 augustus 2022). *Interview raadslid.*
[151] Rekenkamer Utrecht (12 juli 2022). *Interview raadslid.*
[152] Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen & Hogeschool Utrecht (2020). *Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs?*
[153] Schoolbesturen PO Utrecht vertegenwoordigd door de Regiegroep aanmeldbeleid (september 2020). *Projectbrief stedelijk aanmeldbeleid basisonderwijs Utrecht*.
[154] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*; Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid gemeente Utrecht*.

Overzicht van de betrokken actoren bij dit traject.

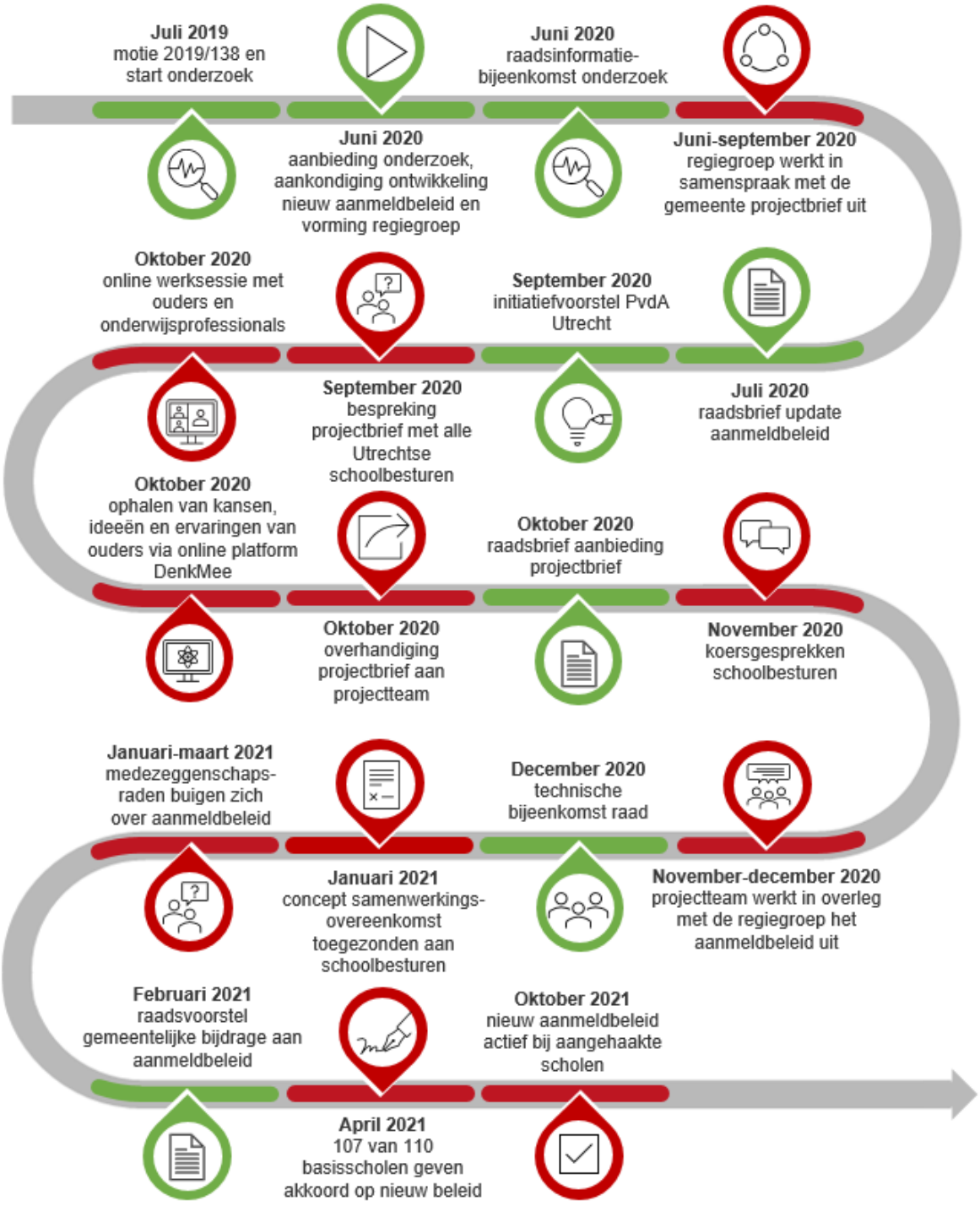


Bron: Rekenkamer Utrecht (2022).

Aan de hand van een participatietraject is een aantal actoren (zie bovenstaand figuur) betrokken/ om inbreng gevraagd bij de ontwikkeling van een nieuw aanmeldbeleid. Wegens de coronapandemie heeft het participatietraject volledig digitaal plaatsgevonden. Bij deze casus hebben we daarom een andere aanpak moeten hanteren dan bij de voorgaande casestudy's (huis-aan-huisinterviews waren immers niet mogelijk). We hebben de deelnemers aan het traject opgeroepen om met de rekenkamer in gesprek te gaan. Niet-deelnemers hebben we daardoor niet kunnen bereiken. Voor dit onderzoek hebben we uiteindelijk met een vertegenwoordiging van de verschillende actoren gesproken: zes ouders, vier onderwijsprofessionals uit de regiegroep of het projectteam en drie leden van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. De geënquêteerden onder die laatste groep geven over het algemeen aan niet blij te zijn geweest met het traject, omdat ze te laat in het proces zijn betrokken. Daardoor was er geen ruimte meer om aanpassingen aan het beleid te realiseren. Daarnaast is het de wettelijke taak van de medezeggenschapsraden om advies uit te brengen over de beleidswijziging in het aanmeldbeleid. Wij zien hun betrokkenheid bij het traject dan ook niet als onderdeel van het participatietraject en hebben hun data niet meegenomen in onze analyse.

5.6.2 TIJDLIJN

De onderstaande tijdlijn geeft de momenten weer waarop inwoners (rood) en raadsleden (groen) bij het participatietraject betrokken zijn.



5.6.3 ERVARINGEN

Verwachtingen vooraf verschillend beoordeeld door professionals en ouders

Met de betrokken actoren is op verschillende participatieniveaus geparticipeerd. Zo is met de regiegroep en het projectteam geco-creëerd. Geënquêteerde leden geven aan dat dit goed

gecommuniceerd is: zij geven allen aan dat door de gemeente is uitgelegd voor welk niveau er werd gekozen en dat hun verwachtingen vooraf goed gemanaged waren. Zij beoordelen het traject met een 8,0 gemiddeld. De grote inzet en betrokkenheid van de gemeente wordt door hen veelvuldig benoemd. Ouders zijn op het participatieniveau raadplegen betrokken, maar daarover is vooraf niet goed gecommuniceerd: drie van de zes geënquêteerde deelnemende ouders geeft aan dat nooit duidelijk is geworden voor welk participatieniveau er was gekozen. Mede daardoor kwamen verwachtingen vooraf niet overeen met de werkelijkheid: van de voorgenoemde groep geeft drie op de zes aan enigszins goed en twee op de zes aan niet goed geïnformeerd te zijn geweest vooraf. Volgens een geënquêteerde ouder was "*(…) de vraag die gesteld werd: hoe moeten we het aanmeldbeleid vormgeven? Dat suggereert co-creatie, terwijl het feitelijk om raadplegen ging*". Deze groep beoordeelt het proces minder positief met een 6,1 gemiddeld.

Betrekken diverse groep ouders blijkt lastig

Uit het interne participatie- en communicatieplan blijkt dat is nagedacht over de inzet van verschillende middelen om ouders te werven voor de online werksessie in oktober 2020. Door gerichte campagnes via Facebook en Twitter, advertenties in het AD en reclameborden in de stad is door de gemeente getracht breed ouders te werven voor de onlinebijeenkomst. Via het netwerk gezonde wijkambassadeurs zijn ook ouders met een migratieachtergrond gesproken en gevraagd om ouders te werven voor de onlinebijeenkomst. Desondanks geeft de helft van de geënquêteerde ouders aan niet goed op de hoogte te zijn geweest van de momenten en manieren waarop kon worden geparticipeerd. Zo zegt één van hen: "*Ik kwam puur per toeval een bericht over de online sessie tegen*"[155]. De coronapandemie en als gevolg daarvan een volledig digitaal participatietraject hielp daarbij niet mee. Toch wordt uit de plannen niet duidelijk hoe de gemeente zich in zou gaan spannen om meer verschillende belanghebbende ouders te bereiken. Zo is bijvoorbeeld geen stakeholderanalyse uitgevoerd en is niet duidelijk hoe doelgroepen die disproportioneel werden benadeeld in de oude situatie (zoals lager opgeleiden, vaak met een migratieachtergrond) betrokken konden worden.

Informatievoorziening richting de raad voorafgaand aan het traject beperkt

De betrokkenheid en rol van de gemeenteraad tijdens het traject is een worsteling geweest. De gemeenteraad is tijdens het traject via raadsbrieven regelmatig geïnformeerd over (de status) van het traject. Aan de voorkant van het traject is echter niet duidelijk gecommuniceerd over de manier waarop het traject invulling zou krijgen. Destijds, in juni 2020, werd alleen vermeld dat de gemeente in samenwerking met schoolbesturen, -directeuren, leraren en ouders een gedeelde visie en plan van aanpak zou gaan ontwikkelen[156]. Volgens een raadslid "(…) moesten we afwachten waar de wethouder in samenspraak met schoolbesturen mee zou komen. De discussie over dit onderwerp werd

[155] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview inwoner.*

[156] Gemeente Utrecht (8 juni 2020). Raadsbrief *Aanbieding onderzoek aanmeldbeleid basisonderwijs*.

[na publicatie van het onderzoek, RKU] buiten ons blikveld verder gevoerd”[157]. De PvdA Utrecht ontwikkelde (met ambtelijke ondersteuning) een initiatiefvoorstel voor een nieuw aanmeldbeleid.[158] Tegelijkertijd werkte de projectgroep de projectbrief uit. De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat zij niet werd geïnformeerd over de inhoudelijke uitwerking van het initiatiefvoorstel. De ambtelijke ondersteuning mag daarover formeel geen mededelingen doen. Andersom werd de PvdA volgens de gemeente wel geïnformeerd over het traject van de projectgroep. Het initiatiefvoorstel is vervolgens in september 2020 wegens inhoudelijke argumenten ontraden. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente hierbij aan dat er in de projectgroep op een participatieve manier aan voorstellen werd gewerkt. De ideeën van de raad zijn daarin meegenomen. Wanneer de voorstellen in het initiatiefvoorstel van de PvdA aan het college waren opgelegd zou dat het werk in de projectgroep ernstig hebben bemoeilijkt. ‘We hebben de gemeenteraad voor ons gevoel op afstand moeten duwen. Op het moment dat je participeert moet je niet in de situatie komen dat de raad een bepaalde kant kiest’.[159] Daarna is in oktober 2020 de projectbrief aangeboden aan de gemeenteraad. Daarin staat een heldere uiteenzetting van de werkwijze om tot een nieuw aanmeldbeleid te komen en de rol van participatie daarbij. Vanaf dat moment is de gemeenteraad voortdurend op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.

5.6.4 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT

Niet gelukt om een meer diverse groep ouders te laten participeren

Het participatietraject heeft door de coronapandemie voornamelijk online plaatsgevonden. Geënquêteerde deelnemers zijn mede daardoor kritisch over de toegankelijkheid van het traject (niet (drie op de tien) tot deels (ook drie op de tien) toegankelijk voor alle belanghebbende Utrechters). De online participatie was volgens hen ontoegankelijk voor mensen met weinig digitale vaardigheden en mensen met een migratieachtergrond. Dat kan verklaren waarom twee derde van de geënquêteerde deelnemers aangeeft geen diverse groep belanghebbenden tijdens het traject te hebben waargenomen. Zo geeft een inwoner aan: “*Er waren voornamelijk hoogopgeleide witte vrouwen bij de bijeenkomst. Daardoor bleef het toch een beetje een ‘feestje van het eigen clubje’*”. Ook binnen de ambtelijke organisatie geeft men aan dat het pogen om voldoende inclusief te participeren een worsteling was[160]. Volgens een raadslid had dit voorkomen kunnen worden: “*Wij hadden voordat het onderzoek plaatsvond met een hele diverse groep ouders gesproken. Zij hadden zich ook via onze partij aangemeld om mee te praten, maar zijn nooit voor het traject uitgenodigd*”.[161] De geënquêteerde deelnemers hebben de bijeenkomst(en) wel als prettig ervaren. De overgrote meerderheid onder hen (90%, 9 op 10) geeft aan dat zij zich tijdens het traject uitgenodigd voelden om inbreng te leveren.

[157] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview raadslid.*
[158] PvdA Utrecht (17 september 2020). Initiatiefvoorstel *Een eerlijke start voor ieder kind*.
[159] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[160] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[161] Rekenkamer Utrecht (2022*). Interview raadslid.*

Participatieniveau bepalend voor mate van betrokkenheid

Omdat niet iedere actor op hetzelfde niveau heeft geparticipeerd is het traject door de verschillende actoren anders ervaren. Doordat de regiegroep en het projectteam mochten co-creëren en bij meerdere werksessies aanwezig mochten zijn, werden zij nauw betrokken bij het traject. Alle geënquêteerden onder hen voelden zich dan ook gezien en gehoord tijdens het traject. Doordat ouders op het laagste niveau – raadplegen – hebben geparticipeerd en aan maar één online werksessie deel mochten nemen, voelden zij zich minder betrokken bij het traject. Onder de geënquêteerde ouders geeft 40% (2 op 5) aan gezien en gehoord te zijn tijdens het traject. Een geraadpleegde ouder geeft aan: "*Er was geen echte aandacht voor wat er door mij werd ingebracht. De regiegroep had zelf niet aan de tussengroep gedacht* [ouders die kinderen al hadden aangemeld voor een school maar die dat onder het nieuwe beleid opnieuw moesten doen, RKU]*, maar daar is nadat ik hen daarop had gewezen niets voor geregeld. Daardoor vallen die ouders nu tussen wal en schip*".

Kwaliteitsimpuls voor alle actoren waarneembaar

De gemeente heeft na de online werksessie op 12 oktober 2020 aan de hand van een verslag aan deelnemers teruggekoppeld wat tijdens de sessie is opgehaald. Hierin is niet zichtbaar wat van de inbreng wel en niet zou worden meegenomen en waarom. Toch zijn wel elementen, zoals het in stand houden van de 'broertjes en zusjes' regeling, terug te vinden in het uiteindelijke beleid. Ook binnen de ambtelijke organisatie wordt benadrukt dat inbreng van ouders uit de online werksessies en reacties op DenkMee verwerkt zijn in het eindproduct: "*Ouders hebben bij ons nadrukkelijk aangegeven dat er één onafhankelijke plek moest komen om aan te melden, over de schoolbesturen heen. Ouders vonden dat een gemeentelijke taak. (…) Dat principe was van tevoren geen insteek, maar is wel uit de participatie naar voren gekomen*"[162]. Op een enkele ouder na geven de geënquêteerde actoren dan ook aan dat zij zien dat hun inbreng het beleid heeft verbeterd.

5.6.5 LEER- EN VERBETERPUNTEN

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

- Communiceer voorafgaand aan het traject duidelijker voor welk participatieniveau is gekozen. Op die manier ontstaan er geen verkeerde verwachtingen over de beïnvloedingsruimte zoals bij deze casus bij de groep betrokken ouders wel het geval was.
- Denk van tevoren beter na over hoe ondervertegenwoordigde doelgroepen betrokken kunnen worden bij het traject, volg daarbij de participatieleidraad en nodig meer proactief uit.
- Participeer met alle actoren op hetzelfde niveau. Dat voorkomt dat de groep die op een lager niveau participeert (in dit geval de ouders) zich minder serieus genomen

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

voelt dan de groep(en) die op een hoger niveau participeren (regiegroep, projectteam).

- Koppel na (online) werksessies niet alleen terug over wat er is opgehaald, maar ook wat daarvan wel en niet wordt/ is meegenomen en beargumenteer waarom. Dat maakt voor deelnemers inzichtelijker wat er met hun inbreng gebeurt.
- Maak voor raadsleden het proces en de opbrengst van het traject navolgbaar. Dat kan door het delen van het participatieplan of andere manier van vooraf informeren, door duidelijker uit te leggen wat de inbreng van deelnemers was en door te laten zien hoe dat in het eindproduct is verwerkt.



Oosterspoorbaan (fase 1)

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

WERKWIJZE

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van vier stappen:

- Documentstudie: we hebben het programma *Samen stad maken* aan de hand van de norm en bijbehorende criteria geanalyseerd. Daarnaast hebben we voor de geselecteerde casestudy's de informatie opgevraagd die inzicht geeft in het doorlopen participatietraject. Voor deze trajecten hebben we ook de raadsinformatie bestudeerd. Het overzicht van de kerndocumenten waarop onze bevindingen zijn gebaseerd volgt in de volgende paragraaf.
- Casestudy's: Toepassing van de casestudy methode vraagt om een zorgvuldige casusselectie waarbij de zogenoemde *replicatie logica* gewaarborgd wordt.[163] Dit houdt in dat een bevinding enkel robuust en valide is wanneer deze aan de hand van dezelfde insteek in soortgelijke casussen terugkomt.

  Bij de publicatie van het onderzoeksplan op 1 februari 2022 zijn de gemeenteraad en inwoners via sociale media uitgenodigd om suggesties voor een casestudy aan te dragen. In totaal ontvingen wij twintig suggesties afkomstig van vijf raadsfracties en zeven inwoners. De selectie van zes casestudy's hebben we gedaan aan de hand van de volgende criteria:
  - Participatieniveaus: casestudy's over alle drie de inwonerparticipatieniveaus.
  - Participatievormen: casestudy's met variatie in de ingezette middelen. Trajecten zowel fysiek als digitaal (online participatie) of met een mix van beide ingevuld.
  - Spreiding: casestudy's met spreiding over verschillende beleidsterreinen.
  - Trajectstatus: om trajecten van begin tot eind met elkaar te kunnen vergelijken en daarmee ook iets te zeggen over de geboekte resultaten, kiezen we ervoor om alleen naar afgeronde participatietrajecten te kijken. In de meeste gevallen gaat dat om een project waarover in de jaren 2019, 2020, 2021 of 2022 een raadsbesluit is genomen en waarvoor voorafgaand een inwonerparticipatietraject is afgerond.

  De casestudy's voerden wij – om de replicatie logica te waarborgen – steeds op dezelfde manier uit:
  1. Analyse van het participatietraject door een eerste gesprek met de projectmanager(s) en het doornemen van de beschikbare documenten.
  2. Aan de hand van een vastgesteld enquêteformulier in gesprek met inwoners. Voor de ruimtelijke projecten gingen we op verschillende dagen en tijdstippen van deur tot deur in het spreidingsgebied van de uitnodigingen van de gemeente in het kader van participatie. In totaal hebben wij gesproken met 412 inwoners, waarvan

[163] Yin (2003). *Case Study Research Design and Methods (3e editie).* Pagina 47.

er 126 aan een traject deelnamen en 286 niet hebben deelgenomen. In de onderstaande tabel zijn de aantallen per casestudy weergegeven:

Casestudy	Deelnemers	Niet-deelnemers	Totale respons
Thomas á Kempisplantsoen	21	71	92
Oosterspoorbaan	25	70	95
Deelproject 1	9	36	45
Deelproject 2	9	12	21
Deelproject 3	7	22	29
Maliebaan	22	35	57
Aanmeldbeleid basisscholen	14	-	14
Rachmaninoffplantsoen	12	24	36
Energielandschap Rijnenburg	32	86	118
Totaal	**126**	**286**	**412**

Van de antwoorden op de gesloten vragen is een tabellenboek opgemaakt dat via onze internetpagina kan worden ingezien. Naast de individuele inwoners hebben wij ook gesprekken gevoerd met negen (externe) partijen die bij deze casestudy's betrokken zijn, zoals woningcorporaties, communicatie- en procesbegeleiders, inwonersstichtingen en -verenigingen.

3. Aan de hand van een vastgestelde vragenlijst in gesprek met de projectmanagers om hun visie, ervaringen en verbetersuggesties in beeld te brengen. In de periode maart tot en met augustus 2022 spraken wij met elf medewerkers van de gemeente die bij deze casestudy's betrokken waren als projectmanager of medewerker.
4. Aan de hand van de relevante normen in gesprek met raadsleden. Hierbij spraken wij naast de ervaringen in de specifieke casestudy('s) ook over algemene ervaringen met inwonerparticipatie. In de periode april tot en met september 2022 spraken wij met dertien (oud)raadsleden en twee (oud)fractiemedewerkers.

Daarnaast hebben we twee groepsgesprekken gevoerd met ieder vier inwoners die nauw betrokken zijn bij andere inwonerparticipatietrajecten in de stad. Het overzicht van de personen en organisaties die wij geraadpleegd hebben, volgt hierna.

- Casus specifieke analyses: per casestudy hebben we het beschikbare materiaal in documenten, uit de ingevulde enquêtes en de gehouden interviews in samenhang geanalyseerd. De bevindingen zijn vastgelegd in aparte casestudy paragrafen in hoofdstuk 5 van de voorliggende nota van bevindingen.
- Overkoepelende analyse en rapportage: Het onderzoeksmateriaal uit de voorgaande stappen is in samenhang geanalyseerd en opgenomen in de hoofdstukken 2, 3 en 4.

Ons onderzoek heeft voornamelijk een kwalitatieve insteek. De financiële analyse is beperkt tot een algemeen overzicht van het geld dat voor het programma *Samen stad maken* beschikbaar was en hoe dat is besteed in de jaren 2018 tot en met 2021. Doordat gewerkt is aan de hand van een vooraf vastgestelde gestandaardiseerde enquête met een combinatie van gesloten vragen (ja/ nee, beoordelen op een schaal) en open vragen (bijvoorbeeld 'Kunt u uw ervaringen met het participatietraject omschrijven?') is het mogelijk de uitkomsten enigszins te kwantificeren. Dit om een conclusie te kunnen trekken over hoe het participatietraject door inwoners gemiddeld gezien is ervaren zonder daarbij in anekdotes te verzanden. De antwoorden op de open vragen schetsen daarbij vooral de context. Uitspraken die illustratief zijn voor de ervaringen van een grotere groep inwoners zijn geanonimiseerd opgenomen in de tekst.

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht, ambtelijke organisatie:

- Directiesecretaris wijken
- Strategisch adviseur wijken
- Programmamanager samen stad maken
- Projectleider online participatie
- Adviseur kinderen en veiligheid
- Adviseur jeugd
- Beleidsadviseur onderwijs
- Manager onderwijs
- Senior programmamanager ruimte
- Procesadviseur gebiedsontwikkeling
- Communicatiestrateeg gezond stedelijk leven
- Beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling
- Projectleider Thomas à Kempisplantsoen
- Projectleiders Maliebaan (2)
- Projectleiders Oosterspoorbaan (3)
- Projectleider Rachmaninoffplantsoen
- Projectleider Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop
- Projectleider Aanmeldbeleid basisscholen

Externe samenwerkingspartners:

- Portaal
- Mitros
- Fris Alternatief
- Dietz
- Extern projectleider energielandschap
- Buren van Rijnenburg
- Initiatiefnemer Oosterspoorbaan

- Stichting Oosterspoorbaan
- Stichting Maliebaan
- Fietsersbond
- Belangenoverleg Buurt Welgelegen

Inwoners:

- Diverse gesprekken met individuele inwoners naar aanleiding van casestudy's, maar ook over participatietrajecten elders in de stad (3 personen)
- 2 groepsgesprekken (2 keer 4 personen)

Raadsleden van de volgende fracties:

- GroenLinks
- D66
- VVD
- PvdA
- CDA
- PvdD
- Volt
- EenUtrecht

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Gemeentelijke documenten**:**

- Gemeente Utrecht (oktober 2014). *Visie Welgelegen.*
- Gemeente Utrecht (13 januari 2015). Commissiebrief *Grondoverdracht zuidelijk deel Oosterspoorbaan.*
- Gemeente Utrecht (1 februari 2017). Notitie *Al doende vernieuwen.*
- Gemeente Utrecht (27 juni 2017). *Startnotitie duurzame energie in Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (6 juli 2017). Raadsvoorstel *Startdocument Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (31 augustus 2017). Raadsbrief *Startdocument transformatie en uitbreiding Rachmaninoffplantsoen 61-67.*
- Gemeente Utrecht (5 december 2017). SV 2017, nr. 128 over Vertraging fietspad Oosterspoorbaan (met antwoorden).
- Gemeente Utrecht (2018). Memo *Deelname aan Stichting Tijdelijke Natuur en beplanting zijkant Oosterspoorbaan.*
- Gemeente Utrecht (15 mei 2018). Raadsbrief *Procesvoorstel Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (8 maart 2019). Notitie *Samen stad maken op de Utrechtse manier. Voorstel van college voor uitwerking tijdens werkconferentie op 27 maart 2019.*

- Gemeente Utrecht (9 april 2019). Raadsbrief *Uitslag draagvlakmeting gebieden rond Smaragdplein, Rachmaninoffplantsoen en Schönberglaan.*
- Gemeente Utrecht (12 mei 2019). Raadsvoorstel *Vaststellen variant voor herinrichting Maliebaan.*
- Gemeente Utrecht (juli 2019). Actieprogramma *Samen stad maken op de Utrechtse manier.*
- Gemeente Utrecht (15 november 2019). Raadsbrief *Verkeerskundige beoordeling plan B herinrichting Maliebaan.*
- Gemeente Utrecht (21 november 2019). Notulen *Vergadering gemeenteraad.*
- Gemeente Utrecht (21 november 2019). Raadsvoorstel *Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier*.
- Gemeente Utrecht (19 maart 2020). SV 2020, nr. 40 over Een verkeersveilige Oosterspoorbaan met respect voor de omgeving (met antwoorden).
- Gemeente Utrecht (8 mei 2020). SV 2020, nr. 79 over Vervolg verkeersveilige Oosterspoorbaan met respect voor de omgeving – II (met antwoorden).
- Gemeente Utrecht (juni 2020). Raadsvoorstel *Visie en uitnodigingskader Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (juni 2020). *Visie Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (8 juni 2020). Raadsbrief *Aanbieding onderzoek aanmeldbeleid onderwijs.*
- Gemeente Utrecht (19 januari 2021). Powerpointpresentatie over de raadsinformatiebijeenkomst over *Parkeren bij het Rachmaninoffplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (19 februari 2021). Raadsbrief *Selectiebesluit Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (28 mei 2021). *Jaarstukken 2020.*
- Gemeente Utrecht (10 juni 2021). *3e voortgangsrapportage Samen stad maken.*
- Gemeente Utrecht (augustus 2021). Handleiding *De Utrechtse Participatieleidraad.*
- Gemeente Utrecht (november 2021). *Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (2 december 2021). *4e Voortgangsrapportage Samen stad maken*
- Gemeente Utrecht (21 april 2022). Raadsbrief *Onderzoek ontwikkeling parkeerterrein Rachmaninoffplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (12 mei 2022). *Jaarstukken 2021.*
- Gemeente Utrecht (15 juni 2022). Evaluatie participatie Maliebaan (uitvoering Motie M53 Participatie Maliebaan.
- Gemeente Utrecht (7 september 2022). Raadsbrief *Voorontwerp en vergunningaanvraag windmolens Rijnenburg en Reijerscop.*
- Gemeente Utrecht (29 september 2022). Raadsbrief *Voortgang Samen stad maken*.

- Gemeente Utrecht (7 oktober 2022). Raadsbrief *Beantwoording motie Thomas à* Kempisplantsoen.
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Herinrichting Maliebaan: kiezen uit vier varianten.*
- Gemeente Utrecht (z.d.). PowerPoint *Procesverslag van het Stadsgesprek met de regio over duurzame energie in Rijnenburg.*

Interne documenten Gemeente Utrecht:
- Mitros, Portaal en Gemeente Utrecht (2020). *Communicatieplan participatie TAK plantsoen.*

Schriftelijke vragen, moties en amendementen:
- D66, PvdD, PvdA (12 november 2015). Motie 2015/155 *Vernieuw de wijkparticipatie.*
- D66, Stadsbelang Utrecht, VVD, GroenLinks, Student & Starter, ChristenUnie, PvdA, CDA (21 november 2019). Motie 2019/424 *Samen stad maken op de Utrechtse manier door participatie en initiatief.*
- Stadsbelang Utrecht, DENK (21 november 2019). Amendement 2019/126 *Groepen Utrechters die we nu vaak missen.*
- DENK (21 november 2019). Motie 2019/437 *Participatie van Utrechters met een migratieachtergrond vergroten.*
- VVD, CDA (21 november 2019). Motie 2019/430 *Participatie is ook voor ondernemers.*
- DENK (21 november 2019). Motie 2019/436 *Participatie van Utrechters uit Overvecht en Kanaleneiland vergroten.*
- VVD, PvdA, CDA, DENK, Student & Starter, SP, PVV (19 december 2019). *Plan B voor de Maliebaan.*
- VDD (19 december 2019). Amendement 2019/162 *Plan B volwaardig uitwerken naast 3+.*
- Gemeente Utrecht (18 februari 2022). SV 2022, nr. 22 over *Voortgangsrapportage Samen Stad Maken* (met antwoord).
- Gemeente Utrecht (22 september 2022). SV 2022, nr. 192 over *Gang van zaken Rachmaninoffplantsoen* (met antwoorden).

Andere bronnen:
- Yin (2003). *Case Study Research Design and Methods (3e editie).*
- Happyland Collective (2015). *Procesboek Oosterspoorbaan.*
- Projectgroep Maliebaan, Gemeente Utrecht (februari 2016). *Twee kolommenstuk Maliebaan. Reacties n.a.v. inwonersavond 23 september 2015.*
- GroenLinks, D66 en ChristenUnie (1 juni 2018). Coalitieakkoord Utrecht 2018-2022 *Ruimte voor iedereen*.

- Van der Voort (november 2018). Procesverslag *Participatietraject Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop.*
- Mitros, Portaal (2019). Startdocument *Herontwikkeling Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal (2020). *Thomas à Kempisplantsoen ambitie- en uitgangspuntendocument.*
- Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen & Hogeschool Utrecht (2020). *Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs?*
- VVD Utrecht (19 mei 2020). Mondelinge vraag tijdens Vragenuur over *Parkeren bij het Rachmaninoffplantsoen.*
- Schoolbesturen PO Utrecht vertegenwoordigd door de Regiegroep aanmeldbeleid (september 2020). *Projectbrief stedelijk aanmeldbeleid basisonderwijs Utrecht*.
- PvdA Utrecht (17 september 2020). Initiatiefvoorstel *Een eerlijke start voor ieder kind*.
- Pondera (1 december 2021). Notitie *Reikwijdte en Detailniveau.*
- GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter, ChristenUnie (1 juni 2022). Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 *Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat.*

Websites:

- Gemeente Utrecht (z.d.). *Utrecht in cijfers: bewonersparticipatie en initiatieven.* Geraadpleegd via: https://utrecht.incijfers.nl/dashboard/thema/bewonersparticipatie.
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Bouwprojecten: Rachmaninoff (Weltevreden): onderzoek bouw woningen.* Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/rachmaninoffplantsoen-weltevreden-onderzoek-bouw-woningen/.
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Duurzame energie in Rijnenburg en Reijerscop.* Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/duurzame-energie-in-rijnenburg-en-reijerscop/.
- Rijne Energie (z.d.). *Duurzame energie van, voor en door Utrechters en omgeving.* Geraadpleegd via: https://rijne-energie.nl.



REKENKAMER UTRECHT

wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.

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/

JAARPLAN 2023



REKEN KAMER UTRECHT

JAARPLAN 2023

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Sjoerd Keulen
- Nanda ‘t Lam

MEDEWERKERS

- Vince van Houten
- Naomi Meys
- Jelte Schat
- Johan Snoei
- Gert Jan de Vries
- Gerth Molenaar (secretaris)

CONTACTGEGEVENS

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

UTRECHT, 12 DECEMBER 2022

VOORWOORD

Voor u ligt het Jaarplan 2023 van de Rekenkamer Utrecht. Wij hebben in vervolg op het aantreden van de nieuwe gemeenteraad in maart 2022 een verzoek gedaan aan de fracties voor een nader gesprek over de invulling van het onderzoeksprogramma. Voor deze gesprekken hebben wij een gespreksnotitie met enkele concrete voorstellen voor onderzoeksonderwerpen opgesteld. Deze gesprekken hebben we in de periode eind augustus – half september met een groot aantal fracties gevoerd. Ook hebben we in september het Bewonerspanel Utrecht bevraagd over welke beleidsvelden en onderwerpen zij voor onderzoek door de rekenkamer belangrijk vinden.

Hiermee hebben we veel waardevolle input vanuit de raad en het bewonerspanel gekregen. Op basis van de ontvangen reacties hebben we voorliggend jaarplan opgesteld. Wij willen de daarbij gemaakte keuzes graag in een technische bijeenkomst aan de raad toelichten.

Paul Venhoeven, voorzitter

Gerth Molenaar, secretaris

Sjoerd Keulen, lid

Nanda ’t Lam, lid

INHOUDSOPGAVE

JAARPLAN 2023 IN ÉÉN OOGOPSLAG 5

1 TAAK, MISSIE EN STRATEGIE 7
1.1 TAAK 7
1.2 MISSIE EN STRATEGIE 7
1.3 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN EN STRATEGISCHE NOTIES 8

2 PROGRAMMERING EN UITVOERING 12
2.1 SELECTIECRITERIA ONDERZOEKSPROGRAMMERING 12
2.2 TYPEN ONDERZOEK EN SPREIDING 13
2.3 FINANCIËN EN CAPACITEIT 15

3 LOPEND ONDERZOEK 18
3.1 WONEN 18
3.2 INFORMATIEVEILIGHEID (VERVOLGONDERZOEK) 18
3.3 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2022 ONDERSTEUNING VOLKSVERTEGENWOORDIGING 18

4 PROGRAMMERING 2023 21
4.1 AANPAK 21
4.1.1 ORIËNTATIE, UITVRAAG EN GESPREKSRONDE RAADSFRACTIES 21
4.1.2 BEWONERSPANEL UTRECHT 21
4.1.3 SELECTIE 22
4.2 ONDERZOEKEN 22
4.2.1 ARMOEDEBELEID 22
4.2.2 GEZONDHEID EN GEZOND GEDRAG 23
4.2.3 AANPAK OVERLAST 24
4.2.4 OPENBAAR GROEN 24
4.2.5 ZICHT OP UITVOERING 25
4.2.6 ONDERZOEK IN G4-VERBAND 26
4.2.7 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2023 Klachtbehandeling 27
4.3 THEMA'S EN ONDERWERPEN OM TE VOLGEN 27
4.4 OVERIGE ACTIVITEITEN 27

BIJLAGE 1 GROSLIJST 28

JAARPLAN 2023 IN ÉÉN OOGOPSLAG

Taak, missie en strategie

- **Taak**: onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur
- **Missie**: het verbeteren van het gemeentelijk bestuur en het versterken van de publieke verantwoording
- **Strategie**: onafhankelijk onderzoek in het teken van bijdragen aan leren en verbeteren

Relevante ontwikkelingen

- **Landelijk**: houdbaarheid gemeentefinanciën en decentralisaties.
- **Stad**: groei van de stad en veranderende relatie tussen gemeente en inwoners/ondernemers.
- **Gemeente (organisatie)**: nieuwe vormen van samenwerking, sturing en verantwoording, en versterken bedrijfsvoering en uitvoering.
- **Rekenkamer**: onderzoeksprogram-mering en doorontwikkeling producten

Financiën en capaciteit



Afronden onderzoek

- **Wonen**
  - Actieplan Middenhuur publicatie februari 2023
- **NVVR Doe Mee-onderzoek 2022 Ondersteuning van de volksvertegenwoordiging**
- **Informatieveiligheid**
  - Vervolgonderzoek, uitgesteld



Nieuwe onderwerpen

- **Armoedebeleid**
- **Gezondheid en gezond gedrag**
- **Aanpak overlast**
- **Openbaar groen**
- **Zicht op uitvoering**

Invalshoeken

- **Kansen(on)gelijkheid**
- **Aandacht voor uitvoering**
- **Sturing en verantwoording**



Fotograaf: Rebecca Brockbernd

1 TAAK, MISSIE EN STRATEGIE

In dit hoofdstuk gaan wij in op de taak, missie en strategie van de rekenkamer. Hierbij benoemen we ook een aantal ontwikkelingen en strategische noties, die van belang zijn voor onze werkwijze bij het programmeren van onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we daar uitgebreider op in.

1.1 TAAK

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

Wet en verordening laten de rekenkamer ruimte om te bepalen welke invulling zij wil geven aan haar taak en werkwijze. Daarom hebben wij in een missie en strategie geformuleerd wat de rekenkamer wil bereiken en hoe zij dat doet.

1.2 MISSIE EN STRATEGIE

Missie
Rekenkamer Utrecht draagt bij aan het verbeteren van het gemeentelijk bestuur en het versterken van de publieke verantwoording. Met haar werk beoogt de rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te ondersteunen. En zo het belang van de samenleving te dienen. De kernactiviteit bij deze missie is het doen van onafhankelijk onderzoek naar het gevoerde bestuur en beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en van de instellingen waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk door de gemeente Utrecht worden bekostigd.

Strategie
De rekenkamer is onafhankelijk in de keuze van onderwerpen, de aanpak en planning van onderzoek, en de oordeelsvorming. Dat uitgangspunt houden wij hoog in het vaandel. Die onafhankelijkheid betekent niet dat wij ‘op afstand’ ons werk doen, integendeel. Voor een goede onderzoeksprogrammering is van belang dat de rekenkamer goed contact heeft met de raad en betrokken is bij wat er in de gemeentelijke organisatie en in de stad gebeurt.

De rekenkamer bereikt haar missie door onafhankelijk onderzoek uit te voeren en hierover te rapporteren. Het doen van onderzoek is onze kernactiviteit, maar niet als doel op zich. Het doen

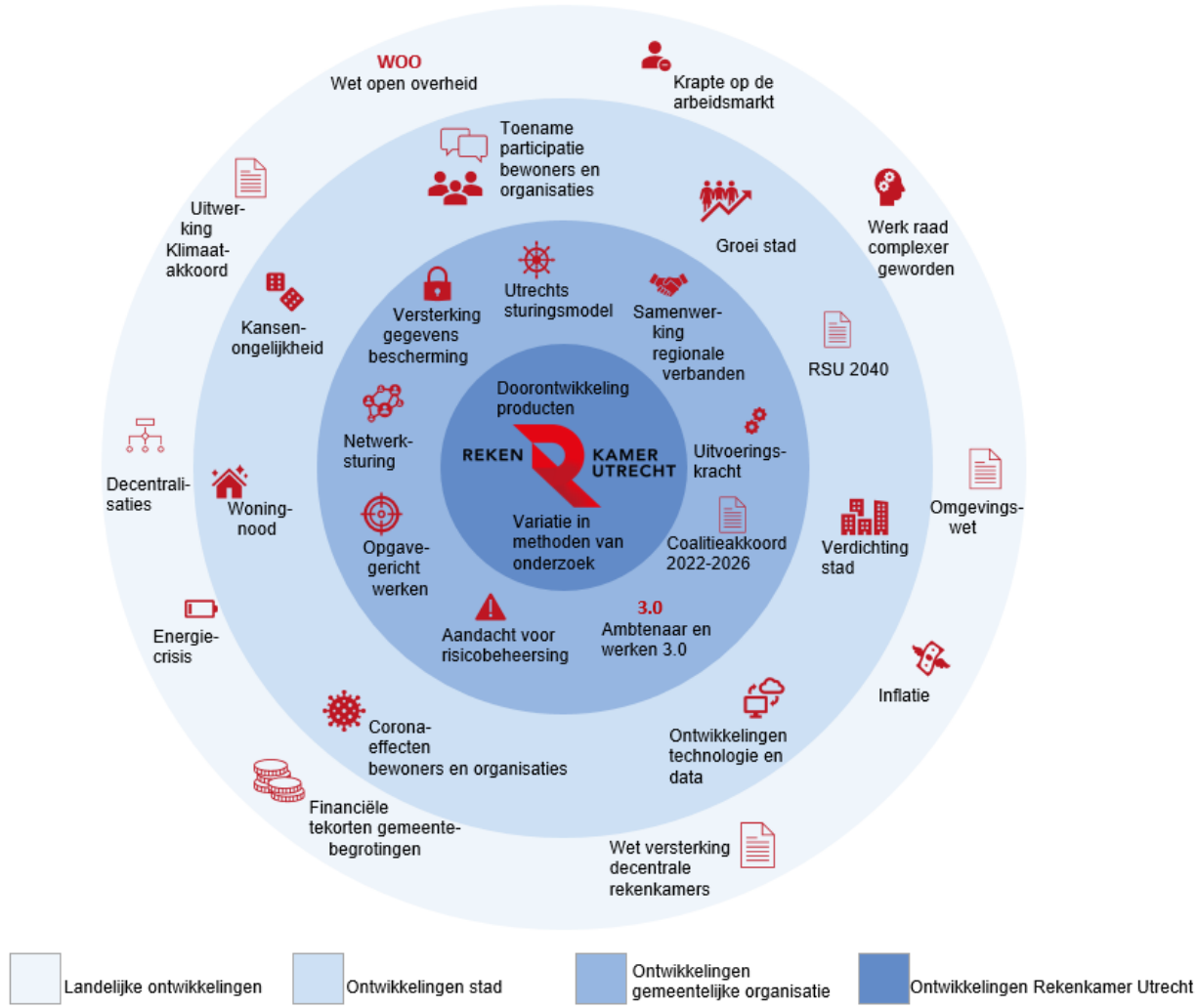
van onderzoek staat in het teken van bijdragen aan leren en verbeteren. Wij maken inzichtelijk wat er goed en fout gaat, en doen aanbevelingen over hoe het beter kan. Daarbij hoort ook dat wij nagaan welke opvolging is gegeven aan raadsbesluiten over aanbevelingen van de rekenkamer en de doorwerking daarvan.

De rekenkamer richt zich met haar publicaties in de eerste plaats tot de Utrechtse gemeenteraad, het college en de gemeentelijke organisatie. Daarnaast brengt zij de publicaties onder de aandacht van de Utrechtse samenleving door deze actief bekend te maken. Daarmee ondersteunen we de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad en maken tegelijkertijd voor de Utrechtse samenleving zichtbaar wat er terechtkomt van beleidsvoornemens van de gemeente.

1.3 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN EN STRATEGISCHE NOTIES

Bij haar strategische oriëntatie houdt de rekenkamer rekening met actuele ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de samenleving. De ontwikkelingen vinden op verschillende niveaus plaats: landelijk, in de stad en binnen de gemeentelijke organisatie (zie figuur 1).

Figuur 1. Relevante ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus



Op **landelijk** niveau is zichtbaar dat de houdbaarheid van de gemeentefinanciën onder druk staat. Decentralisaties – in 2015 in het sociaal domein en met de Omgevingswet op termijn ook in het ruimtelijk domein – zorgen voor een groeiend takenpakket. Veelal is daarbij sprake van taakstellingen, waardoor gemeenten middelen tekort komen om de nieuwe taken uit te kunnen voeren. Ook gemeenteraden krijgen daarmee een breder pakket aan onderwerpen om kaders voor te stellen en de controlerende taak uit te oefenen. Momenteel zijn er grote onzekerheden over de gevolgen van de sterk gestegen energielasten en inflatie, naast een mogelijke nieuwe golf van corona.

In de **stad** zien we met de groei en verdere verdichting veel uitdagingen op ruimtelijk gebied. De gemeente beschrijft in de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 hoe zij de stad op de langere termijn wil inrichten. Ook de veranderende relatie tussen de gemeente en haar inwoners en ondernemers is een belangrijke ontwikkeling die onder andere tot uitdrukking komt door de toename van bewonersparticipatie. Een aandachtspunt is de toename van de kansenongelijkheid. Ook de voortdurende problemen op de woningmarkt en de uitdagingen die de energietransitie en de klimaatadaptatie stellen, mogen in dit verband niet onvermeld blijven.

Binnen de **gemeentelijke organisatie** zien we dat het opgavegericht werken, netwerksturing, de samenwerking in regionale verbanden en het Utrechts model van sturen en verantwoorden steeds meer vorm krijgen. Daarnaast wordt ingezet op de versterking van de bedrijfsvoering met trajecten als werken 3.0 en ambtenaar 3.0 en de extra inzet op risicobeheersing en gegevensbescherming.

Bij en naast de geschetste ontwikkelingen op verschillende niveaus zien we enkele strategische noties, die relevant zijn voor de keuzes in het jaarplan. We streven ernaar om hiermee focus aan te brengen in onze onderzoeksprogrammering en bij de verdere uitwerking van de onderzoeken. Deze noties zijn:

- Focus op de grote opgaven. Dit betreft – onder meer – de groei van de stad, vraagstukken van kansenongelijkheid, de data- en informatiesamenleving, en ‘gezond stedelijk leven’ in vele facetten. Hierbij gaat het niet alleen om beleids- en planontwikkeling, maar zeker ook om uitvoering en realisatie.
- Focus op het inwonerperspectief. In het kader van dit perspectief kan bijvoorbeeld gelet worden op kwetsbare groepen, bewonersparticipatie, inclusiviteit en diversiteit, de relatie overheid – samenleving – inwoner, en de dienstverlening en (mate van) zelfredzaamheid.
- Focus op sturing en verantwoording. Dit raakt aan een kerntaak van de rekenkamer, namelijk door in het onderzoek te letten op de kwaliteit van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, het ingezette instrumentarium, en monitoring en evaluatie. De rekenkamer wil in meer algemene zin beoordelen hoe het systeem van sturen en verantwoorden bij de gemeente functioneert.
- Focus op de bijdrage aan het versterken van de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Deze focus raakt ook aan sturing en verantwoording, maar betreft meer specifiek de rol van de rekenkamer ten behoeve van de raad. Daarbij gaat het onder meer om de kwaliteit van de informatievoorziening (volledig, juist, tijdig etc.) en om het beoordelen van de mate waarin met de beschikbare informatie een aannemelijk inzicht in doelbereiking en doeltreffendheid kan worden gegeven.

Deze ontwikkelingen en strategische noties zijn voor de **rekenkamer** zelf van betekenis voor de programmering en inrichting van het onderzoek, het gebruik van onderzoeksbevoegdheden bij partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke en/of financiële relatie heeft, en voor eventuele samenwerking met andere rekenkamers.



Fotograaf: Geert Broertjes

2 PROGRAMMERING EN UITVOERING

In dit hoofdstuk gaan wij in op de onderzoeksprogrammering en uitvoering van het jaarplan. Daarbij behandelen we eerst de criteria om tot een selectie van onderwerpen te komen. Vervolgens wordt aangegeven welke typen onderzoek we onderscheiden. Tenslotte besteden we aandacht aan de beschikbare financiën en capaciteit.

2.1 SELECTIECRITERIA ONDERZOEKSPROGRAMMERING

De rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen zij onderzoekt, wanneer zij dat doet en hoe zij het onderzoek aanpakt. Voor de keuze van de onderwerpen raadplegen wij de raad. Door de raadsfracties is bij gesprekken in augustus-september 2022 gereageerd op enkele voorstellen van de rekenkamer en zijn daarnaast andere onderwerpen aangedragen. De groslijst (zie bijlage 2) is met deze inbreng geactualiseerd.

Daarnaast maken wij ook gebruik van suggesties van de Utrechtse bevolking. Naast de vragen en onderwerpen, die ons via de Ideeënbox worden voorgelegd, hebben we voor dit jaarplan in september 2022 ook het Bewonerspanel Utrecht geraadpleegd. Op de uitkomsten hiervan gaan we hierna verder in. Gelet op de veelheid van onderwerpen is een strakke selectie nodig om tot een uitvoerbaar onderzoeksprogramma te komen.

Bij de onderwerpselectie spelen verschillende criteria een rol (figuur 2).

Figuur 2. Criteria voor onderwerpselectie

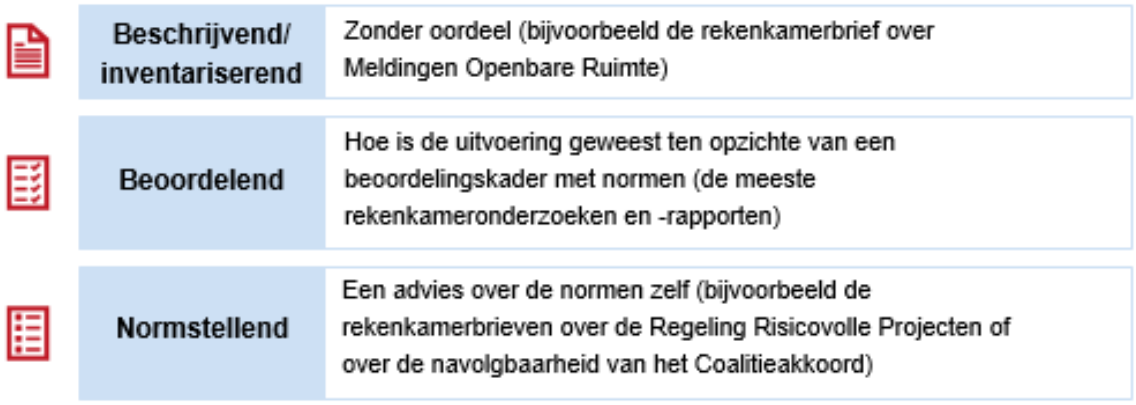
	**Beleidsterrein gemeente**	Het onderwerp betreft een beleidsterrein waarop de gemeente invloed heeft en waarbij sprake is van een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.
	**Maatschappelijk of financieel belang**	Het onderwerp heeft een groot maatschappelijk en/of financieel belang.
	**Raakt inwoners**	Het onderwerp raakt de positie en belangen van inwoners.
	**Risico's**	Het onderwerp draagt risico's van ondoelmatigheid, ondoeltreffendheid of onrechtmatigheid in zich.
	**Toegevoegde waarde**	Het onderzoek levert informatie op waarover de raad niet makkelijk kan beschikken en bij het onderzoek is de unieke positie van de rekenkamer qua mogelijkheden en bevoegdheden van belang.
	**Spreiding**	Spreiding over beleidsterreinen: opeenvolgende onderzoeken vinden zo min mogelijk op hetzelfde beleidsterrein of bij hetzelfde organisatieonderdeel plaats.

Voor het programmeren van een rekenkameronderzoek is het belangrijk om goed te bepalen welke invalshoek en vraagstelling op welk moment nuttig kunnen zijn. We letten hierbij op de relevante trends en strategische noties die we in hoofdstuk 1 hebben benoemd. Om dubbel werk te voorkomen gaan we ook na welke onderwerpen door Concernaudit worden geprogrammeerd, in het bijzonder voor wat betreft het 213a-onderzoek. Hierover vindt afstemming plaats.

2.2 TYPEN ONDERZOEK EN SPREIDING

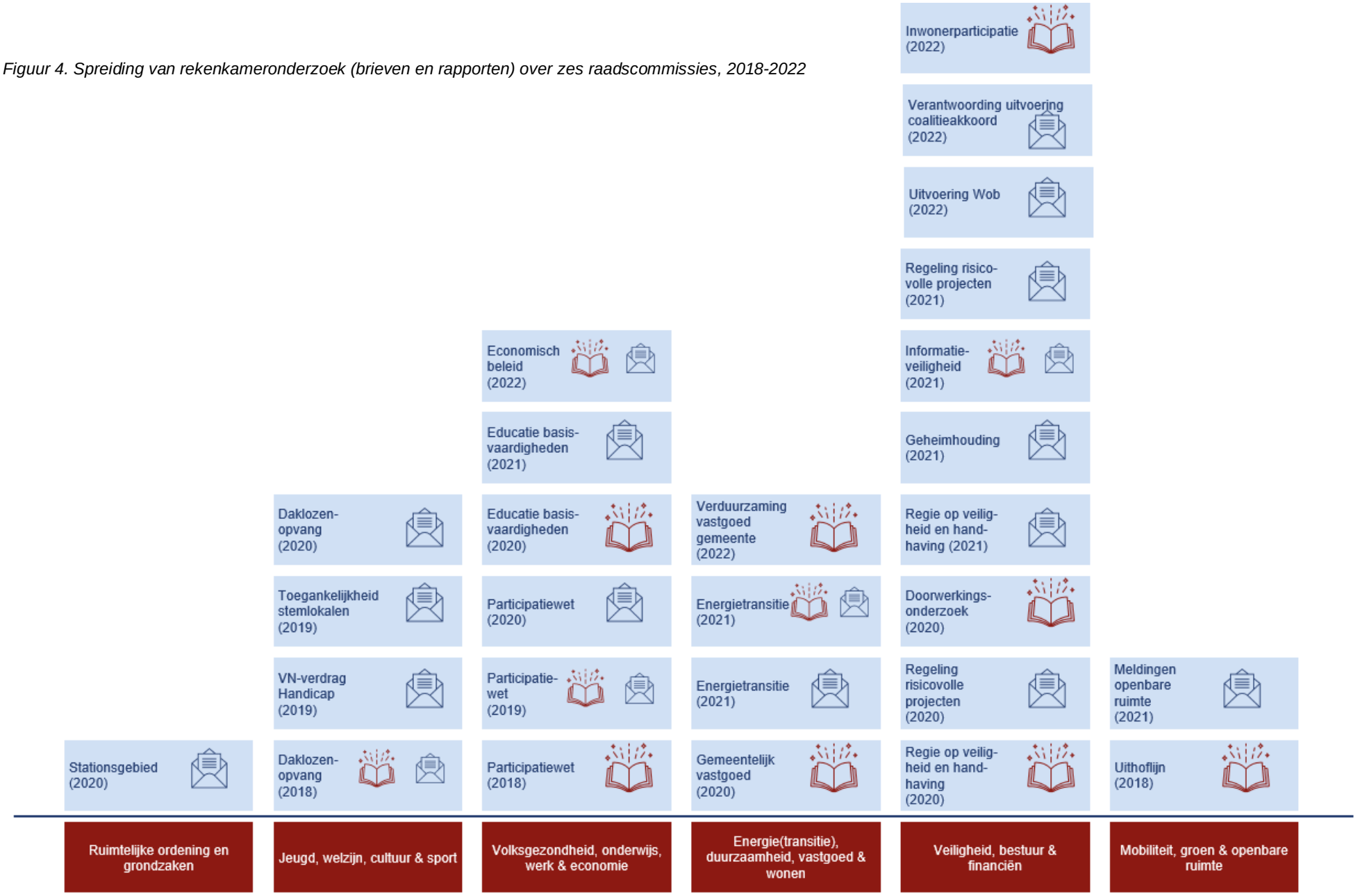
Bij de programmering brengen we ook variatie aan in type onderzoek en producten.
We onderscheiden, kort samengevat, drie typen onderzoek (figuur 3).

Figuur 3. Variatie in typen onderzoek al naar gelang de aard van het onderzoek



We streven naar spreiding van ons onderzoek over verschillende beleidsprogramma's van de gemeente Utrecht. Figuur 4 laat voor de huidige raadscommissies zien welke onderwerpen de rekenkamer heeft onderzocht sinds 2018 en welke brieven en/of rapporten dat heeft opgeleverd. In eerdere jaren hebben de decentralisaties in het sociaal domein in het onderzoek van de rekenkamer veel aandacht gekregen. De laatste jaren is de aandacht meer in balans gebracht door ook onderzoek op andere beleidsdomeinen te doen. Alle publicaties zijn te vinden op de website van de rekenkamer.

Figuur 4. Spreiding van rekenkameronderzoek (brieven en rapporten) over zes raadscommissies, 2018-2022

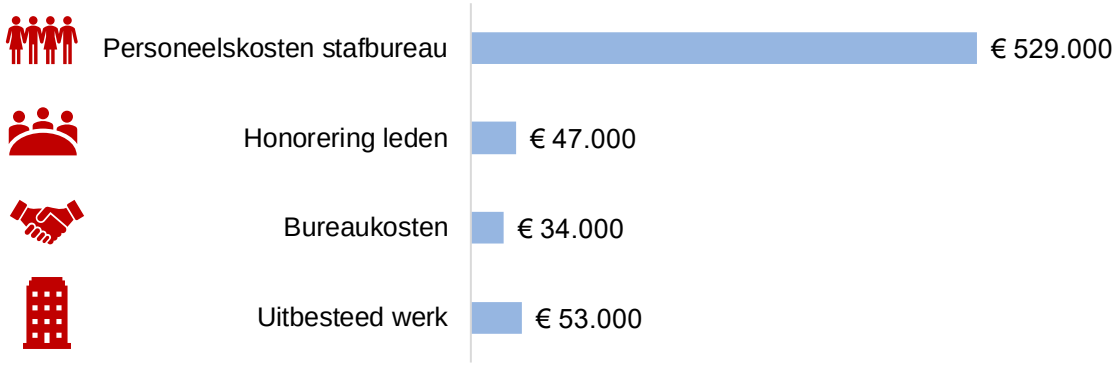


2.3 FINANCIËN EN CAPACITEIT

2.3.1 BEGROTING 2023

In het Jaarverslag 2022 (te publiceren vóór eind maart 2023) zal de besteding van de begroting 2022 worden gepresenteerd en toegelicht. De begroting 2023 bedraagt in totaal **€** 663.000. Figuur 5 toont hoe dit budget is verdeeld over verschillende onderdelen. Het grootste deel hiervan betreft de personele lasten.

Figuur 5. Verdeling van het budget 2023 van de rekenkamer



2.3.2 CAPACITEIT

De rekenkamer heeft in 2023 een staf van zes medewerkers (5,66 fte, waarvan 4,78 fte structureel en 0,88 fte tijdelijk). Voor het berekenen van de beschikbare capaciteit is uitgegaan van de VNG-norm van 1360 uur direct-productief per fte per jaar. Bij deze norm zijn geraamde uren voor vakantie, verlof, verzuim, opleidingen en indirecte uren voor overleg buiten beschouwing gelaten. Toegepast op de beschikbare capaciteit staf geeft dat op hoofdlijnen het volgende beeld. Op jaarbasis beschikt de rekenkamer in 2023 over 7700 uur.

2.3.3 VARIATIE IN OMVANG ONDERZOEKEN

De inzet van de beschikbare capaciteit voor het werkprogramma vergt ook een inschatting van de omvang van een project. Als vuistregel hanteren we de volgende onderverdeling om de omvang van een onderzoek te duiden:

- Klein project, minder dan 100 dagen
- Middelgroot project, 100 - 200 dagen
- Groot project, meer dan 200 dagen

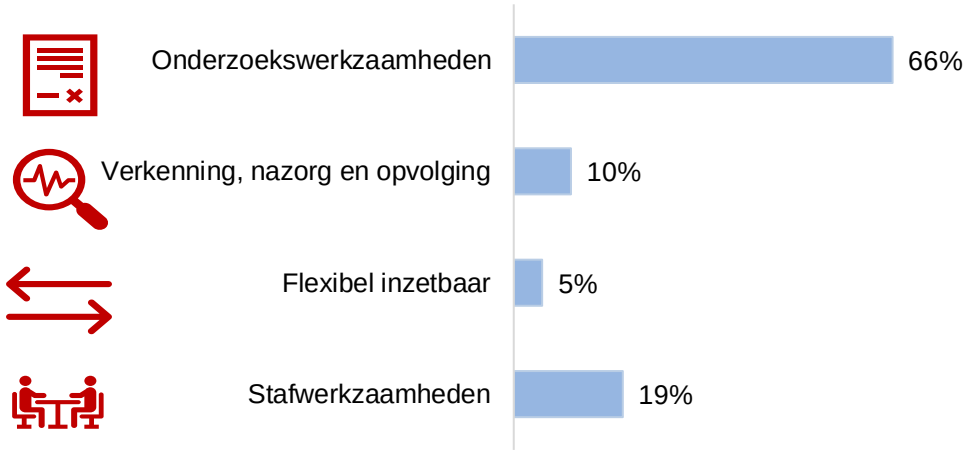
We wisselen grote(re) en kleine(re) onderzoeken af. Naast de grotere en diepgaandere onderzoeken zoals we die de afgelopen jaren vaak hebben gedaan, willen we vaker ook kleinere onderzoeken uitvoeren. Bijvoorbeeld door in kort tijdsbestek onderzoek met een beperkte scope uit te voeren dat leidt tot een beknopt rapport of brief, door in te haken op urgente actuele ontwikkelingen, waarbij ook een verzoek van de raad aan de orde kan zijn. We merken hierbij op

dat qua tijdbeslag ook meespeelt of sprake is van een eigenstandig onderzoek of een onderzoek in samenwerking met andere rekenkamers (zoals in G4 of regionaal verband).

2.3.4 INZET BESCHIKBARE CAPACITEIT

De beschikbare capaciteit voor de looptijd van dit jaarplan (i.c. 7700 uur = 100 procent) is als volgt toebedeeld (figuur 6).

Figuur 6. Toedeling inzet beschikbare capaciteit



Ter toelichting bij de onderscheiden categorieën:

- Onderzoek: alle relevante activiteiten van voorbereiding, uitvoering tot en met rapportage, publicatie, behandeling en evaluatie;
- Verkenning, nazorg en opvolging: dit betreft de volgonderwerpen, maar ook activiteiten die verband houden met de doorwerking van afgerond onderzoek en kunnen leiden tot rekenkamerbrieven;
- Flexibel inzetbaar: vrije ruimte, in te zetten op basis van actualiteit;
- Stafwerkzaamheden: activiteiten ten behoeve van het functioneren van de rekenkamer in het algemeen, waaronder voor het bestuur en voor de bureau-aangelegenheden.



Fotograaf: Gerrit Serne

3 LOPEND ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt het lopend onderzoek kort behandeld. Het betreft onderzoek dat is gestart in 2022 en waarvan de afronding doorloopt in het eerste kwartaal van 2023. Het onderzoek Inwonerparticipatie is afgerond en wordt nog in december 2022 gepubliceerd.
De onderzoeksplannen van lopend onderzoek staan op onze website:
https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer

3.1 WONEN

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment. De centrale vraag van het onderzoek is: In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht erin de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment te vergroten en wat is de betekenis en het effect van het meervoudig sturen daarbij? Dit onderzoek is afgerond. Eind oktober is het ambtelijk wederhoor opgestart. Begin december is het rapport voor bestuurlijk wederhoor aan het college aangeboden, waarbij rekening wordt gehouden met het kerstreces. Publicatie is voorzien eind januari / begin februari 2023.

3.2 INFORMATIEVEILIGHEID (VERVOLGONDERZOEK)

Bij de presentatie en raadsbehandeling van het rapport *Zo sterk als de zwakste schakel* (april 2021) heeft de rekenkamer aangegeven vervolgonderzoek te zullen doen. In dit onderzoek zal de stand van de informatieveiligheid en het beleid worden onderzocht in het kader van de uitvoering van het plan van aanpak van het college in reactie op het raadsbesluit over het rekenkamerrapport. In eerste instantie leek een onderzoek in 2022 passend. Het college van B&W geeft in het Jaarverslag gegevensbescherming 2021 en de bijbehorende raadsbrief aan dat er voortgang wordt geboekt op het aanpakken van de strategische risico's die uit het rekenkameronderzoek naar voren zijn gekomen. Tegelijkertijd blijkt dat de implementatie van maatregelen nog wel langer duren. Bijvoorbeeld de uitrol van Werken 3.0 gaat minder snel dan beloofd; de vervanging van de huidige infrastructuur zal naar verwachting in december 2022 zijn afgerond. Wij hebben daarom besloten het vervolgonderzoek uit te stellen tot 2023. Met oog op de inzet van externe deskundigheid beschouwen we dit voor onze eigen inzet als een klein onderzoek.

3.3 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2022 ONDERSTEUNING VOLKSVERTEGENWOORDIGING

In een NVRR Doe-Mee-Onderzoek doet een groot aantal rekenkamers en rekenkamercommissies op initiatief en onder leiding van de NVRR gezamenlijk onderzoek naar een vraagstuk. Voor 2022 is de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging in het decentraal bestuur (gemeenten, provincies en waterschappen) als onderwerp gekozen. Rekenkamer Utrecht doet ook mee aan dit onderzoek, samen met een groot aantal andere rekenkamers en rekenkamercommissies.

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Wat is de staat van de financiële ondersteuning van het volksvertegenwoordigende orgaan?*

De NVRR en onderzoeksbureau PBLQ verwachten de resultaten van het onderzoek medio december 2022 op te leveren. Vervolgens kan de rekenkamer op basis daarvan een specifieke rapportage voor Utrecht opstellen. Op dit moment is, mede vanwege de inrichting van het wederhoor, nog niet aan te geven wanneer publicatie hiervan is voorzien. Met het oog op onze eigen inzet beschouwen we dit als een klein onderzoek.



Fotograaf: Thomas Duiker

4 PROGRAMMERING 2023

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de programmering van de rekenkamer. Vanuit de taak, missie en strategie en de beoogde producten en beschikbare capaciteit van de rekenkamer (zie hoofdstuk 1 en 2) vullen wij – naast het lopende onderzoek (hoofdstuk 3) – het onderzoeksprogramma weloverwogen in.

4.1 AANPAK

4.1.1 ORIËNTATIE, UITVRAAG EN GESPREKSRONDE RAADSFRACTIES

Met het oog op de gebruikelijke consultatie van de raad bij de voorbereiding van het jaarplan heeft de rekenkamer een aantal volgonderwerpen (zie paragraaf 4.3) op hoofdlijnen verkend. Hierna hebben we drie onderwerpen geprioriteerd voor een mogelijk onderzoek, te weten:

- gezondheid, gezond gedrag en sport;
- jeugd(zorg);
- gebruik van openbare ruimte; beleid en onderhoud van openbaar groen en bomen.

Naast bovengenoemde onderwerpen vinden wij ook de volgende thema's en invalshoeken relevant voor mogelijk onderzoek en/of als volgonderwerp:

- aandacht voor de uitvoering (in verhouding tot plannen en nieuw beleid);
- kansen(on)gelijkheid.

Op basis van de gevoerde gesprekken kan de invalshoek van sturing en verantwoording hieraan worden toegevoegd.

4.1.2 BEWONERSPANEL UTRECHT

In de periode eind september – begin oktober 2022 heeft de afdeling Onderzoek & Advies op verzoek van de rekenkamer het Bewonerspanel Utrecht geraadpleegd met vragen over de bekendheid van de rekenkamer en naar welke thema's en onderwerpen de rekenkamer volgens het panel onderzoek zou moeten doen. De uitkomsten op hoofdlijnen zijn hier te vinden. De uitkomsten van het panel betrekt de rekenkamer bij de invulling van het onderzoeksprogramma. Dat doen we bij het selecteren van een onderwerp en door bij de uitwerking van de onderwerpen naast de inbreng van de raadsfracties en woordvoerders ook de accenten en opmerkingen van het bewonerspanel te betrekken.

Uit het bewonerspanel komt naar voren dat het thema duurzaamheid het hoogst scoort, waarbij verduurzaming en duurzame energie het vaakst als onderwerpen worden genoemd. Gevolgd door het thema ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de respondenten vooral onderwerpen in de sfeer van wonen, doorstroming en groei van de stad noemen. Gelet op deze antwoorden wijzen wij op het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd naar de energietransitie. Dit is een driedelig onderzoek waarvan de resultaten in 2021 en begin 2022 zijn gepubliceerd. Alle delen zijn terug te vinden op de website van de rekenkamer. Op het terrein van wonen heeft de rekenkamer in 2022 onderzoek gedaan naar het onderwerp 'middenhuur'. Het rapport zal eind januari / begin februari 2023 gepubliceerd worden.

4.1.3 SELECTIE

De opbrengst van de consultatieronde langs de fracties en de uitkomsten van het bewonerspanel hebben geleid tot de selectie van de volgende onderwerpen voor onderzoek:

- Armoedebeleid
- Gezondheid en gezond gedrag
- Aanpak overlast
- Openbaar groen
- Zicht op uitvoering

Vermeldenswaard is dat in G4-verband in 2023 zal worden gestart met een gezamenlijk onderzoek. Ook de NVRR zal in 2023 een Doe Mee-onderzoek doen. Bovendien hebben we volgonderwerpen benoemd, die eventueel als klein onderzoek kunnen worden uitgewerkt (zie paragraaf 4.3). De onderzoeksonderwerpen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

4.2 ONDERZOEKEN

De onderzoeksonderwerpen worden hierna toegelicht. Bij de nadere verkenning en voorbereiding van het onderzoek zullen we ook de woordvoerders uit de raad betrekken.

4.2.1 ARMOEDEBELEID

De gemeente Utrecht spant zich al langere tijd in om de armoede in de stad te bestrijden. Huishoudens worden in deze tijd geconfronteerd met sterk oplopende prijzen van energie en levensonderhoud. Daardoor krijgen meer Utrechters moeite om rond te komen en mee te kunnen doen. Armoede werkt door op andere levensterreinen. Denk hierbij onder andere aan gezondheid, sport en welzijn. In onze gesprekken met de raadsfracties is het onderwerp armoede met regelmaat benoemd. Raadsleden hebben bijvoorbeeld vragen over de effecten van de huidige situatie, ontstaan er bijvoorbeeld nieuwe groepen armen, en over het bereik en effecten van de armoederegelingen die in Utrecht worden ingezet. Ook bewoners stellen in onze uitvraag via het Bewonerspanel soortgelijke vragen. Terugkerend zijn de vragen of het lukt om alle Utrechters die het nodig hebben te bereiken en of het vervolgens lukt om hen voldoende te ondersteunen en bestaanszekerheid te bieden.

Op 6 juni 2019 heeft de gemeenteraad de *Actieagenda Utrechters schuldenvrij* vastgesteld. De eerste pijler van de actieagenda gaat in op rondkomen en meedoen en geeft aan dat de gemeente doorgaat met de armoede-aanpak. De gemeente Utrecht kiest ervoor om armoede te bestrijden. Daarbij wil zij de situatie voor mensen die in armoede leven draaglijker maken en de gevolgen minimaliseren. In de aanpak wordt ook focus aangebracht door meer te gaan doen voor kinderen en jongvolwassenen. In het *Coalitieakkoord 2022-2026 Investeren in Utrecht* worden investeringen in de aanpak van armoede aangekondigd. Er zal een impuls worden gegeven aan het armoedebeleid, onder andere door armoederegelingen te vereenvoudigen, ruimhartiger toe te passen en breder toegankelijk te maken. Uit de uitvoeringsbrief bij het coalitieakkoord maken wij op dat er voor het vierde kwartaal van 2023 een *Nota nieuw armoedebeleid 2024 -2027* gepland staat. Daarbij stelt

het college wel als voorwaarde dat na het eerste kwartaal 2023 de koopkrachtcrisis moet afnemen en de ontwikkeling van meerjarig beleid mogelijk is.

Armoede is een breed onderwerp en er zijn veel ontwikkelingen gaande die aan dit thema raken. Door extra investeringen en een nota armoedebeleid zal de gemeente Utrecht hier ook op gaan inspelen. In de verkenning ter voorbereiding op het onderzoek zullen we dit onderwerp daarom scherp afbakenen en in een korte doorlooptijd uit moeten voeren. Zodat de uitkomsten ook inbreng kunnen bieden voor de gewenste impuls. Ons staat daarom een klein tot middelgroot onderzoek voor ogen.

4.2.2 GEZONDHEID EN GEZOND GEDRAG

De gemeente wil de ontwikkeling van de stad benutten om te zorgen dat iedereen mee kan doen. Daartoe heeft de gemeente een visie ontwikkeld, ‘gezond stedelijk leven voor iedereen’. Dit betekent dat iedereen gezond en prettig kan wonen en werken in de groeiende stad. Gezondheid is in deze visie een breed begrip, dat gaat over de hele stad en gemeentelijke organisatie; van duurzaamheid tot wonen en van digitalisering tot zorg. Deze visie is doorvertaald in de nota volksgezondheid 2019-2022 ‘Gezondheid voor iedereen’.

Uit voortgangsrapportages blijkt dat de gezondheidsverschillen tussen mensen blijven toenemen (deels door corona) en dat dit het grootste vraagstuk blijft. Ook in het Coalitieakkoord 2022-2026 staat dat de gezondheidsverschillen tussen verschillende buurten nog altijd groot zijn, ondanks eerdere inspanningen. Er wordt een aantal speerpunten genoemd, bijvoorbeeld het verbeteren van de mentale gezondheid, het voorkomen van onder- en overgewicht, en rookvrij opgroeien.

Op 21 november 2022 is het Utrechts Gezondheidsprofiel (UGP) 2022 gepubliceerd. Hierin worden urgente problemen en gezondheidsverschillen in beeld gebracht. Een van de belangrijkste conclusies van het UGP is dat de mentale gezondheid en leefstijl van Utrechters extra aandacht vragen, met name als het gaat om jongvolwassenen. Een kwart van hen heeft matige tot ernstige psychische problemen. Bovendien blijkt dat drugsgebruik onder deze groep genormaliseerd is. Een andere belangrijke conclusie is dat gezondheidsachterstanden groter geworden zijn voor mensen die moeite hebben om rond te komen, kinderen die opgroeien in een gezin met lage welvaart en mensen met basisonderwijs, of vmbo-opleiding.

Tijdens het rondje langs de raadsfracties werd het thema gezondheid verschillende keren genoemd. Het gaat hierbij om onderwerpen als ongelijkheid (tussen wijken), ervaren versus feitelijke gezondheid, maar ook de betaalbaarheid van gezonde voeding. Van het bewonerspanel kiest 9% volksgezondheid als thema waar de rekenkamer onderzoek naar zou moeten doen. Panelleden noemen vooral gezondheidsverschillen, gezond gedrag en preventie als mogelijke onderwerpen voor onderzoek.

De gemeente is van plan om in het derde kwartaal van 2023 een nieuwe nota volksgezondheid vast te stellen. De rekenkamer wil daarom voor deze tijd een onderzoek uitvoeren op het thema gezondheid en gezond gedrag. Dit zal een klein onderzoek zijn met een scherpe afbakening, bijvoorbeeld door het onderzoek te richten op een specifiek aspect of doelgroep van gezondheid. We verkennen hierbij de mogelijkheid om de thema's kansenongelijkheid en uitvoeringskracht in het onderzoek mee te nemen.

4.2.3 AANPAK OVERLAST

Uit het bewonerspanel blijkt dat veiligheid, en met name overlast, een thema is waar Utrechters graag onderzoek naar gedaan zien worden. Onder een groot deel van de respondenten heerst het gevoel dat drugs- en jongerenoverlast de afgelopen jaren is toegenomen. In het coalitieakkoord 2022-2026 wordt overlast in relatie tot jongeren en drugs niet genoemd. Wel kent de gemeente voorbeelden van een meer gebiedsspecifieke aanpak van overlast. Een recent voorbeeld daarvan is de aanpak van (onder meer drugsgerelateerde) overlast in de omgeving van Utrecht Centraal. Eerder, in 2017, ontwikkelde de gemeente een gerichte aanpak voor het gebied Lombok Oost om daar overlast door jongeren en door drugshandel en -gebruik tegen te gaan.

Een recent en actueel voorbeeld van drugs- en jongerenoverlast is overlast door lachgasgebruik. Het gaat dan onder andere om geluidsoverlast (vullen van tanks), milieuverontreiniging (achterlaten van ballonnen en ampullen) en groepsvorming (gebruik vindt regelmatig plaats in grote groepen). Sinds februari 2020 is in Utrecht een lachgasverbod ingesteld voor vier gebieden en sinds januari 2021 geldt een lachgasverbod voor de wijken Zuidwest, West, Noordwest en Overvecht. Uit een evaluatie van het verbod blijkt dat er sprake is van een waterbedeffect: in de voorgenoemde wijken neemt het aantal overlastmeldingen af, terwijl in wijken waar geen verbod geldt het aantal meldingen toeneemt. Daarom geldt vanaf juli 2022 het lachgasverbod ook in Vleuten-De Meern, Leidsche Rijn, Zuid en Noordoost.

In een compact onderzoek willen we daarom nagaan hoe de gemeente omgaat met dit type overlast en overlastmeldingen in verschillende delen van de stad. We beginnen bij concrete overlastmeldingen: wat is er aan de hand; door wie wordt waarom geklaagd en wie zijn de overlastgevers? Vervolgens willen we reconstrueren hoe deze meldingen door gemeentelijke (en mogelijk andere) diensten opgepakt worden. De vraag die we willen beantwoorden is of en in hoeverre gebiedsspecifieke aanpakken effect hebben bij de bestrijding van de overlast. We selecteren twee casussen: één casus waarbij al ervaring is opgedaan met (gemeentelijke) aanpak van overlast, en een casus waarin die aanpak nog moet worden ontwikkeld of in een opbouwend stadium is. Ons staat een klein tot middelgroot onderzoek voor ogen.

4.2.4 OPENBAAR GROEN

De gemeente Utrecht heeft al langere tijd oog voor de hoeveelheid en de kwaliteit van het groen in de stad. Voldoende groen is niet alleen belangrijk voor de fysieke- en mentale

gezondheid van Utrechters, maar heeft ook positieve gevolgen binnen andere domeinen. Zo is het essentieel voor de biodiversiteit, helpt het tegen de gevolgen van klimaatverandering, maar zorgt het bijvoorbeeld ook voor een verhoogde waarde van vastgoed. Met name de laatste jaren is de stad sterk aan het verdichten. Waar in 2018 bijna 179.000 huishoudens in Utrecht woonden, is de verwachting dat dit in 2040 zal zijn gestegen tot 230.000. Hierdoor is het vraagstuk rondom voldoende groen extra relevant geworden.

In de gesprekken die de rekenkamer met de raadsfracties heeft gevoerd, wordt groen meerdere keren als onderwerp aangedragen. Bijvoorbeeld als het gaat om de hoeveelheid groen, de (ongelijke) verdeling ervan tussen wijken, of in relatie tot het klimaat. Ook leden van het bewonerspanel werpen vragen op over dit onderwerp. Deze gaan voornamelijk over groen in relatie tot verdichting, het beheer en onderhoud van groen en de relatie tussen groen en bijvoorbeeld gezondheid en veiligheid. Daarnaast vragen panelleden zich af of groen vaker behouden kan worden en op welke plekken extra groen aangelegd kan worden.

Uit de Inwonerenquête blijkt dat mensen meer waardering voor groen hebben gekregen sinds de coronapandemie. Ook is zichtbaar in de cijfers dat de tevredenheid van de Utrechters over het openbaar groen tussen wijken van elkaar verschilt. Op 15 juli 2021 presenteerde de gemeente de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 (RSU 2040). Hierin staan ambities met betrekking tot verschillende grote vraagstukken in de stad, waaronder groen. De verdere uitwerking van deze ambities is terug te vinden in het Meerjaren Perspectief Ruimte 2022 (MPR 2022). Het doel van de gemeente is de balans tussen verdichten en vergroenen te behouden, door bijvoorbeeld meer bomen te planten, extra hectaren groen aan te leggen en innovatieve manieren te bedenken om groen op andere manieren ruimte te geven. Het leidende principe is hierbij: ‘groen, tenzij’. In het coalitieakkoord staat dat er een extra investeringspakket ingezet wordt om deze opgave een impuls te geven. In totaal werd er in 2021 € 6,3 miljoen uitgegeven aan extra groen; in 2023 wordt hier bijna € 8,8 miljoen voor begroot.

Uit dit alles blijkt dat openbaar groen een belangrijk thema is voor de stad en de gemeente Utrecht. Het thema heeft ook direct en indirect gevolgen voor andere beleidsterreinen. Zeker gezien de sterke verdichting van de stad en de klimaatverandering is het ook een actueel thema. Wij stellen daarom voor om een middelgroot tot groot onderzoek te doen naar groen. De precieze afbakening volgt nog uit een nadere verkenning. Wij denken in eerste instantie aan een voorstel waarbij in het onderzoek zowel aandacht is voor de objectieve als subjectieve kant van groen, en de gemeentelijke besluitvorming die erachter schuilgaat.

4.2.5 ZICHT OP UITVOERING

In 2022 publiceerde de rekenkamer een onderzoek naar de uitvoering van de zogenoemde Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed. Het belangrijkste vastgoed van de gemeente Utrecht zou in 2040 energieneutraal moeten zijn. We stelden vast dat de uitvoering van die opgave nauwelijks van de grond kwam. In een procesevaluatie stelde adviesbureau Ecorys vast dat de met de uitvoering van deze opgave belaste gemeentelijke

vastgoedorganisatie (VGU) onvoldoende geëquipeerd was om deze opgave op een goede manier ter hand te nemen.

In het coalitieakkoord 2022-2026 is een hoofdstuk opgenomen over uitvoering. Het college heeft oog voor de uitdagingen waarmee de gemeentelijke organisatie wordt geconfronteerd en wil investeren in de 'uitvoeringskracht' ervan (zie: Coalitieakkoord 2022 - 2026 | Gemeente Utrecht).

Er is recent veel aandacht voor (tekortschietende) uitvoering van (rijks-)beleid. De problematiek rondom de kinderopvangtoeslag is daarvan een bekend voorbeeld, maar zeker niet het enige. Problemen rond de uitvoering leidden uiteindelijk tot een parlementair onderzoek door de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. In haar eindrapport, '*Klem tussen balie en beleid*', concludeerde de commissie dat Tweede Kamer en Kabinet de uitvoering jarenlang hebben verwaarloosd. *'Uitvoeringsorganisaties hebben te maken gehad met forse bezuinigingen en efficiencytaakstellingen, terwijl ze meestal niet minder taken kregen. Er zijn zorgen over de personele capaciteit en deskundigheid. Veel organisaties hebben vanwege de bezuinigingen een groot deel van hun dienstverlening gedigitaliseerd, waardoor het contact met de burger verdween*' (zie: Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties | Tweede Kamer der Staten-Generaal).

Met een meta-evaluatie willen we op basis van eerder onderzoek door de rekenkamer eerst zicht krijgen op de staat van de uitvoering in de gemeente Utrecht. Welke barrières voor een goede uitvoering van (lokaal) beleid hebben we eerder geïdentificeerd? Welke aanbevelingen hebben we gedaan om de uitvoering van beleid te verbeteren? Hoe zijn deze aanbevelingen opgepakt? Welke ontwikkelingen zien we? Op basis van documentstudie en een (beperkt) aantal gesprekken willen we zicht krijgen op 'uitvoering' in Utrecht en de ontwikkelingen die we daarin zien, mede ingegeven door onderzoek van de Rekenkamer. Ons staat hierbij een klein onderzoek voor ogen.

In een nog vast te stellen vervolg daarop willen we een aspect van uitvoering of een bepaald terrein c.q. bepaalde uitvoeringsorganisatie selecteren om uitvoering verdiepend te onderzoeken. Daarbij betrekken we ook de lessen uit de meta-evaluatie uitvoering.

4.2.6 ONDERZOEK IN G4-VERBAND

Rekenkamer Utrecht maakt deel uit van de kring van G4-rekenkamers. Daarbij wordt periodiek ook in gezamenlijkheid onderzoek geprogrammeerd. Bij de presentatie van de resultaten wordt nadrukkelijk ook gestreefd naar een gemeenschappelijke G4-boodschap voor de gemeenteraden en – waar nuttig – voor de Tweede Kamer. Zo is eerder onderzoek gedaan naar de luchtkwaliteit (2010-2011), de decentralisatie van de jeugdzorg (2014) en de opvang van daklozen (2017-2018). Begin 2021 is over het onderwerp 'geheimhouding' gepubliceerd.
In 2023 willen de G4-rekenkamers een gezamenlijk onderzoek programmeren, waarvoor een gemeenschappelijk team wordt geformeerd dat samen het onderzoek uitvoert. Het

onderwerp wordt begin 2023 bepaald. Start van dit gemeenschappelijke onderzoek is voorzien voor de tweede helft van 2023. Vanuit Rekenkamer Utrecht zal voor dit onderzoek de bestuurlijke aansturing en de projectleiding worden gedaan. Het is de bedoeling dat dit onderzoek qua omvang klein tot middelgroot zal worden.

4.2.7 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2023 KLACHTBEHANDELING

De NVRR heeft eind oktober 2022 het onderwerp voor het Doe-Mee-onderzoek 2023 aangekondigd. Dit zal gaan over klachtbehandeling en in overleg met de Nationale Ombudsman worden vormgegeven. De rekenkamer overweegt wederom deel te nemen aan dit onderzoek. Met het oog op onze eigen inzet beschouwen we dit als een klein onderzoek.

4.3 THEMA'S EN ONDERWERPEN OM TE VOLGEN

Naast de onderzoeksonderwerpen (zie paragraaf 4.2) zijn er ook verschillende thema's en onderwerpen naar voren gekomen die we actief willen volgen om een beter beeld te krijgen van wat er speelt. Dat kan aanleiding geven tot nader onderzoek en/of het opstellen van een beknopt rapport en/of rekenkamerbrief. Het gaat hierbij vooral om de thema's en onderwerpen:

- Uitvoering
- Kansen(on)gelijkheid
- Sturing en verantwoording
- Controle en financiën
- Overvecht.

4.4 OVERIGE ACTIVITEITEN

4.4.1 NETWERKEN

Vanuit de rekenkamer wordt actief geparticipeerd in aanwezige netwerken van rekenkamers. Dat betreft vooral de kring van G4-rekenkamers en de NVRR.

4.4.2 BUREAU- EN STAFAANGELEGENHEDEN

Naast de uitvoering van de onderzoeken en de werkzaamheden voor het bestuur van de rekenkamer vragen ook andere activiteiten om aandacht en tijd. Dat betreft bijvoorbeeld de (digitale) archivering, de doorontwikkeling van de website, het ontwikkelen van andere publicatie- en presentatievormen, (bij)scholing gericht op innovatieve methoden op ons werkveld en training en verdere ontwikkeling van medewerkers van de staf.



Fotograaf: Marloes Kuiper

BIJLAGE 1 GROSLIJST

De groslijst met onderwerpsuggesties voor rekenkameronderzoek is geactualiseerd in vervolg op de uitvraag en rondgang langs de raadsfracties voor onderwerpen voor het jaarplan 2023. In deze lijst zijn alleen de onderwerpen opgenomen die niet eerder zijn vermeld in dit plan. In deze lijst zijn niet de uitkomsten van het bewonerspanel opgenomen.

Ruimtelijke Ontwikkeling en Grondzaken (ROG)

- Stedelijke ontwikkeling, groei stad, RSU barcode, gentrificatie
- Wijkaanpak, Samen voor Overvecht
- Groei van de stad en stedelijke ontwikkeling

Jeugd, Welzijn, Cultuur en Sport (JWCS)

- Buurtteams
- Jeugdzorg
- Veilig Thuis / SAVE
- Discriminatie, racisme, intersectionaliteit
- Diversiteit, integratie
- Toegankelijkheid
- Cultuur
- Sport en bewegen (in context van ‘gezond stedelijk leven’)
- Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Volksgezondheid, Onderwijs, Werk en Economie (VOWE)

- Onderwijs; MBO
- Studenten; welzijn
- Thematiek ‘toeslagen’, informatievoorziening en algoritmes
- Corona: gevolgen, beleid en maatregelen
- Participatiewet, bijstand en armoederegelingen

Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen (EDVW)

- Energietransitie, klimaatneutraal, duurzaamheid
- Klimaatadaptatie
- Afvalinzameling
- Scheefwonen

Mobiliteit, Groen en Openbare Ruimte (MGOR)

- Mobiliteit, doorstroming
- Parkeerbeleid
- Verkeersveiligheid
- Recreatiebeleid

Veiligheid, Bestuur en Financiën (VBF)
en Adviescommissie Controle & Financiën

- Veiligheid, ondermijning
- Bezwaarprocedures, klachtenafhandeling
- Aanbestedingen, beleid
- Plannen en investeringen
- Ambtelijke organisatie: verkokering, verantwoordelijkheden
- Samenwerkingsverbanden en verbonden partijen
- Beheersing grote en risicovolle projecten
- Reserves
- Evenementen (kosten en baten)
- Begroting (tijdreeksen, onderbesteding, investeringen)
- ‘Compliance’ (naleving ICT, AVG, archivering e.d.)
- Fraude
- Functioneren budgetrecht van de raad
- Inhuur externen
- Leges publieke dienstverlening
- Subsidiebeleid (doeltreffendheid)



REKENKAMER UTRECHT
wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.

Fotograaf voorblad: Rekenkamer Utrecht
Fotograaf achterblad: Dionne van der Sluijs

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 26 januari 2023

Ingekomen raadsbrieven 6 december 2022 tot en met 19 januari 2023

Nr.	Beleidsveld	Datum	Onderwerp	Aandachtspunt
1	10-01-2023	Collegezaken (alleen SG)	Raadsbrief Tijdelijke waarneming portefeuilles wethouder Rachel Streefland	
2	02-01-2023	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Flexibel cameratoezicht	
3	21-12-2022	Handhaving	Raadsbrief Handhavingsprogramma 2023	
4	20-12-2022	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Uitstel beantwoording Schriftelijke Raadsvragen en Toezeggingen i.v.m. kerstreces	
5	16-12-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Veiligheidsrisicogebied 'Kop van Lombok' bij wedstrijd Kroatië - Marokko WK voetbal	
6	15-12-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Actualisatie Afwegingskader inrijdbeperkende maatregelen voertuigterrorisme	
7	14-12-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Veiligheidsagenda 2023-2026	
8	13-12-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Maatregelen wedstrijd Frankrijk - Marokko WK voetbal	
9	07-12-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Voortgang Utrecht zijn we samen	
10	15-12-2022	Bestuurlijke Zaken	Raadsbrief Uitvoering Ongelijk Investeren voor Gelijke Kansen	
11	20-12-2022	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Uitstel beantwoording Schriftelijke Raadsvragen en Toezeggingen i.v.m. kerstreces	
12	22-12-2022	Personeel en Organisatie	Raadsbrief Contouren van de Organisatiebrede aanpak Inclusie en Diversiteit	

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 26 januari 2023

Ingekomen raadsbrieven 6 december 2022 tot en met 19 januari 2023

Nr.	Beleidsveld	Datum	Onderwerp	Aandachtspunt
13	07-12-2022	Diversiteit en Inclusie	Raadsbrief Nieuwe aanpak Inclusie en huidige ontwikkelingen	
14	13-12-2022	Financiën	Raadsbrief Sturen en verantwoorden	
15	13-12-2022	Financiën	Raadsbrief Uitvoering motie M299 kwijtschelden belastingen	
16	06-12-2022	Financiën	Raadbrief Meerjarige analyse gemeentelijke begroting en realisatie	
17	17-01-2023	Personeel en Organisatie	Raadsbrief Actieagenda Digitale Stad 2023	
18	19-01-2023	Financiën	Raadsbrief Tegemoetkoming prijsstijgingen maatschappelijke partners	
19	13-01-2023	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Aanvraag drive through coffeeshop Griffioenlaan	

Griffie Gemeenteraad Utrecht
Secretariaat raadscommissie Mens & Samenleving
Postadres Postbus 16200 3500 CE Utrecht
Telefoon 030 – 286 10 69 **Fax** 030 – 286 15 18
www.utrecht.nl/gemeenteraad

Gemeente Utrecht

VERSLAG OPENBARE VERGADERING COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN D.D. 15 DECEMBER 2022

[Typ hier]

Datum verslag	18 december 2022
Locatie	Stadhuis, de raadszaal
Verslag door	Geertjan Benus (Notutekst)
Vaststelling verslag	januari 2022

Aanwezigen:
Avondvergadering
De voorzitter, de heer H. Bakker, en van het college de wethouder mevrouw Schilderman mevrouw R. Streefland, en voorts de leden: mevrouw M. Hellevoort (GroenLinks), de heer M. Koning (D66), de heer R. van der Zweth (PvdA), mevrouw H. Assen (PvdA), mevrouw A. Oudejans (Student & Starter), de heer B. van Steeg (CDA), mevrouw M. Ramaker (VVD), de heer R. Maas (VOLT), mevrouw L. Bode (VOLT), de heer C. Bos (Stadsbelang Utrecht), de heer I. Simşek (DENK), en van de griffie de commissiegriffier de heer J. Schueler en de commissiesecretaris.

Verslag openbare vergadering commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën d.d. 15 december 2022

Aanwezigen: .....- 1 -
1. Opening en mededelingen.....- 1 -
2. Vaststellen van de agenda van 24 november .....- 2 -
3. Vaststellen van ingekomen agenderingen.....- 2 -
3.1 zichtbaar dragen van religieuze uitingen handhavers – ervaringen in het buitenland .....- 2 -
3.2 Raadsvoorstel tweede wijziging van de gemeenschappelijke regeling BghU ...- 2 -
4. Vaststellen verslagen .....- 5 -
5. Toezeggingen/moties .....- 5 -
6. Ingekomen stukken (afdoeningsvoorstellen) onder het werkterrein van de commissie .....- 5 -
7. Raadsvoorstel Tweede wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling BgHU- 5 -
8. Raadsvoorstel Verordening Onroerende Zaakbelasting 2023 .....- 6 -
9. Raadsvoorstel Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen .....- 8 -

Avondvergadering 15 december 2022

1. Opening en mededelingen

De voorzitter, de heer Bakker, opent de vergadering omstreeks 20.00 uur en heet iedereen welkom.

Mededelingen vanuit de commissie
Mevrouw Oudejans (Student & Starter) vervangt mevrouw Kendir
De heer Koning (D66) vervangt de heer Vasters omdat de heer Vasters in een andere commissie aanwezig is.

Mededelingen vanuit het college
Geen.

2. Vaststellen van de agenda van 15 december 2022
Agendapunt 7 krijgt in de vergadering de A. status en gaat zonder discussie door naar de raad. De commissie kan met de aldus gewijzigde agenda instemmen.

3. Vaststellen van ingekomen agenderingen
De voorzitter leidt de bespreking in.

3.1 Raadsvoorstel Beleidskader cameratoezicht 2022 - 2026
De commissie wijzigt ter vergadering het voorstel bij nader inzien in 120 minuten. De voorzitter legt de vraag voor aan de commissie of er behoefte is aan een Raadsinformatiebijeenkomst en/of een technische sessie.
De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat hierover al een debat gevoerd is. De raad heeft ook een bezoek gebracht aan cameratoezicht. Hij heeft geen behoefte aan een Raadsinformatiebijeenkomst.
De heer Koning (D66) vindt een Raadsinformatiebijeenkomst niet nodig; hij denkt voldoende informatie te hebben om te kunnen besluiten over het voorstel.
De voorzitter stelt voor via de app nog even contact hierover te hebben.

3.2 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven en brief Rekenkamer
3.2.1 Raadsvoorstel zienswijze kadernota 2024 van de Veiligheidsregio Utrecht. De zienswijze hierop volgt nog. **De voorzitter** vraagt de commissie of zij dit raadsvoorstel voor de volgende keer wenst te agenderen, verneemt daarop de bevestiging en besluit na afstemming met de commissie 45 minuten te reserveren voor de bespreking.

3.2.2 Zienswijze op de Veiligheidsagenda 2023 – 2026.
Het voorstel is 120 minuten. **De voorzitter** vraagt of er behoefte is aan een Raadsinformatiebijeenkomst.
De heer Van Steeg (CDA) lijkt het goed hierover nog even contact te hebben. Hij vindt 150 minuten cameratoezicht niet in verhouding staan tot deze 120 minuten. Hij stelt voor de geraamde tijdsbesteding om te draaien.
De voorzitter stelt voor voor Cameratoezicht 120 minuten te reserveren en voor de Zienswijze op de veiligheidsagenda 150 minuten te reserveren.
De heer Maas (VOLT) sluit zich hierbij aan. Wat hem betreft mag voor beide onderwerpen afzonderlijk ook 120 minuten uitgetrokken worden.
De heer Koning (D66) heeft behoefte aan een Raadsinformatiebijeenkomst.
De voorzitter neemt ervan kennis dat de agenderende partijen D66, PvdA, CDA, VOLT, en de VVD zijn. Dit wordt nog definitief vastgesteld. In ieder geval zal hierover een Raadsinformatiebijeenkomst georganiseerd worden.
De heer Maas (VOLT) stelt voor voor beide onderwerpen zoals genoemd 120 minuten uit te trekken. De commissie gaat daarmee in tweede instantie akkoord bij monde van **de heer Van Steeg** (CDA).

3.3 Agenderingen ter plaatse op basis van de ingekomen raadsbrieven
De voorzitter attendeert erop dat hierin een lijst van deze commissie is opgenomen met daarin de opvolging van de heisessie die de raad had aan het begin van het

politieke jaar. Hij vraagt de commissieleden en hun collega's naar aanvullingen/ reflectie/wensen op het overzicht en of zij die kunnen melden aan de commissiegriffier. Hij stelt voor dit te doen voordat de raad met kerstreces gaat. De idee is om ook als raad goed te kijken naar de onderwerpen die aanstaande zijn en wanneer de commissie daarover wil spreken.
Hij stelt ten tweede de agenderingen ter plaatse aan de orde.
3.3.1. Rekenkamerbrief met zienswijze op het Coaltieakkoord
Mevrouw Bode (VOLT) wil graag de Rekenkamerbrief bij zijn zienswijze op het coalitieakkoord over de uitvoering van het coalitieakkoord agenderen. Desgevraagd licht zij toe dat deze brief in relatie staat tot de navolgbaarheid van de uitvoering en de verantwoording. De conclusies zijn een herhaling uit eerdere rapporten; onder meer wordt geconcludeerd dat de concreetheid van ambities en doelen te verbeteren zijn en dat de aansluiting van ambities en maatregelen niet volledig is. Haar fractie vindt het van belang dat de gemeenteraad het beleid goed kan volgen zo dat de raad in staat wordt gesteld om de voortgang op dossiers te kunnen volgen en na te gaan of de juiste dingen gedaan worden en de juiste resultaten behaald worden. Zij wil graag het debat voeren over hoe dit structureel te verbeteren. Omdat dit alle beleidsvelden raakt, wil zij graag dat het hele college aanwezig is. Zij raamt voor de bespreking 90 minuten. VVD, CDA, Een Utrecht hebben verklaard dit mede te willen agenderen.
De heer Van der Zweth (PvdA) agendeert niet mee. Hij merkt op dat dit onderwerp voorbijwam bij de commissie ROG waar gesuggereerd werd dit niet in zes commissies te doen maar dit in één keer te bespreken in Bestuurlijke Zaken VBF dan wel in de Adviescommissie Financiën. Hij stelt voor dit te agenderen onder een bepaalde portefeuille. Hij legt de vraag voor of het eigenlijk wel nodig is alle wethouders uit te nodigen om aanwezig te zijn.
De voorzitter kan zich daarbij aansluiten. Hij nodigt mevrouw Bode uit dit mee te nemen in haar voorbereiding.
Mevrouw Bode (VOLT) vindt het prima. Zij deelt mee dat het college op zijn aanwezigheid voorbereid is. Zij verwacht dat voorbeelden alle wethouders zullen raken. De discussie zal het fundamentele gesprek zijn over waar gestuurd wordt en hoe en hoe daarop te verantwoorden. Zij geeft dit alvast mee.
De voorzitter concludeert dat dit agendapunt voor de bespreking van 90 minuten in de boeken staat.
3.3.2. Raadsinformatiebijeenkomst over de Raadsbrief de Digitale Stad
De heer Koning (D66) stelt deze Raadsinformatiebijeenkomst voor namens zijn collega de heer Van Vliet mede namens GroenLinks, PvdA, CDA, ChristenUnie, VVD, Partij voor de Dieren, VOLT, en Student en Starter.
De voorzitter concludeert dat deze Raadsinformatiebijeenkomst zal worden georganiseerd.

3.3.3. Procesbrief over Sturen en Verantwoorden
Mevrouw Ramaker (VVD) stelt een commissievergadering voor over deze brief mede namens VOLT. Zij noemt in dit verband ook de Voorjaarsnota. Zij merkt op dat in dit verband het college in de eerste twee weken van februari de uitgangspuntenbrief zal ontvangen met de inhoudelijke uitgangspunten. Ze krijgt graag meer tijd om zich inhoudelijk voor te bereiden. **De heer Maas** (VOLT) licht toe dat de VVD en zijn fractie zich zorgen maken over de korte spanne tijds tussen de ontvangst van de brief en de behandeling ervan in de commissie. Het gaat om een complex onder-

werp. Zij zoekt naar een manier om voldoende tijd hebben voor de voorbereiding van de bespreking.
Wethouder Schilderman licht toe dat vanuit de raad het signaal kwam dit onderwerp eerder politiek te bespreken voordat het in de adviescommissie zou komen. Om dat mogelijk te maken is deze extra brief toegevoegd. De inhoud zal deels besproken worden in de adviescommissie. Wellicht helpt dat in de voorbereiding van de uitgangspuntennotitie. Zij begrijpt de behoefte aan voorbereidingstijd. Zij heeft geen ruimte voor de versnelling. Zij deelt met VOLT dat uitstellen geen goed idee is.
Zij stelt voor een ander moment te kiezen voor de commissievergadering en een commissiedag te ruilen met een andere commissie.
Mevrouw Ramaker (VVD) stelt voor deze procesbrief te agenderen voor januari. Zij vraagt de wethouder dan inbreng te leveren op zaken die al bekend zijn als het gaat om de uitgangspunten. Zo dat in januari de discussie ook over de inhoud gevoerd kan worden terwijl de uitgangspuntennotitie er nog niet is. Zij benadrukt dat de adviescommissie niet politiek is. Zij wil graag de politieke discussie voeren met de wethouder over de inhoud.
Wethouder Schilderman handhaaft haar advies over het moment van de discussie in de commissie.
De voorzitter licht toe dat het voorstel van mevrouw Ramaker is de procesbrief die inmiddels is ontvangen in januari te behandelen met alvast enige inhoudelijke inbreng vanuit het college als schot voor de boeg. Hij legt de vraag voor of het mogelijk is het besprokene in de adviescommissie als werkdocument/uitgangspunt voor te leggen aan deze commissie.
Wethouder Schilderman antwoordt ontkennend. Zij kan iets toesturen waarover het college heeft gesproken, waarvan duidelijk is dat bestuurlijk is uit te voeren met draagvlak. Zij verwacht niet die besluitvorming zo snel te kunnen afronden in het college. **De voorzitter** concludeert dat de procesbrief die de commissie inmiddels heeft ontvangen te agenderen is. Na te gaan is of de commissievergadering te verzetten is.
De heer Van der Zweth (PvdA) wil het debat op een goede manier voeren. Hij sluit zich daarbij aan. De uitgangspuntenbrief geeft de mogelijkheid te discussiëren over of het college de goede richting uitgaat. Dat is het beïnvloedingsmoment. Hij is voorstander van het voorgestelde tempo van het college, al heeft hij begrip voor de inbreng van zojuist.
Mevrouw Ramaker (VVD) stelt voor als raad alvast zaken mee te geven aan het college bij de bespreking van de procesbrief. Haar fractie heeft daarover ideeën. Zij stelt voor de procesbrief die al is ontvangen in januari te bespreken vanuit dit perspectief.
De voorzitter concludeert aldus.
Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) is er voorstander van na te gaan of de commissievergadering over de uitgangspunten later te houden is.
De voorzitter merkt op in afstemming met de commissiegriffier dat later dan februari niet mogelijk is omdat de geplande vergadering plaatsvindt op 23 februari, twee weken na de ontvangst van de uitgangspuntenbrief van het college.
Hij vraagt mevrouw Ramaker te reageren op de inbreng van de heer Van der Zweth.
De heer Van Steeg (CDA) kan zich aansluiten bij de inbreng van de heer Van der Zweth. Hij denkt dat februari een prima moment is voor de bespreking van de Uitgangspuntenbrief.
De voorzitter concludeert vooralsnog dat mevrouw Ramaker de procesbrief wil bespreken in de bijeenkomst op 26 januari van deze commissie.

De heer Van der Zweth (PvdA) doet een collegiaal beroep op zijn collega van de VVD. Alle leden van de commissie willen vroegtijdig iets meegeven. Hij vindt februari het logische moment om die discussie te voeren. Hij stelt voor februari als moment te kiezen voor iedereen. Wat moet de wethouder ermee wanneer de andere leden van de commissie die inbreng niet leveren?
Mevrouw Ramaker (VVD) denkt dat er een discussie mogelijk is in januari om zaken mee te geven aan de het college naar aanleiding van een procesbrief gericht op de uitgangspuntenbrief. Zij neemt aan dat de wethouder doorgaat met voorbereiden na het kerstreces.
De voorzitter concludeert aldus. Hij vraagt of andere partijen hierbij willen aansluiten.
De heer Bos (Stadsbelang Utrecht) merkt op dat of hij wil aansluiten, afhangt van de inhoud van de uitgangspuntenbrief.
De voorzitter licht toe dat de uitgangspuntenbrief begin februari komt en wordt twee weken daarna besproken in de commissie. De VVD deed het voorstel de procesbrief van deze week te bespreken eind januari. Hij vraagt wie met die agendering wil meedoen. Hij concludeert dat de agendeerders VOLT en VVD blijven.
Hij raamt voor de bespreking 45 minuten.

4. Vaststellen verslagen

Conceptverslag vergadering 24 november 2022
Het verslag wordt conform vastgesteld.

5. Toezeggingen/moties

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF d.d. 15 december 2022.
Geen opmerkingen; aldus vastgesteld.

6. Ingekomen stukken (afdoeningsvoorstellen) onder het werkterrein van de commissie

Openbare lijst van ingekomen stukken voor commissie VBF d.d. 15 december 2022
Geen opmerkingen; aldus het afdoeningvoorstel.

Korte schorsing en hervatting van de vergadering

7. Raadsvoorstel Tweede wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling BgHU

Wethouder: Schilderman, Beleidsterrein: Financiën
Dit voorstel bevat zowel een zienswijze over de voorgenomen wijziging van de gemeenschappelijke regeling als een beslispunt over toestemming verlenen aan het college om de wijziging van de gemeenschappelijke regeling BghU aan te gaan.
Beide besluiten zijn voor de BghU nodig om, in juridisch kader te blijven functioneren. De voorgenomen wijziging van de gemeenschappelijke regeling betreft een noodzakelijke technische wijziging die past binnen het beleidsneutrale karakter van de bedrijfsvoeringorganisatie.

Het voorstel was dit agendpunt de A-status mee te geven aan de raad. Aldus is vastgesteld bij de bespreking van punt 2 van deze agenda.

8. Raadsvoorstel Verordening Onroerende Zaakbelasting 2023

Wethouder: Schilderman, Beleidsterrein: Financiën
Jaarlijks wordt de verordening onroerende-zaakbelastingen geactualiseerd. In de tarieven is de besluitvorming van het coalitieakkoord 2022 (verhogen met 18%) en de waardeontwikkeling verwerkt. Met dit voorstel wordt de raad voorgesteld om de tarieven voor 2023 vast te stellen. De nieuwe tarieven gaan in per 1 januari 2023.

De voorzitter leidt de bespreking in aan de hand an de annotatie bij de agenda. (zie hierboven). De bespreking vindt plaats in twee termijnen.

De commissie
Mevrouw Ramaker (VVD) vindt dat het college de OZB niet met een hoger percentage mag verhogen dan de inflatie. Utrecht is haars inziens koploper in de OZB-verhoging en tarieven vergeleken met de G4 gemeenten. Zij verwijst naar de nota Lokale Heffingen die niet méér verhoging toestaat dan de inflatie. Dit college maakt daarop een uitzondering. Zij beschouwt deze verhoging als nivellerend inkomensbeleid. Zij refereert aan haar inbreng bij de begrotingsbehandeling.
Uit de inkomensplaatjes van het CBS is te zien dat alle groepen in 2023 in koopkracht achteruit gaan, behalve de uitkeringsgerechtigden en de gepensioneerden. Zij legt de vraag voor waarom deze verhoging nu wordt voorgesteld. Haar voorstel is de begroting aan te passen op de krimp van de portemonnee van de hardwerkende Utrechters en de OZB te verhogen met de inflatie.

De voorzitter constateert dat geen van de andere fracties inbreng levert.

Beantwoording
Wethouder Schilderman licht toe dat het college deze verhoging noodzakelijk vindt gezien de investeringen die het college moet doen en de grote uitdagingen die op de stad afkomen. Zij noemt de woningnood, de klimaatcrisis, de groeiende kansenongelijkheid. Het college vindt dit de juiste keuze al begrijpt zij dat die verhoging voor veel mensen als ongewenst en niet leuk zal worden ervaren.

Tweede termijn
Mevrouw Ramaker (VVD) had verwacht dat het college de broekriem zou aantrekken vanwege de veranderende tijden en dat het college eerst zou kijken naar wat het kan doen aan de uitgavenkant. Zij beseft dat het college onveranderd door blijft gaan. Zij kondigt een amendement aan.
De heer Bos (Stadsbelang Utrecht) merkt op dat hij het begrip nivelleren niet heeft vernomen van de VVD in dit verband. Dat waren zijn woorden bij de begroting. Hij neemt aldus stelling tegen deze inbreng van de VVD.
De heer Van der Zweth (PvdA) herhaalt zijn bij een eerder debat gestelde vraag aan de VVD wat deze fractie minder gaat uitgeven of meer aan inkomsten gaat doen om te compenseren. Hoe zal mevrouw Ramaker het aangekondigde amendement gaan dekken?
Mevrouw Ramaker (VVD) zal dat niet dekken; zij vindt dat dat niet aan de raad is. Zij vraagt het college na te gaan wat te schrappen is. Zij benadrukt dat de tijden veranderd zijn. Haar fractie zou de verhoging niet willen doorvoeren.
De heer Van der Zweth (PvdA) merkt op dat met het voorstel van de VVD een enorm gat geslagen wordt; hoe voorkomt de VVD een niet-sluitende begroting?
Mevrouw Ramaker (VVD) zou voorstellen de investeringsimpuls te verlagen. Zij benadrukt dat dit niet gedekt hoeft te worden omdat er voldoende geld is.
De heer Van der Zweth (PvdA) begrijpt dat de raad straks een ongedekt amendement ontvangt.
De voorzitter attendeert de commissie op de gemeenteraadsvergadering volgende week. Daar wordt dan het amendement ingediend. Wellicht moet dan het debat over

sec dat argument gevoerd worden. Hij nodigt de commissie uit nader te reageren op de inbreng van mevrouw Ramaker.

De heer Koning (D66) vindt het te gemakkelijk van de VVD om na een democratisch genomen besluit, de belasting te verlagen. De VVD staat solide begrotingen voor. Hij vindt dat de VVD dan ook consequent moet zijn. Hij vraagt nogmaals naar de ideeën van de VVD.

Mevrouw Ramaker (VVD) herhaalt dat zij die verhoging niet zou hebben voorgesteld wanneer de VVD in de coalitie zou zitten omdat die verhoging niet nodig is. Zij benadrukt en herhaalt de verhoging niet noodzakelijk te vinden. Dit is een wens van dit college.

De heer Koning (D66) herhaalt zijn standpunt. Uit een tegenbegroting van het CDA is gebleken dat het CDA slechts 4% van de 18% zou schrappen en dat 14% overeind zou blijven. Hij heeft daarvoor respect. Dat verhaal was financieel solide. Hij vraagt een dergelijke presentatie ook van de VVD.

Mevrouw Ramaker (VVD) houdt vast aan haar standpunt met betrekking tot de inflatiecorrectie en houdt vast aan haar verwijzing naar de Nota Lokale heffingen. Alles wat extra is, is wat haar betreft niet nodig omdat de gemeente Utrecht genoeg geld heeft.

De heer Van Steeg (CDA) deelt met mevrouw Ramaker dat deze verhoging exorbitant is, zeker in verhouding tot wat in het afgelopen jaar is gedaan. Hij bevestigt dat ieder jaar blijkt dat er voldoende geld is; hij vindt dat pijnlijk wanneer een dergelijke verhoging wordt voorgesteld. Hij hoopt op een amendement met een solide dekking om de spelregels van de raad geen geweld aan te doen. Hij vraagt of de VVD dat met hem deelt.

Mevrouw Ramaker (VVD) herhaalt haar standpunt.

De heer Van Steeg (CDA) gaat het om de dekking van het amendement. Hij neemt andermaal aan dat de dekking volgt.

De heer Bos (Stadsbelang Utrecht) vraagt naar de peilmaand van de VVD als het gaat om de hoogte van de inflatie waar het de bepaling van de correctie betreft.

Mevrouw Ramaker (VVD) antwoordt dat dat hetzelfde peilmoment is van ieder jaar.

De heer Bos (Stadsbelang Utrecht) herhaalt zijn vraag.

Mevrouw Ramaker (VVD) vindt dit een technische vraag. Zij is het eens met een verhoging, maar dan alleen met die van de inflatiecorrectie. Zij kan niet zeggen welke maand de peilmaand is.

De voorzitter houdt het voor mogelijk deze vraag te beantwoorden in het raadsdebat. **De heer Bos** (Stadsbelang Utrecht) vindt dit van wezenlijk belang. Het percentage inflatie was in juni een heel andere dan de inflatie nu. Wanneer dan iets gedekt moet worden, is er sprake van verschillen van miljoenen. Hij roept mevrouw Ramaker op zich in te spannen om hierop een antwoord te geven.

Wethouder Schilderman ziet het amendement tegemoet en zij schetst haar verwachtingen ten aanzien van de gevraagde dekking ervan in de al door de raad vastgestelde begroting.

De voorzitter concludeert voor de bespreking in de raad van dit agendapunt 15 minuten te ramen voor de eerstvolgende raadsvergadering.

9. Raadsvoorstel Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen

Wethouder: Schilderman, Beleidsterrein: Financiën
Met de vaststelling van de verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen worden de kwijtscheldingsmogelijkheden maximaal verruimd conform het wettelijk maximum.

Op 10 november jl. is motie M2022/299 "kwijtschelden belastingen minima" aangenomen. In deze motie verzoekt de raad het college op om de vermogensgrens voor kwijtschelding gelijk te trekken met de vermogensgrens van de bijstand. Die is hoger dan de wettelijk toegestane grens. Op dit moment worden de implicaties van de motie onderzocht. Die zijn op deze korte termijn nog niet voldoende in beeld.
Inzet is de reactie van het college op motie M2022/299 vóór de commissiebehandeling van dit voorstel aan de gemeenteraad aan te bieden zodat deze bij de behandeling betrokken kan worden.

De voorzitter licht toe dat met dit onderwerp de commissie in de gelegenheid wordt gesteld met elkaar en met het college in debat te gaan over de maximale verruiming van de kwijtscheldingsmogelijkheden De bespreking vindt plaats in twee termijnen. De voorzitter attendeert de commissie op de raadsbrief die 12 december is ontvangen over de uitvoering van de motie 299 die bij de afgelopen programmabegroting was ingediend. Deze brief kan betrokken worden bij de behandeling van dit agendapunt.

De commissie
Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) brengt haar inbreng mede namens mevrouw Chirino van de ChristenUnie; haar fractie vraagt voor de verruiming van de vermogensgrens al jaren aandacht in de raad en ook landelijk is GroenLinks daarop acief. Zij vindt het problematisch blijven dat mensen geen enkele vorm van spaargeld kunnen hebben, willen zij in aanmerking komen voor kwijtschelding, met alle gevolgen vandien. Zij prijst zich gelukkig dat hierin nu beweging is gekomen en dat de vermogensnorm nu verhoogd is naar 2000 euro. Dat is niet genoeg.
Hiermee is de vermogensgrens nog steeds niet gelijk aan die van de bijstand, waardoor ook voor die groep geen automatische kwijtschelding mogelijk is. Haar fractie heeft met vele anderen daarom recentelijk een motie ingediend om de vermogensgrens nog verder op te hogen. Afgelopen dinsdag ontving zij een brief over de uitwerking daarvan. Zij dankt het college voor de uitvoerige brief met de heldere toelichting. Zij leest in die brief dat wanneer de grens nu wordt verhoogd, heel veel mensen in de problemen komen omdat ze dan helemaal geen kwijtschelding krijgen. Dat is niet de bedoeling van haar fractie. Haar fractie blijft streven naar een doorbraak, vooral ook landelijk.
Zij vraagt de wethouder het aankomend jaar te benutten om na te gaan of dit toch mogelijk is; haar fractie wil dit graag voor volgend jaar geregeld hebben. Als het landelijk niet wordt gewijzigd, stelt zij voor dit zelf te doen. Zij ontvangt hierop graag de toezegging van de wethouder. Zij verneemt graag van de wethouder hoe zij de lobby verder zal brengen om tot de landelijke doorbraak te komen.
De heer Van Steeg (CDA) brengt in dat de motie is aangenomen met de ontrading ervan door het college, omdat die motie het college dwingt om in juridisch opzicht onmogelijke acties te ondernemen. Hij vraagt mevrouw Hellevoort hoe zij zich de praktijk voorstelt in het komend jaar.
Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) denkt dat het in dit geval goed is om de regel iets ruimer te interpreteren. Zij denkt ook dat die ruimere interpretatie mogelijk is en dat de problemen waar mensen tegenaan lopen daarom vragen.
De heer Van Steeg (CDA) las een gedegen analyse waarom dit niet mogelijk is. GroenLinks wil dit nog steeds. Dan moet het stadsbestuur concreet weten wat in de toekomst te gaan doen. Hij verwacht dat de gemeente hiermee ellende over zich afroept.
Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) overweegt dat het de vraag is hoe heet de soep gegeten zal worden. Het moet nu allemaal op stel en sprong en snel; haar voorstel is

in een jaar extra dat na te gaan - daarvoor heeft het stadsbestuur nu extra ruimte: uit te zoeken welke extra opties er zijn. Zij denkt dat die opties er zijn.
De heer Van Steeg (CDA) vindt het heel vaag blijven. Hij verwacht dat “de betrouwbare overheid” hiermee geen dienst bewezen wordt, en die dienst ook de mensen niet wordt bewezen die afhankelijk zijn van dit soort regelingen. Hiermee wordt alleen onzekerheid gecreëerd en hoop die er niet is. Hij pleit ervoor hiermee niet door te gaan.
De heer Bos (Stadsbelang Utrecht) merkt op dat wanneer een besluit vernietigbaar is, dat besluit niet uit te voeren is. Hij bepleit andere instrumenten in te zetten dan het ontraden instrument wanneer het doel duidelijk is. Hij vraagt of GroenLinks voorstelt dit instrument toch te gaan hanteren en de rafelranden van het recht op te zoeken. Of zegt GroenLinks dat het doel haar helder is en of de fractie bepleit dit doel op een andere manier te realiseren.
Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) zegt beide en refereert aan een aangenomen motie; ook de raad zegt dit te gaan doen. Wanneer landelijk te regelen is dat de grens wordt opgehoogd, is dat het maximale. Daarvan is zij voorstander. Zij voegt daaraan toe dat landelijk druk is uit te oefenen.
Zij vervolgt haar betoog met in te gaan op de brief waarin aandacht is voor mensen die nu al in de problemen komen. Voor hen is op dit moment nog geen oplossing. Zij vindt het fijn dat dat op dit moment wordt uitgewerkt. De brief is nog wel vrij vaag. Zij vraagt of de wethouder kan toelichten aan welke mogelijkheden het college denkt en wanneer de raad daarover meer gaat vernemen. Het compenseren van belastingen is ingewikkeld; dat is wat haar fractie betreft nog steeds een optie om naar te kijken. Zij vraagt of de wethouder dat kan toezeggen.
Zij vraagt over de verruiming die nu geregeld wordt of mensen daarover goed worden geïnformeerd; zij vraagt of het mogelijk is mensen die vorig jaar niet in aanmerking kwamen, wel actief te informeren over de verruiming over dat zij mogelijk voor volgend jaar wel daarvoor in aanmerking komen.

De heer Van der Zweth (PvdA) sluit zich aan bij het betoog van GroenLinks. Hij ziet in het raadsvoorstel dat het college ruimte zoekt om zoveel mogelijk Utrechters te helpen en hen die kwijtschelding te bieden en dat de stap die vanuit het Rijk te zetten is, de gemeente direct zet. Zijn fractie vindt dat heel goed en vindt dat dit stadsbestuur daarin het maximale moet doen. Hij ziet het risico dat wanneer dit zo gedaan wordt, dat in januari mensen met een laag inkomen de kwijtschelding verliezen. Dat is het hem niet waard. Hij vraagt het college volgend jaar te benutten om de verruiming wel op een goede manier te regelen; de nu bestaande grens is niet hoog genoeg. Wat zijn fractie betreft gaat het stadsbestuur verder, maar nu niet zo vlak voor de jaarwisseling
in de huidige tijd bestaat de onzekerheid van de hoge energierekening; veel mensen sparen daarvoor vanuit de angst voor een naheffing waarmee zij hun kwijtschelding kunnen verliezen. Dat is het probleem van nu en het probleem van deze jaarwisseling. Hij is benieuwd te vernemen welke eerste gedachterichting het college heeft, specifiek voor de door hem geschetste casus. Hij vraagt het college na de jaarwisseling, februari/maart, bij de raad hierover terug te komen en te laten weten hoe het college dit heeft ingevuld en het hieraan een vervolg wil geven.
De heer Maas (VOLT) vraagt of de PvdA voor een motie heeft gestemd maar nu niet wil dat die wordt uitgevoerd. Hij vraagt verheldering.

De heer Van der Zweth (PvdA) wil dat de motie wordt uitgevoerd. Zijn fractie staat anders in in de juridische argumenten. Maar zijn fractie wil niet dat mensen met een laag inkomen hun kwijtschelding verliezen. Dat heeft te maken met het moment waarop het stadsbestuur dit besluit gaat nemen. Om die reden vraagt de PvdA het college volgend jaar te benutten om de gewenste verruiming te regelen en daarmee dan ook druk te zetten op het Rijk omdat de huidige regeling onvoldoende is.
De heer Maas (VOLT) begrijpt dat de PvdA voorstander is van een motie waarvoor geen juridische dekking is. Hij vraagt of het juist is.
De heer Van der Zweth (PvdA) is voorstander van een motie die vraagt om alles op alles te zetten om mensen met een laag inkomen te helpen.
De heer Maas (VOLT) concludeert dat daarvoor dan geen juridische dekking is en dat die als zodanig dan ook is afgeraden.
De heer Van der Zweth (PvdA) doet dit niet wanneer de argumentatie opgaat dat mensen met een laag inkomen hun kwijtschelding kwijtraken op het moment van dit raadsbesluit. Hij herhaalt zijn standpunt; wanneer het Rijk zegt het liever niet te doen, hij zich niet laat leiden door deze regering.
De heer Van Steeg (CDA) vraagt of de heer Van der Zweth nu zegt het Rijk nodig te hebben om dit op goede manier te doen, of zegt de PvdA dat wanneer het Rijk het niet doet, de gemeente het dan maar in haar eentje moet doen.
De heer Van der Zweth (PvdA) hoopt op het eerste, maar hij denkt dat het het laatste wordt.

De heer Koning (D66) is vóór verruiming van de vermogensnorm. Zijn fractie vindt het belangrijk dat juist inwoners met een laag inkomen in staat worden gesteld om stressvrij iets van vermogen op te bouwen. Dat helpt hen om een steviger financiële positie te ontwikkelen en daarmee worden veel persoonlijk leed en maatschappelijke kosten voorkomen.
Zijn fractie stemt in met het voorstel van het college voor de verruiming tot het wettelijk maximum. De vraag is dan of Utrecht verder moet gaan dan dat. Zijn eerdere antwoord was bevestigend, mits het wettelijk mogelijk was en uitvoerbaar. Zijn fractie heeft de wethouder en de burgemeester bij het slotdebat goed gehoord.
Ook de recente reactie van het college op motie 299 is wat hem betreft kraakhelder. Op dit moment is een verdere verhoging niet mogelijk. Hij blijft daarom bij het standpunt het college nu niet te vragen om tegen de wet in met een nog hogere vermogensnorm te werken, maar steunt in alle opzichten de strijd om dat in de toekomst mogelijk te maken. In die zin steunt zijn fractie het college alles op alles te zetten om richting de minister, richting de Tweede Kamer de lobby stevig te voeren.
De heer Bos (Stadsbelang Utrecht) vindt dit gratuit klinken: achter een motie te staan die niet uitgevoerd gaat worden. In reactie op de inbreng van de heer Koning oppert hij een postzegelmotie in de plaats van deze motie neer te leggen waar meer steun is dan nu met deze motie waarmee het college niets kan. Hij vraagt wat D66 daarvan vindt.
De heer Koning (D66) vindt dat het stadsbestuur alles op alles moet zetten om in eerste instantie bij het Rijk ervoor te zorgen dat de vermogensnorm omhoog gaat; daarmee zijn de meest kwetsbare Utrechters te helpen. Na deze motie nog eens te komen met een postzegelmotie lijkt hem totaal overbodig. Hij begrijpt die suggestie niet.
De heer Bos (StadsbelangUtrecht) licht toe dat de motie niet uitvoerbaar is, dus komt hij op de plank te liggen en gaat er niets mee gebeuren. Het enige dat rest is

een pleidooi bij het Rijk om dezelfde vrijstelling te hanteren zo dat mensen kunnen sparen. Vanuit dat perspectief pleit hij voor een postzegelmotie; die geeft veel meer kracht aan de boodschap dan wat het bestuur zich nu voorneemt.
De heer Koning (D66) licht toe dat zijn fractie zelf een afweging heeft gemaakt bij het niet steunen van de motie. Die motie is democratisch aangenomen in deze raad. Daarop kwam er een reactie van het college. Het college geeft aan in hoeverre de motie juridisch gezien uitvoerbaar is, en het college geeft aan alles op alles te willen zetten om de lobby te gaan uitvoeren. Daarin steunt D66 het college van harte.
De heer Van der Zweth (PvdA) vraagt of D66 met zijn fractie bereid is om volgend jaar de grenzen op te zoeken van wat het Rijk toestaat om dit wel op een goede en fatsoenlijke manier te regelen.
De heer Koning (D66) antwoordt beslist bevestigend. Dat stond niet ter discussie in zijn fractie. Zijn fractie vindt meer ruimte hiervoor heel belangrijk. Zij ziet heel goed de afweging die het college heeft gemaakt als het gaat om de uitvoering hiervan. D66 ondersteunt het college daarin. Hij vindt het ook hoopvol om te zien dat de minister voor het armoedebeleid heeft gezegd meer harmonisatie te willen in het armoedebeleid. Zijn fractie is hoopvol gestemd als het gaat om meer mogelijkheden in de toekomst.
De heer Van der Zweth (PvdA) vindt dit fijn om te horen. Hij vraagt of D66 meegaat met zijn fractie om soms een beetje over die grens heen te gaan.
De heer Koning (D66) zal dat steeds afwegen ten opzichte van het grotere belang: of hiermee mensen geholpen zijn of dat ze daarmee meer in de put geholpen worden. De basis is dat D66 dit opgelost wil zien. Daarin blijft hij samen optrekken met geestverwanten in dat opzicht.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt D66 hoeveel die lobby mag kosten en of deze fractie daarvoor dekking heeft.
De heer Koning (D66) heeft zich laten vertellen dat de gemeente ambtenaren heeft die dagelijks bezig zijn met het vertegenwoordigen van het college, van de raad, van de stad richting Den Haag, richting andere gemeenten, naar andere bestuursorganen. Het lijkt hem uitstekend dat dit één van die onderwerpen is waarvoor zij aan de bel trekken in Den Haag.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt of D66 weet hoeveel steun dit voorstel voor het leggen van deze koppeling nog meer heeft in Nederland.
De heer Koning (D66) weet dat niet. Hij vermoedt dat het minstens om een aantal steden gaat.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt of dat vermoeden gebaseerd is op het aantal mensen dat daarvoor in aanmerking komt of de politieke kleur, of hoe gespekt de Utrechtse portemonnee is.
De heer Koning (D66) licht toe dat dit gebaseerd is op zijn sociaal liberale onderbuik.
De heer Van Steeg (CDA) probeert helderheid te krijgen in de discussie tussen de PvdA en D66. Daartussen zit zijns inziens licht. Hij vraagt of de heer Koning op het standpunt staat dat de gemeente geen verdere stappen gaat zetten zonder dat het Rijk die stap als eerste zet.
De heer Koning (D66) merkt op dat buitenwettelijk handelen consequenties kan hebben. De consequenties zal het stadsbestuur steeds weer moeten wegen ten opzichte wat de gemeente kan betekenen voor Utrechtse inwoners met de te nemen maatregelen.

De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat heer Koning tegen de motie heeft gestemd en hij deed dat omdat met de motie buitenwettelijk zou worden gehandeld. Hij overweegt nu na te gaan of buiten de wet nog gaten te vinden zijn om de vermogensnorm op te hogen.
De heer Koning (D66) refereert aan de ontrading van de motie door het college met daarin de mogelijke heftige consequenties bij onverkorte uitvoering van de motie. Het college heeft dat duidelijk toegelicht. Het college heeft aangegeven wat het wel kan doen. Wanneer dat tot niets leidt, zal de raad alles op alles zetten om via andere wegen uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken.
De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat het college zegt geen stappen te kunnen zetten zonder landelijke regelgeving; hij trekt de conclusie dat D66 datzelfde standpunt heeft.
De heer Koning (D66) licht toe dat zijn fractie daarom denkt dat het verstandig is om tijd te kopen. Feitelijk geeft de raad hiermee het college de gelegenheid daartoe. Hij kaatst de bal terug naar het CDA met te hopen dat de fractie ook het sociale hart heeft waarmee het CDA zegt dat het goed zou zijn om de vermogensnorm op te hogen. Dat is een lobby van meerdere gemeenten; de G4 ondersteunt deze lobby. Het zou fantastisch zijn wanneer ook het CDA daaraan kan bijdragen zo dat de gemeente dit voor elkaar kan krijgen.

De heer Simşek (DENK) sluit zich volledig aan bij betoog van de PvdA. Juist in deze tijd is het belangrijk de vermogensbelasting op te hogen en daarbij de grens op te zoeken met zo nu en dan het risico er een beetje overheen te gaan. Hij roept het college op stevig te blijven lobbyen.

De heer Maas (VOLT) stemde tegen deze motie omdat het juridisch niet haalbaar is. Hij is voorstander van ophogen van de norm.
Hij vraagt de wethouder of zij mogelijkheden ziet om de groep die daarbij baat zou hebben actiever te benaderen, als zijnde de groep die nog geen kwijtschelding heeft aangevraagd.
De heer Van der Zweth (PvdA) vraagt de heer Maas of dat betekent dat wanneer het Rijk het afraadt of het eigenlijk niet wil, de heer Maas vindt dat de gemeente het nooit moet doen.
De heer Maas (VOLT) gaat in op de uitspraken van de heer Van der Zweth als zou dit te maken hebben met de kleur van de regering; hij stelt dat het daarmee niets te maken heeft maar wel met het juridisch kader. Ook zijn fractie is van mening dat de gemeente zich aan de wet moet houden.
De heer Van der Zweth (PvdA) ziet bij de kostendelersnorm ook de grenzen opgezocht door de gemeente, en dat dat uiteindelijk kan en wordt toegestaan. Hij pleit ervoor datzelfde te bewerkstelligen in de ruimte voor de ophoging van het vermogen in het komend jaar wanneeer dat zwaard niet direct boven de gemeente hangt. Hij vraagt of de heer Maas hem daarin kan volgen.
De heer Maas (VOLT) kan de PvdA daarin volgen. Hij zal niet instemmen met een motie die vraagt om buiten het juridisch kader te gaan.
De heer Van der Zweth (PvdA) refereert aan het op het Stadhuisplein getekende manifest door D66, GroenLinks, PvdA, en ook de heer Maas en zijn partij VOLT waarin stond buiten die regels te gaan. Hij vraagt wat nu veranderd is voor de heer Maas dit vóór de verkiezingen wel te hebben gekund, maar nu niet meer.
De heer Maas (VOLT) antwoordt met “het wettelijk kader”.

Mevrouw Ramaker (VVD) steunt het voorstel van het college B&W voor het handhaven van de uniformiteit in de kwijtschelding van belastingen voor inwoner die daarvoor in aanmerking komen. In de lijn van die redenering vraagt de VVD zich wel af waarom niet één lijn wordt getrokken met kwijtschelding van de hondenbelasting binnen de BgHU. In de gemeente De Bilt telt één hond voor kwijtschelding van belasting, bij de overige gemeenten 2. Zij vraagt of de wethouder het eens is met de VVD dat voor het bezit van maximaal één hond kwijtschelding gerechtvaardigd is.

De heer Van Steeg (CDA) kan het voorstel van het college goed volgen. Zijn fractie vindt de betrouwbaarheid van de overheid belangrijk en dat er duidelijke richtlijnen moeten zijn voor kwijtschelding van belastingen. Hij is blij met de duidelijkheid van het Rijk en dat het college die volgt. Hij ziet de oproep vanuit de raad. Hij begrijpt dat juist in deze tijd het ontzettend belangrijk is regelingen te treffen tegen armoede; hij ziet op dat vlak echt problemen in de stad. Hij ziet problemen op heel veel vlakken. Hij vindt het ook belangrijk mensen te activeren. Ook daarop moet worden ingezet. Daarin is het stadsbestuur niet succesvol. De balans dreigt nu wel heel sterk door te slaan naar de armoedebestrijding. Dat betekent voor hem niet dat dit niet gedaan moet worden.
Over het voorstel merkt hij op dat de regering de mogelijkheid biedt om met terugwerkende kracht voor 2022 deze regeling in te zetten. Het college kiest ervoor dat niet te doen omdat een aantal mensen de mogelijkheid dan mist; hij vraagt de wethouder of de mogelijkheid voor mensen die daarop recht hebben, opweegt tegen het gegeven dat mensen die mogelijkheid ook kunnen mislopen. Hij vraagt daarop de reactie van de wethouder. Hij vraagt hoe andere gemeenten dit doen binnen de BgHU in het licht van de zijns inziens goede argumentatie zoveel mogelijk te werken volgens het principe *gelijke monniken gelijke kappen*.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt of zij goed begrijpt dat het CDA zoals de VVD van mening is dat voor alle gemeenten in de BgHU hetzelfde moet gelden; dus ook voor inwoners die het minder breed hebben en daarvoor niet per se in de stad Utrecht hoeven wonen.
De heer Van Steeg (CDA) licht toe dat dat zijn pleidooi was, zeker met dit soort regelingen.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt of het CDA dan denkt dat in de grote lobby richting het Rijk ook de overige gemeenten in de BgHU moeten worden meegenomen.
De heer Van Steeg (CDA) weet niet waarop mevrouw Ramaker doelt.
Mevrouw Ramaker (VVD) vindt eigenlijk dat wat de gemeente Utrecht wil, voor heel Nederland zou moeten gelden.
De heer Van Steeg (CDA) vindt het onverstandig wanneer Utrecht hierin als een Einzelgänger zou optrekken. Dat is de reden waarom hij de motie niet heeft gesteund.
Hij vervolgt zijn betoog met op te merken dat hij de motie begrijpt vanuit het coalitieakkoord. Daarin staat in algemene bewoordingen dat het college de vermogensnorm wil gaan verhogen. Daarover zijn geen nadere afspraken gemaakt. Gezien de discussie in de raad, begint hem dit duidelijk te worden. Hij hoopt dat de gemeente hiermee er is, tenzij het Rijk een ander signaal geeft, een andere stap zet; hij hoopt dat het college niet in de richting van de motie gaat bewegen. Die ruimte biedt het coalitieakkoord wel.

De heer Koning (D66) vraagt wat het CDA Utrecht vindt: is de vermogensnorm hoog genoeg voor mensen om uit de problemen te blijven, of is die vermogensnorm daartoe niet hoog genoeg.
De heer Van Steeg (CDA) is blij met het optrekken van de vermogensnorm. Hij kan zich voorstellen dat die eigenlijk nog hoger zou moeten. Hij waakt voor een snelle verhoging hierna. Hij vindt wel dat hier goed naar gekeken moet worden. Hij begrijpt dat mensen in de problemen komen. Hij kan zich voorstellen dat die een keer omhoog gaat, maar niet zonder het Rijk.
De heer Koning (D66) begrijpt dat het CDA in de basis voelt voor de intentie die partijen hebben uitgesproken, maar dat het CDA het Rijk als belemmering ziet omdat die dat niet wil.
De heer Van Steeg (CDA) antwoordt bevestigend in de basis. Aan de andere kant ziet hij dat het gemeentebestuur mensen op alle vlakken probeert financieel te ondersteunen. Hij vindt dat de balans scheef is tussen enerzijds het activeren van mensen en anderzijds financieel compenseren.
De heer Koning (D66) merkt op dat zijn fractie en het CDA daar hun opvatting delen: die balans moet goed zijn. Hij deelt de opvatting dat de vermogensnorm te laag is. Hij hoort de heer Van Steeg dat zeggen in voorzichtige bewoordingen. Hij vraagt of het CDA samen met D66 zich wil inzetten de vermogensnorm op te trekken.
De heer Van Steeg (CDA) handhaaft zijn opvatting. Hij kan zich voorstellen dat het stadsbestuur hier in de toekomst naar kijkt.
De dekking van het voorstel kost 71.000 euro die dan weggehaald wordt bij de egalisatiereserve van de afvalstoffenheffing. Hij vraagt zich af of dat de financiële spelregels zijn die gezamenlijk zijn afgesproken. Op basis waarvan gaat deze 71.000 euro daaruit gehaald worden? En hij vraagt naar de financiële spelregels. Wanneer de raad dit zou voorstellen zou dit zijns inziens worden afgewezen. Hij vraagt de reactie van de wethouder hierop.

Mevrouw Oudejans (Student & Starter) sluit zich aan bij de inbreng van GroenLinks en van de PvdA. Ook haar fractie heeft de motie ondertekend. Zij vindt dat iedereen in Utrecht gesteund moet worden en dat daarvoor de randen opgezocht moeten worden en soms die randen overschreden moeten worden. Deze motie is daarvan een mooi voorbeeld.
Zij heeft de reactie van het college gehoord. Zij is ervan overtuigd dat de directe invoering veel Utrechters zal schaden. Ook haar fractie kijkt uit naar wat volgend jaar mogelijk is met deze motie.

De heer Bos (Stadsbelang Utrecht) kan zich goed aansluiten bij de woorden van de heer Van Steeg.

Beantwoording
Wethouder Schilderman lijkt het goed eerst in te gaan op de doelstelling van de motie, namelijk om te werken aan een kwijtscheldingsnorm die gelijk is aan die voor de bijstand. Er zijn nog een aantal specifieke punten waarop zij zou willen ingaan.

De doelstelling die in de motie zat, deelt het college ten zeerste; dat is de reden waarom het college met de G4 hiervoor gelobbyd heeft; hoewel die niet naar het niveau is waarop het college de norm wilde hebben, is deze verhoging mogelijk

mede dankzij deze lobby. Met de meerderheid van de raad deelt het college dat de kwijtscheldingsnorm hoger zou moeten zijn. Het zou duidelijker zijn wanneer overal dezelfde grens gehanteerd werd. De wethouder nam nota van de gevoelde urgentie in de raad, zeker nu inwoners van Utrecht in een spannende tijd zitten in deze winter. Meerderen van de commissieleden vroegen hoe het college met de lobby verder gaat. Het college vindt deze lobby belangrijk om door te zetten. Het merkte dat deze lobby zowel vanuit financiën als vanuit Werk & Inkomen gedaan wordt. De echte wetmatige beweging moet zitten bij Binnenlandse Zaken. Die gaat over de gemeentebelastingen. Het is belangrijk de lobby op beide te richten. Dat zal het college ook doen.

Het college trok eerder op met de G4. Het college ziet geen enkele reden om dat niet opnieuw te doen. Ook merkt het college dat in de regio mogelijk animo is om hierin gezamenlijk op te trekken. Ook in VNG-verband trok het college hierop en kan het college zich voorstellen dat die samenwerking helpt. Daarnaast loopt er een IBO (een onderzoek naar de vereenvoudiging van de sociale zekerheid). Dat zou logische aanknopingspunten kunnen bieden voor deze verdere lobby. Het college zal deze mogelijkheden niet nalaten.
Enkele vragen werden gesteld over of dit komend jaar alsnog anders te doen is. In de brief van het college las de commissie dat een gedeelte van het probleem afkomstig is van de automatische kwijtschelding al in janurari en dat dat op gespannen voet staat met de schorsing van de verordening die zal plaatsvinden na het aannemen van een eventuele ongeldige verordening. Dat zou ruimte bieden om daar eventueel anders naar te kijken. Het college zal steeds de wet moeten volgen; wellicht moet de raad dan alsnog een oproep daartoe doen. Zij stelt voor deze lobby uitgebreid voort te zetten langs de lijnen zoals eerder is beschreven en dat zij daarop bij de commissie terug zal komen in het tweede kwartaal en dat het college dan ook een beeld heeft van of het college de idee heeft dat te kunnen oplossen via de landelijke regelgeving voor 2023; wanneer de raad dan het gevoel heeft dat het toch belangrijk is om de andere ruimte van de wet te gaan zoeken, stelt de wethouder zich voor dat dat het moment is om daartoe te besluiten.
In relatie tot het onderwerp wat deze winter te doen, omdat veel mensen nu gespaard hebben voor de energierekening, zet de wethouder uiteen dat het college heeft aangegeven dat dat een zoektocht is, maar wel degelijk een zoektocht van het college. Het college onderzoekt verschillende opties, zoals compensatie in de de zin van gebruikmaking van de bestaande regeling, de communicatie te versterken op wat al mogelijk is. De wethouder benadrukt dat het niet eenvoudig is, zeker gezien de korte spanne tijds die het college is gegeven. Zij zet uiteen dat zij met haar collega Voortman hard werkt om oplossingen te zoeken voor deze groep. Zij refereert aan de brief en haalt aan dat het voor het college belangrijk is om te kijken naar de uitvoerbaarheid. Het college wil geen woud aan regelingen optuigen. Het college wil toegankelijke maatregelen die ook echt helpen bij deze groep. Zij haalt de discussie aan over of een extra regeling ook echt de mensen bereikt en zet uiteen dat het voor het college een belangrijke afweging is hoe dit aan te vliegen. Zij zegt de gevraagde brief toe over de mogelijkheden die het college deze winter nastreeft mensen alsnog te helpen, in februari/maart en zoveel eerder wanneer het college er eerder uit is.
De wethouder vindt het tot nog toe beantwoorde het belangrijkste in relatie tot de vragen over de motie en de lobby.
Volt vroeg naar het actiever benaderen van mensen die geen kwijtschelding hebben aangevraagd. De wethouder beantwoordt die vraag met op te merken dat de meeste

mensen een automatische kwijtschelding krijgen. Voor het overige voert het college verdere communicatie specifiek naar de groep over een aantal kanalen. Het college zal nagaan of daaraan extra kracht is bij te zetten, ook deze winter. Het college heeft de indruk dat de meeste mensen die hiervoor in aanmerking komen al in de automatische kwijtschelding zitten.
De VVD vroeg één lijn te trekken als het ging om kwijtschelding van de hondenbelasting. De wethouder zet uiteen dat daarin beleidsvrijheid zit per gemeente. Dat is ook de reden waarom de gemeente Utrecht de verordening vaststelt voor de eigen gemeente. De kwijtschelding voor twee honden is het vigerende beleid. Recentelijk is die verordening ook vastgesteld. Die vaststelling lijkt haar het moment wanneer de raad daarin een wijziging wil aanbrengen. Het voorstel dat nu voorligt gaat alleen over de vermogensgrens. Die ziet niet toe op deze onderdelen van kwijtschelding van de hondenbelasting.
Het CDA had inbreng op de terugwerkende kracht. In G4 verband heeft het college daarover ook gesproken: welke mogelijkheden daartoe zijn. De wethouder zet uiteen hoe dat is ontvangen door de G4: dit is in een zo laat stadium bekend geworden, dat de gemeenten niet in staat waren om dit met terugwerkende kracht te realiseren. De aanslagen zijn al vastgesteld en betaald. De kwijtschelding die mogelijk was, is automatisch verleend. De BgHU kan dit op dit moment niet uitvoeren. Er zijn verschillende scenario's bekeken. Lastig is dat het college de groep niet in beeld heeft. De BgHU mag alleen de gegevens verwerken van mensen die voor kwijtschelding in aanmerking komen. In de regio voert niemand dit met terugwerkende kracht uit omdat er geen zicht is op deze groep. Dat heeft de minister niet bewogen om de regeling aan te passen. Dat kon ook niet meer in dat stadium.
Het CDA stelde vragen over de egalisatie bij de afvalstoffenheffing en waarom het daarop moet rusten. Normaliter worden lagere belastingopbrengsten doorberekend in de tarieven van de afvalstoffenheffing. Dat leidt dan tot een tariefstijging. Dat zou de koninklijke weg zijn om dit te doen. De mogelijkheid tot verruiming van de regeling komt na de tariefstelling van de afvalstoffenheffing. Daarmee is het niet meer mogelijk om dit te doen in een verhoging van de tarieven. De vraag waarvoor de egalisatiereserve is, beantwoordt de wethouder met mee te delen dat die bestemd is voor het opvangen van schommelingen.
Het college zal dit niet permanent financieren uit de egalisatiereserve; uiteindelijk zal dit terug moeten komen in de tariefstelling. De raad zal dit volgend jaar weer terugzien in de tariefstelling. Wanneer het college dit eerder had kunnen doen, had het college het eerder gedaan en had de raad dit in één keer kunnen meenemen in de tariefstelling. De egalisatiereserve is wel om te egaliseren. Meestal is dat vanwege iets dat onverwachts gebeurt. Het onverwachte in dit geval was dat de landelijke wetgeving meer ruimte bood dan eerder het geval was.
Hiermee rondt de wethouder haar beantwoording af.

Gemiste vragen

Mevrouw Assen (PvdA) verneemt desgevraagd van **de wethouder** dat zij een brief heeft toegezegd in het eerste kwartaal van 2023 aan de raad om terug te koppelen hoe de extra maatregelen eruit gaan zien om mensen te helpen die hebben gespaard voor de energierekening. Daarbij benadrukt de wethouder te hebben gezegd nog zoekende te zijn naar hoe dit te kunnen doen.

Verder geen gemiste vragen.

Tweede termijn
Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) dankt de wethouder voor de beantwoording. Zij hoort de wethouder zeggen dat zij meer ruimte heeft nu er tijd is om na te gaan wat nog meer mogelijk is. Zij heeft goed gehoord dat de wethouder daartoe een oproep van de raad nodig heeft. Het is goed om dat te doen.
Mevrouw Assen (PvdA) sluit daarop aan, vooruitlopend op de raadsvergadering, en zij stelt dit punt nog wel te willen doorgeleiden naar de raad.
De voorzitter bevestigt dat dat aan de orde is omdat dit raadsvoorstel is.Hij verneemt dat geen van de commissieleden nog een bijdrage heeft voor de tweede termijn.
De voorzitter concludeert dat hij één aangekondigde motie heeft gehoord. Hij schat in dat dit onderwerp te bespreken is in 15 minuten. De commissie gaat daarmee akkoord. Hij recapituleert de gedane toezeggingen:

De voorzitter concludeert om 21.36 uur hiermee aangekomen te zijn een het einde van dit agendapunt en aan het einde van deze vergadering.

TOEZEGGINGENLIJST

Naar aanleiding van het Raadsvoorstel verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen zegt wethouder Schilderman toe:

• De lobby voor een verruiming van het kwijtschelden van belastingen voort te zetten en de raad over de voortgang in Q2 2023 te informeren.

• De raad in Q1 2023 te informeren over de mogelijkheden om inwoners deze winter te helpen ten aanzien van de stijging van de energierekening in relatie tot de kwijtscheldingsgrens van de gemeentelijke belastingen.

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(650/722) 20/T593	Raad 17-12-20	RV Deelname Experiment Centrale Stemopneming	Burgerzaken	M463 Verkiezingen, het hart van onze democratie	29-07-22 *(stand van zaken) De afhandeling van deze motie maakt deel uit de claim (Knelpunt en ambitie) bij de VJN 2022 / coalitieonderhandeling 2022.*
(9/722) 22/T454	Raad 10-11-22	Programmabegroting	Financiën	Wethouder Schilderman zal de raad in het eerste kwartaal van 2023 een notitie over mobiliteitsarmoede sturen	31-03-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(21/722) 22/M410	Raad 22-12-22	Raadsvoorstel verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen	Financiën	M410 Volgend jaar alsnog kwijtschelden belastingen minima	31-03-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(30/722) 22/T437	cie. C&F 18-10-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Financiën	De raad middels een raadsbrief te informeren in Q1 2023 over de uitkomsten van de evaluatie 25 van het proces rondom de parkeertarieven en de verwerking in het coalitieakkoord.	31-03-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(31/722) 22/T436	cie. C&F 18-10-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Financiën	Wethouder Schilderman zegt toe in overleg te gaan met de BGHU over het vermelden van de WOZ waarden bij huurwoningen en de raad daarover te informeren (bij voorkeur voor nieuwe aanslagen).	31-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(45/722) 22/T422	OWE 19-10-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Financiën	In Q3 of Q4 2023 ontvangt de raad de evaluatie van het Ondernemersfonds.	11-10-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(46/722) 22/T421	OWE 19-10-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Financiën	In Q1 2024 ontvangt de raad een update van de meerjarenovereenkomst met Utrecht marketing.	29-03-24 *(antwoord niet aangegeven)*
(140/722) 22/M321	Raad 10-11-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Financiën	M321 Accres vanaf 2026	28-04-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(154/722) 22/M299	Raad 10-11-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Financiën	M299 Kwijtschelden belastingen	10-02-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(217/722) 22/T272	Raad 16-06-22	Jaarstukken 2021	Financiën	Wethouder Schilderman zal bij voor behandeling van de begroting 2023 een inventarisatie geven van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne, de financiële consequenties en de impact op de doelen, en aangeven waar bijstelling nodig is.	12-10-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(218/722) 22/T271	Raad 16-06-22	Jaarstukken 2021	Financiën	Wethouder Schilderman zal in Q3 in een brief terugkomen op de tweede bestuursrapportage, gericht op het begrotingsjaar 2023.	30-09-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(219/722) 22/T270	Raad 16-06-22	Jaarstukken 2021	Financiën	Wethouder Schilderman zal onderzoek doen naar het impactgericht subsidiëren en het resultaat daarvan voor de bespreking van de programmabegroting in een brief aan de raad doen toekomen.	14-10-22 *(antwoord niet aangegeven)*

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(220/722) 22/T269	Raad 16-06-22	Jaarstukken 2021	Financiën	Wethouder Schilderman zal met de adviescommissie C&F en met de raad nader spreken over de ambitie tot meer leesbaarheid, meer uniformering en meer visualisaties in de jaar- en begrotingsstukken en zal komen met een planning daarvoor.	14-10-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(233/722) 22/T257	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Financiën	Wethouder Schilderman zal de raad voor de programmabegroting 2023 per brief informeren over het al of niet beschikbaar komen van landelijke middelen voor de aanpak van zwerfafval en de termijn waarop dat zal gebeuren. Daarbij zal zij kijken naar de mogelijkheden om 2023 te overbruggen, mits duidelijk is dat de landelijke middelen inderdaad komen in 2024	10-10-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(322/722) 22/T173	VBF 21-06-22	2 Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Financiën	Wethouder Schilderman zal bij de PB 2023 de raad te informeren over de invulling van de ambtelijke capaciteit bij het uitvoeren van het coalitieakkoord.	01-02-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(323/722) 22/T172	VBF 21-06-22	2. Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Financiën	Wethouder Schilderman zal bij de PB 2023 op de grote opgaven van de stad aangeven wat dit betekent in termen van de uitwerking (n.a.v. verzoek voor een uitvoeringsagenda).	01-02-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(324/722) 22/T171	VBF 21-06-22	2, Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Financiën	Wethouder Schilderman zal de eerdere raadsbrief over de afwijkingen tussen begroting en realisatie updaten in Q3 2022 (in combinatie met de toezegging over het peilmoment).	30-09-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(325/722) 22/T170	VBF 21-06-22	2 Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Financiën	Wethouder Schilderman zal de raad ruim voor de VJN 2023 informeren middels een raadsbrief over de werkwijze van financiele dekking bij voorstellen vanuit de raad en de nieuwe opzet van de begroting in afstemming met de adviescie C&F vooruitlopend op besluitvorming door de raad	22-12-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(348/722) 22/T144	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Financiën	M167 Van coalitieakkoord naar uitvoering	07-09-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(370/722) 22/T124	VBF 12-05-22	Raadsvoorstel Zienswijze meerjarenbegroting 2023-2026 BghU	Financiën	De wethouder zegt toe om de raad in oktober per brief te informeren over de mogelijkheden om huurders van sociale huurwoningen te informeren over de WOZ-waarde van hun woning en de raad te informeren over de procedures rondom kwijtscheldingen (termijnen, monitoring, screening, etc.).	28-10-22 *(antwoord niet aangegeven)*

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(387/722) 22/T97	VBF 24-02-22	10. Raadsvoorstel Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA)	Financiën	De wethouder zegt toe een bijeenkomst met de adviescommissie controle en financiën te organiseren waarin de wensen van de raad t.a.v. de nota WAAVA besproken zal worden. De wethouder zal zelf bij deze bijeenkomst aanwezig zijn. In de commissie is afgesproken dat na deze bijeenkomst een raadsbrief volgt met wat het college meeneemt uit het gesprek. Deze raadsbrief zal worden besproken in de commissie die uiteindelijk kan leiden tot een raadsvoorstel dat in de raad wordt besproken. Dit alles uiterlijk Q4 2022 (najaar).	24-11-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(412/722) 22/M68	Raad 10-03-22	Actuele Moties	Financiën	M68 Maak Utrechtse heffingen eerlijker	30-09-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(511/722) 21/T441	Raad 26-10-21	Begrotingscommissie - Financiën	Financiën	De wethouder zegt toe uiterlijk in januari 2022 de al eerder toegezegde nota WAAVA toe te sturen naar de raad.	30-09-22 *(stand van zaken) Het college stelt 25 januari 2022 de nota WAVAA vast en deze wordt februari 2022 in de adviescommissie C&F behandeld. In Q3 komt er een nieuwe versie van de Nota WAAVA.*
(512/722) 21/T440	Raad 26-10-21	Begrotingscommissie - Financiën	Financiën	De wethouder zegt toe zich te blijven inzetten voor de leesbaarheid van de begroting (Q4 2022) en de wensen van de raad hierin mee te nemen.	29-09-22 *(stand van zaken) Om de leesbaarheid van de begroting te vergroten wordt een voorstel uitgewerkt om de opzet van de begroting te wijzigen. Een eerste schets van een andere indeling van het een programma is besproken met de adviescommissie Controle en Financiën. Deze nieuw opzet is positief ontvangen en wordt de komende periode nader uitgewerkt. In het overdrachtsdossier staat dit onderwerp nader toegelicht.*
(513/722) 21/T439	Raad 26-10-21	Begrotingscommissie - Financiën	Financiën	In de volgende begroting (Q4 2022) meer informatie over de duiding van de schuldquote op te nemen zodat dit meer duidelijkheid geeft aan de lezer	29-09-22 *(stand van zaken) Dit leidt niet tot extra informatie die in de begroting wordt opgenomen. De samenhang tussen de indicatoren wordt beter toegelicht.*
(524/722) 21/M396	Raad 11-11-21	Programmabegroting 2022	Financiën	M396 - Betere begroting	11-11-22 *(stand van zaken) In het Overdrachtsdossier worden een aantal uitgangspunten genoemd ter verbetering van de leesbaarheid van de Begroting. Deze uitgangspunten worden als de nieuwe raad deze overneemt, in principe bij de Begroting 2013 gehanteerd.*
(530/722) 21/M360	Raad 11-11-21	Raadsvoorstel Verordening afvalstoffenheffing 2022	Financiën	M360 Eerlijkere afvalstoffenheffing	11-05-23 *(stand van zaken) In de betreffende motie wordt opgeroepen om bij de VJN 2023 (of zoveel eerder als mogelijk) een voorstel aan de raad te doen voor een meer gedifferentieerd tarief. De motie loopt dus nog. Er is een brief naar de raad gestuurd over kwijtschelding. Dus hoewel er op dit terrein van alles speelt, sturen wij vooralsnog op de VJN 2023, zoals de motie ook oproept.*

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(562/722) 21/T339	cie. M&S 06-07-21	Jaarstukken 2020	Financiën	In de subsidiemonitor vanaf 2022 ook te rapporteren over de ervaringen vanuit de stad met de toekenning en verantwoording van subsidies, en hierbij specifiek aandacht te hebben voor kleinere subsidie-aanvragen	15-07-22 *(stand van zaken) In de subsidiemonitor van 2022 zal de ervaring van de aanvragers met het subsidieproces meegenomen worden. Het was de bedoeling om dat in deze monitor mee te nemen maar in 2021 was er door de coronapandemie en de invoering van het nieuwe subsidiesysteem onvoldoende capaciteit beschikbaar bij het subsidiebureau om een klantonderzoek te doen.*
(598/722) 21/T227	Raad 08-07-21	5. Voorjaarsnota 2021 en 1e Bestuursrapportage 2021	Financiën	M178 Groene heffingskorting en OZB	16-05-22 *(stand van zaken) Uiterlijk bij de Voorjaarsnota 2022 wordt de uitwerling aan de raad gestuurd.*
(660/722) 20/M324	Raad 05-11-20	RV Nota Inkoop	Financiën	M324 Toekomst van het aanbesteden in het sociaal domein	31-12-21 *(stand van zaken) Er is een collegeinformatiebijeenkomst geweest in november. In Q1 2023 volgt een raadsvoorstel.*
(715/722) 19/T355	cie. M&S 12-09-19	Vaststelling Algemene Subsidieverordening (ASV)	Financiën	De wethouder zegt toe dat een jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe subsidieverordening deze zal worden geëvalueerd. Bij de evaluatie zullen ook de kleinere subsidieontvangers worden betrokken.	31-01-22 *(stand van zaken) De evaluatie wordt in januari 2022 gestart, deze heeft dus vertraging. Door de gevolgen van de corona-uitbraak vraagt het contact tussen de subsidie-aanvragers en de gemeente intensieve aandacht. Daarnaast is bij het subsidiebureau nog steeds veel aandacht nodig voor de invoering van het nieuwe subsidiesysteem. Daarom is besloten de evaluatie ter hand te nemen na afronding van de volledige jaarcyclus van aanvraag en vaststelling van in 2020 toegekende subsidies.*
(718/722) 19/M102	Raad 06-06-19	Jaarstukken 2018	Financiën	M102 Jaarstukken leesbaar en op hoofdlijnen	01-10-21 *(stand van zaken) In behandeling, een voorstel hiervoor zal bij programmabegroting 2022 worden gedaan, hierdoor blijven jaarstukken en begroting ook aan elkaar gelijk (o.a. verzoek uit raadstoets)*
(81/722) 22/T386	Vragenuur 06-10-22	Vragen van commissielid Minnaert (BIJ1), de heer Van der Zweth (PvdA), mevrouw Sasbrink (PvdD), mevrouw Fattal (GroenLinks) en mevrouw Hessel (Utrecht Solidair) inzake Nood breekt wet	Handhaving	Burgemeester Dijksma zal, na ruggespraak daarover met de driehoek, de raad uiterlijk in Q1 2023 informeren over de uitwerking van de Wet Handhaving kraakverbod en de omgang met kraken in de toekomst.	31-03-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(82/722) 22/T385	Raad 13-10-22	Raadsvoorstel vaststelling besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2022	Handhaving	Burgemeester Dijksma zal inzichtelijk maken wat er in andere gemeenten bestaat aan beleid ten aanzien van darkrooms en de raad hierover per brief informeren	13-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(147/722) 22/T328	Raad 10-11-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Handhaving	M312 plaats in natuurgebieden honden aan de lijn bordjes	10-02-23 *(antwoord niet aangegeven)*

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(221/722) 22/T268	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Handhaving	Burgemeester Dijksma zal in oktober 2022 met een brief komen over de vervolgstappen in het proces inzake de kledingvoorschriften en het dragen van religieuze uitingen, als vervolg op de brief van 6 juli jl.	28-10-22 Toezegging beantwoord met de raadsbrief Zichtbaar dragen religieuze uitingen handhavers van 9 november 2022.
(495/722) 21/T510	VBF 18-11-21	Agendapunt 7 Beantwoording SV2021 nr216 over Een darkroom die bezoekers van een feest kunnen gebruiken is geen seksinrichting	Handhaving en vergunningen	De burgemeester zegt toe om binnen de APV de mogelijkheden naar een lichter type vergunning voor een sekswerkvrije seksinrichting te verkennen en hier de raad bij de volgende APV-wijziging over te informeren.	11-04-22 *(stand van zaken) Opgenomen in concept-wijziging APV. Besproken in raadscommissie VBF 061022. Door naar raad.*
(522/722) 21/M399	Raad 11-11-21	Programmabegroting 2022	Handhaving en vergunningen	M399 Een inclusief uniform bij Toezicht en Handhaving	30-06-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(520/722) 21/M403	Raad 11-11-21	Programmabegroting 2022	Internationale Zaken	M403 Verken mogelijkheden Utrechtse klimaattop	30-06-22 *(stand van zaken) In september presenteren we een voorstel op basis van de verkenning.*
(138/722) 22/M326	Raad 10-11-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Internationale Zaken en Regionale Samenwerking	M326 Utrechtse gemeenteraad Europa	10-02-23 Heeft Burgemeester aan de raad gelaten.
(120/722) 22/T349	VBF 06-10-22	8	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester zegt toe in de uitvoeringsagenda Mensenhandel stil te staan bij de versterking van bewustwording van problematiek en informatievoorziening aan de raad. De uitvoeringsagenda volgt in Q1 2023.	31-03-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(121/722) 22/T348	VBF 06-10-22	7	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester zegt toe om opnieuw onderzoek te starten of de termijn en de wijze waarop kennisgeving moet plaatsvinden al dan niet beperkend werkt om te demonstreren. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden meegenomen bij de volgende wijziging van de APV komend jaar (2023).	31-05-23 *(stand van zaken) We informeren u begin 2023 in een raadsbrief over de voortgang van de moties en toezeggingen over demonstraties.*
(122/722) 22/T347	VBF 06-10-22	7	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester zegt toe de raad voor het einde van 2022 te informeren over de wijze waarop de gewijzigde communicatie rondom de termijn en de kennisgeving bij demonstraties gewijzigd zal worden uitgevoerd. In deze brief zal tevens een terugkoppeling worden gegeven van het gesprek in de driehoek over ‘spontane’ demonstraties. De burgemeester zal voor de raadsvergadering van 13/10 in een raadsbrief nader beschrijven op welke punten de burgemeester de communicatie zal gaan aanpakken.	31-12-22 *(stand van zaken) We informeren u begin 2023 in een raadsbrief over de voortgang van de moties en toezeggingen over demonstraties.*
(190/722) 22/M293	Raad 13-10-22	Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2022	Openbare orde en veiligheid	M293 Genoeg Capaciteit voor Demonstraties	31-03-23 *(stand van zaken) We informeren u begin 2023 in een raadsbrief over de voortgang van de moties en toezeggingen over demonstraties.*

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(191/722) 22/M292	Raad 13-10-22	Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2022	Openbare orde en veiligheid	M292 Naar een veiligere jaarwisseling	13-01-23 *(stand van zaken) U ontvangt zoals gebruikelijk een vooruitblik en terugblik op de jaarwisseling. Deze motie wordt daarin meegenomen.*
(192/722) 22/M291	Raad 13-10-22	Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2022	Openbare orde en veiligheid	M291 Evalueer jaarlijks beleid rondom demonstraties	13-01-23 *(stand van zaken) We informeren u begin 2023 in een raadsbrief over de voortgang van de moties en toezeggingen over demonstraties.*
(193/722) 22/M288	Raad 13-10-22	Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2022	Openbare orde en veiligheid	M288 Doorzetten voor lokaal vuurwerkverbod GL	30-04-23 *(stand van zaken) Voor het zomerreces 2023 informeren we u over de jaarwisseling 2023/2024.*
(222/722) 22/T267	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Openbare orde en veiligheid	Burgemeester Dijksma zal met een brief naar de raad komen over de voortgang van de introductie van de Proco- app en de raad op de hoogte houden van de ontwikkelingen rond MEOS.	21-10-22 *(stand van zaken) De toezegging wordt meegenomen in de uitwerking van M493 'Actieplan tegen etnisch profileren'. Het actieplan wordt einde dit jaar aan de raad aangeboden.*
(223/722) 22/T266	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Openbare orde en veiligheid	Burgemeester Dijksma zal in het landelijk overleg met de burgemeesters en de minister navragen of er al gekeken wordt naar een alternatieve inzet voor dieren en de raad hierover per brief informeren.	21-10-22 Er is navraag bij het ministerie J&V en in lijn met de beantwoording van de minister op Kamervragen (maart 2021) is er tot op heden nog geen geschikt alternatief voor de inzet van politiepaarden en -honden ten aanzien van oproerbeheersing en het controleren van grote menigten. De minister geeft aan dat in die situaties de inzet van deze dieren - meer dan elk ander middel - de-escalerend werkt.
(342/722) 22/T151	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Openbare orde en veiligheid	M197 Wie surveilleert, informeert	07-10-22 *(stand van zaken) De afhandeling van de motie wordt meegenomen in het nieuwe beleidskader Cameratoezicht 2023-2026 die dit jaar (2022) aan uw raad wordt aangeboden.*
(422/722) 22/T53	Raad 10-03-22	23 Debat Raadsbrief Stand van zaken aanpak straatintimidatie	Openbare orde en veiligheid	M99 Slimmer melden met Slim Melden	09-06-22 Vanaf 1 november is er een nieuw systeem voor meldingen live met meer gebruiksgemak voor de melder. De categoriekeuze is o.a. verleden tijd waardoor een melder in eigen bewoordingen kan melden. Een melder van straatintimidatie die contactgegevens achterlaat, bellen we binnen 5 werkdagen op en samen bespreken we óf en hoe we kunnen helpen. In de communicatiecampagne en via onze partners benadrukken we doorlopend het belang van melden van straatintimidatie. Zie hiervoor ook het actieplan straatinitmiatie die op 12 oktober jl. aan uw raad is toegezonden.

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(426/722) 22/T41	VBF 27-01-22	Raadsvoorstel Wensen en bedenkingen oprichting en deelname stichting risicobeheer veiligheidsregio's	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester zegt toe bij het Raadsvoorstel Oprichting waarborgfonds Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's in te gaan op evaluatiemomenten en de positie van de raad	30-06-22 *(stand van zaken) De VRU heeft aangegeven dat het voorstel voor de oprichting van een landelijk waarborgfonds wordt uitgewerkt voor het Veiligheidsberaad eind dit jaar. Naar verwachting wordt het voorstel begin 2023 aan de algemeen besturen van de veiligheidsregio's voorgelegd waarna de gemeenteraden van de VRU-gemeenten in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.*
(477/722) 21/M493	Raad 23-12-21	Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Openbare orde en veiligheid	M493 Actieplan tegen etnisch profileren	01-07-22 *(stand van zaken) Zie beantwoording SV 2022 nr. 101 over 'Discriminatie en institutioneel racisme bij politie' waarin we aangeven o.a. met politie in gesprek te zijn en u in het najaar informeren over een actieplan om etnisch profileren tegen te gaan.*
(528/722) 21/T417	Raad 11-11-21	Programmabegroting 2022	Openbare orde en veiligheid	M367 Ambitieus Veiligheidsbeleid	11-05-22 *(stand van zaken) De motie zal onderdeel uitmaken van het nieuwe kader voor het veiligheidsbeleid voor de komende vier jaar (2023-2026) die dit jaar ter besluitvorming wordt voorgelegd aan uw raad.*
(505/722) 21/T484	Raad 16-12-21	Raadsvoorstel Antidiscriminatie agenda	Organisatie en Personeel	M443 Bevorder diversiteit bij deelnemingen van de gemeente	30-06-22 *(stand van zaken) Zoals afgestemd overzetten naar HRM, Elkie van Ginneken (Mens en Organisatie)*
(662/722) 20/T397	Raad 05-11-20	RV Inkoop	Organisatie en Personeel	M325 Toewerken naar 1% aandeel wijk- en bewonersinitiatieven	31-03-22 *(stand van zaken) Dit wordt Q1, middels raadsbrief wordt de raad geïnformeerd.*
(663/722) 20/T396	Raad 05-11-20	RV Nota Inkoop	Organisatie en Personeel	M323 Aan de bak met innovatie(f) inkopen	30-06-23 *(stand van zaken) Streefdatum is Q2 2023: in de tekst van deze motie is opgenomen dat de terugkoppeling wordt gekoppeld aan T368. De streefdatum van T368 staat op Q2 2023.*
(667/722) 20/T370	cie. M&S 08-10-20	Raadsvoorstel Nota Inkoop en Contractmanagement 'Doelmatig en duurzaam bijdragen aan een gezond Utrecht' en collegevoorstel 'Beleidsregel drempelbedragen bij aanbesteden'	Organisatie en Personeel	De wethouder zegt toe het MVI actieplan te gaan updaten in de breedte (4e kwartaal 2021), vwb o.a. duurzaamheid en dierenwelzijn.	31-03-22 *(stand van zaken) Over deze toezegging volgt in Q1 2022 een wethoudersbrief waarin staat dat de update in 2022 zal plaatsvinden doordat vanuit het ministerie nieuwe richtlijnen komen voor MVI actieplannen.* *Er is al overleg geweest met de wethouder, concept tekst ligt klaar.*

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(668/722) 20/T368	cie. M&S 08-10-20	Raadsvoorstel Nota Inkoop en Contractmanagement 'Doelmatig en duurzaam bijdragen aan een gezond Utrecht' en collegevoorstel 'Beleidsregel drempelbedragen bij aanbesteden'	Organisatie en Personeel	Over 3 jaar (2e kwartaal 2023) een evaluatie-moment in te plannen of de nota inkoop voldoet (in relatie met bijvoorbeeld de Utrechtse waarden)	30-06-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(3/722) 22/T460	Raad 10-11-22	Programmabegroting	Participatie	Wethouder Oosters zegt toe dat de regels en voorwaarden voor een bijdrage uit het Initiatievenfonds tegen het licht gehouden zullen worden, waarbij ook de instelling van een bewonersfonds overwogen zal worden. Voor de behandeling van de Programmabegroting 2024 zal de raad per brief geïnformeerd worden over de uitkomsten hiervan.	29-09-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(129/722) 22/M335	Raad 10-11-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Participatie	M355 Maximum bijdrage initiatievenfonds naar € 35.000	10-02-23 Het college heeft op 6 december besloten om met ingang van 1 januari 2023 de maximaal aan te vragen bijdrage bij het Initiatievenfonds te verhogen van 20.000 naar 35.000 euro en heeft daarvoor de nadere regel Initiatievenfonds aangepast.
(186/722) 22/T295	Vragenuur 15-09-22	Vragen van mevrouw Van der Wilt (D66), de heer Van der Zweth (PvdA), mevrouw Chirino, (ChristenUnie), mevrouw Meerding (VVD) en mevrouw Hessel (Utrecht Solidair) inzake Alleen samen met het Wijkplatform vooruit.	Participatie	Wethouder Oosters zegt toe dat de raad voor het einde van 2022 een schriftelijke update ontvangt van uitkomsten van de gesprekken met de Utrechtse wijkplatforms	30-12-22 *(stand van zaken) In de raadsbrief 'Uitstel beantwoording schriftelijke raadsvragen en toezeggingen in verband met kerstreces' van 20 december 2022 is aangegeven dat er inmiddels zes gesprekken zijn geweest en dat de laatste twee ingepland zijn in januari. Daarna wordt de raad geïnformeerd over de uitkomsten van die gesprekken.*
(245/722) 22/T244	Vragenuur 25-08-22	Burgerberaden	Participatie	Wethouder Oosters zegt toe dat de raad in Q1 2023 de startnotitie aanpak burgerberaad ontvangt waarin de onderwerpen en bijbehorende randvoorwaarden voor burgerberaden terugkomen	31-03-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(32/722) 22/T435	VBF 19-10-22	Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026	Personeel en Organisatie	Wethouder Streefland zegt toe de raad in Q1 2023 te informeren over de mogelijkheden om de veiligheidseisen van de door de gemeente beheerde camera's aan te scherpen. In de brief rapporteert de wethouder ook over het landelijk gesprek en het stellen van 1860 eisen aan andere camera's in de stad.	31-03-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(114/722) 22/T355	Raad 01-12-22	Actuele moties	Personeel en Organisatie	M369 Herzie functiehuis van Toezichthouders en BOA's	01-03-23 *(antwoord niet aangegeven)*

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(119/722) 22/T350	VBF 06-10-22	10	Personeel en Organisatie	De wethouder zegt toe de raad uiterlijk Q4 2023 te informeren over de reikwijdte van het openbaren van e-mail/adreslijsten aan de raad.	30-12-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(167/722) 22/T314	VBF 08-09-22	7	Personeel en Organisatie	te onderzoeken of non discriminatie als toets meegenomen kan worden in handhavingsprocessen en of u-thiek daar een juist model voor is en hier de raad per raadsbrief in Q3 2022 over te informeren. In deze raadsbrief komt de wethouder ook terug op de vraag of ervaringsdeskundigheid meegenomen kan worden in klachtenbehandeling.	31-12-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(168/722) 22/T313	VBF 08-09-22	7	Personeel en Organisatie	-Discriminatie binnen de organisatie te registreren.	30-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(169/722) 22/T312	VBF 08-09-22	7	Personeel en Organisatie	VTH als onderdeel mee te nemen in het plan van aanpak etnisch profileren;	30-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(170/722) 22/T311	VBF 08-09-22	7	Personeel en Organisatie	de raad in Q4 2022 te informeren over de eerste aanpak en ontwerp van een gemeentelijk programma aangaande institutioneel racisme;	31-12-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(197/722) 22/M269	Raad 13-10-22	Debat Raadsbrief Rapportage onderzoek Institutioneel racisme	Personeel en Organisatie	M269 Ontslag als uitgangspunt voor discriminerend handelen	13-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(198/722) 22/M267	Raad 13-10-22	Debat Raadsbrief Rapportage onderzoek Institutioneel racisme	Personeel en Organisatie	M267 Onafhankelijke klachtenafhandeling	13-10-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(205/722) 22/T285	Raad 13-10-22	Debat Raadsbrief Rapportage onderzoek institutioneel racisme	Personeel en Organisatie	M274 Inclusiviteitstraining voor het college	13-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(206/722) 22/T284	Raad 13-10-22	Debat Raadsbrief Rapportage onderzoek institutioneel racisme	Personeel en Organisatie	M272 Domeinoverstijgende aanpak anti-discriminatie	13-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(207/722) 22/T283	Raad 13-10-22	Debat Raadsbrief Rapportage onderzoek institutioneel racisme	Personeel en Organisatie	M271 Elk Utrechter die met discriminatie en racisme te maken krijgt, is er een te veel	13-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(208/722) 22/T282	Raad 13-10-22	Debat Raadsbrief Rapportage onderzoek institutioneel racisme	Personeel en Organisatie	M270 Vervolgonderzoek naar institutioneel racisme	13-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(209/722) 22/T281	Raad 13-10-22	Debat Raadsbrief Rapportage onderzoek institutioneel racisme	Personeel en Organisatie	M266 Inzet Uthiek tegen institutioneel racisme	13-01-23 *(antwoord niet aangegeven)*
(256/722) 22/T233	VBF 22-06-22	Voorjaarsnota	Personeel en Organisatie	In Q4 2022 zal de raad geïnformeerd worden over de transitie naar een duurzame catering en plantaardige voeding.	01-12-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(257/722) 22/T232	VBF 22-06-22	Voorjaarsnota	Personeel en Organisatie	De raad zal in Q3 2022 geïnformeerd worden over de gewenste inhuur van personeel, inhuurprognoses, het verloop van het ziekteverzuim en de diversiteit in de ambtelijke top. Deze informatie zal voorzien zijn van een kritische reflectie door het college.	30-09-22 *(stand van zaken) Brief aan raad verzonden op 18-10-2022.*

Lijst toezeggingen-moties-brieven VBF dd11 januari 2023(inclusief voortgangsinformatie)

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(354/722) 22/M147	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Personeel en Organisatie	M147 Versterken van raadsinstrumenten en de zichtbaarheid hiervan	07-10-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(371/722) 22/T121	ZWCS 24-05-22	Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2023-2026 Het Utrechts Archief	Personeel en Organisatie	De wethouder zegt toe dat de resultaten van het externe onderzoek van Berenschot in Q4 2022 (oktober/november) aan de raad worden gestuurd.	30-11-22 *(antwoord niet aangegeven)*
(688/722) 20/T176	cie. M&S 25-06-20	Aanpak racisme en discriminatie	Personeel en Organisatie	De wethouder zegt toe om de gemeente Amsterdam te raadplegen m.b.t. serious games en hierop in Q3 2020 terug te komen in de brief over stand van zaken actieplan diversiteit en inclusie gemeentelijke organisatie	30-09-20 *(antwoord niet aangegeven)*
(697/722) 20/T72	Raad 12-03-20	actuele motie 69, neem de catering in eigen dienst	Personeel en Organisatie	Wethouder Voortman zal op een rij zetten hóe een scheiding tussen inbesteden van personeel en aanbesteden van producten bij de catering geregeld kan worden (los van of we daartoe overgaan).	30-06-20 *(antwoord niet aangegeven)*

Openbare lijst van ingekomen stukken voor commissie VBF 26 januari 2023

Nummer	Ingekomen stuk
1.	Petitie drugsoverlast Lucasbolwerk e.o. 22 december

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
17 november 2022 van 21.00-22.00 uur
Burgemeesterskamer Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Jantine Zwinkels (voorzitter), Bina Chirino, Gert Dijkstra, Julia Kleinrensink, Esma Kendir, Ruud Maas, Margreet Ramaker, Joost Vasters, Rick van der Zweth en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit)

Overige deelnemers: Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Joric van der Kolk (beleidsadviseur), Gerth Molenaar en Paul Venhoeven (Rekenkamer), Katie Zwetsloot (CFO), Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz (Deloitte)

Niet aanwezig: Cees Bos en David Bosch

1. a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom en opent de vergadering die aansluitend aan de informatiebijeenkomst over de WAAVA plaatsvindt.

b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (29-09-2022)

De vooraf ontvangen opmerkingen worden verwerkt. Met inachtneming daarvan wordt het verslag goedgekeurd en aan de Commissie VBF gestuurd met het advies om het vast te stellen.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Het definitieve Auditplan van Deloitte en de Raadsbrief Concernaudit zijn ter informatie bij de stukken gevoegd.

De heer Dijkstra heeft schriftelijk enige verbetervoorstellen ten aanzien van de programmabegroting gedaan. Mevrouw Rijnders stelt voor om de notitie begin 2023 op de agenda te zetten, en om vooraf de meningen van de commissieleden te peilen via Teams. Hiermee stemmen allen in. De heer Van Vugt adviseert om in het bijzonder de voor- en nadelen van de suggesties te beoordelen, en om ook te letten op de mogelijke consequenties. Vervolgens kan elke fractie een politieke afweging maken.

De Rekenkamer heeft een schriftelijke reactie gegeven op de Raadsbrief Uitvoeringsbrief coalitieakkoord. De heer Venhoeven licht toe dat de Rekenkamer de raad ermee attent wil maken op de controle op de uitvoering, en om in het bijzonder te letten op de doelstellingen van het coalitieakkoord; dit geeft namelijk nauwelijks aan hoe doelstellingen gemeten kunnen worden. Uitvoering en nadere uitwerking zijn wel opgenomen in de P&C-cyclus, maar dat betekent niet per definitie dat de raad dan goed overzicht heeft. Daar moet de uitvoeringsagenda concreter in zijn, vindt de Rekenkamer. Volgens mevrouw Zwetsloot is dit niet alleen de behoefte van de raad, maar ook van het college.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

4. Evaluatie nieuwe opzet Programmabegroting 2023

Voor de behandeling van dit onderwerp komt Joric van der Kolk in de vergadering; zie de presentatie 'Evaluatie Programmabegroting 2023', bij vergaderstukken. Tijdens de zomersessie (26 augustus jl.) werd de samenhang van sturen en verantwoorden in de organisatie toegelicht en werd van gedachten gewisseld over de slag die de organisatie nog wil maken in de samenstelling van de begroting en de vormgeving van de beleidscyclus.

Uit de verzamelde feedback heeft de organisatie onder andere geconcludeerd dat de raadsleden bij voorkeur het pdf-document raadplegen vanwege de gemakkelijke doorzoekbaarheid en dat de programmadoelstellingen wel wat minder uitgebreid mogen. Daarnaast heeft de raad behoefte aan inzicht in de oorzaak van verschillen tussen begroting en realisatie. In het proces voor de programmabegroting 2024 zal een volgende stap worden gemaakt; er wordt goed gelet op betere leesbaarheid. Voorgenomen verbeteringen in de beleidscyclus komen steeds bij de Adviescommissie op de agenda.

Wat betreft de definities van doelstellingen merkt de heer Dijkstra op dat de discussie eigenlijk moet gaan over het niveau waar we naar streven. Het college denkt na over wat haalbaar is, en verwoordt dat in een doelstelling. Maar streven we naar 'haalbaar' of naar 'wenselijk?' Nemen we genoegen met een 6,5 of richten we ons op een 8? Als je het streven naast het oordeel van de burger legt, wordt duidelijk waar nog werk te doen is.

Een paar weken geleden hebben de leden een evaluatieformulier toegestuurd gekregen; drie personen gaven een reactie. De heer Van der Kolk ontvangt de ontbrekende reacties graag alsnog.

a. Welk onderdeel van de Programmabegroting 2023 raadpleegt u het meest?

Velen bekijken als eerste de hoofdlijnen (blz. 5-15) en de tabellen (vanaf blz. 400). De tabellen worden als inzichtelijk ervaren. Anderen kijken eerst naar de hoofdlijnen, daarna naar de doelen en ten slotte naar de uitwerkingen en de tabellen. Voor de nieuwe raadsleden was de begroting een ontmoedigend dik pak papier; zij waren blij met de leeswijzer van de accountant. Sommige raadsleden zijn vanuit hun werk gewend om eerst naar de cijfers te kijken; in de gemeentelijke programmabegroting krijgt de beleidscyclus een te prominente plaats naar hun smaak. Velen vonden het ook zinvol om nu eens een compleet overzicht te hebben van alles wat er in de stad gebeurt en wat dat kost.

Wat langer zittende raadsleden kregen ooit advies om vooral de tweede bestuursrapportage goed te bestuderen; deze bevat meer feitelijke informatie. Een vergelijking van de Voorjaarsnota en de tweede bestuursrapportage levert veel inzicht op.

b. Welke (financiële) informatie uit de Programmabegroting 2023 helpt u het meest om te sturen?

Een van de leden noemt de afwijkingen bruikbaar in dit verband, hoewel de onderbouwing niet altijd even duidelijk was. Dit riep veel vragen op. Opnieuw bewezen de tabellen die de hoofdlijnen aangeven hun nut. Vanwege het aantreden van een nieuwe coalitie had de raad toegang tot informatie over de coalitieonderhandelingen. Dit gaf een beeld van keuzes die juist niet werden gemaakt, en waarom niet; de programmabegroting bevat die informatie doorgaans niet.

Het is nieuwe raadsleden opgevallen dat de algemene toelichtingen nogal wat informatie bevatten over trends, maar dat het verband met bijbehorende uitgaven niet altijd gemakkelijk te leggen was. Het zou duidelijker zijn als er een verwijzing naar de cijfers opgenomen zou worden in de tekst, maar ook informatie over behoeften in de stad waarin de gemeente niet kan voorzien.

c. Wat vindt u van de balans in de Programmabegroting 2023 tussen financiële informatie en inhoudelijke informatie over de programma's?

Wat betreft informatie over afwijkingen en risico's geven de tabellen meer inzicht dan de tekst. Voor de meeste leden lijkt het logischer als de toelichtende teksten ná de tabellen worden gezet. De programmabegroting bevat veel tekst op hoofdlijnen, maar dat was dan zó algemeen dat daar nauwelijks iets uit te halen was. Wat dat betreft bieden de inhoudelijke brieven meer houvast. Wat de leden betreft kan de inleidende tekst beperkt blijven; de korte toelichtingen worden gewaardeerd.

d. Wat vindt u van de inhoudelijke toelichting op de programma's (ambitie, doelstellingen, activiteiten?

Die inhoudelijke toelichtingen bieden toegevoegde waarde. De definitie van 'doelstelling' is nog niet duidelijk genoeg, waardoor de juistheid van de doelstelling of indicator niet beoordeeld kan worden.

e. Welke informatie mist u in de Programmabegroting 2023?

De leden missen vooral informatie over wat niet kan, of welke pijnlijke keuzes er werden gemaakt. Er is behoefte aan meer informatie over de politieke afwegingen. Daarnaast wil men meer informatie hebben over de uitvoeringskracht van de gemeente, met het oog op de onderbestedingen. Historische informatie wordt ook gemist (hoe heeft een programma zich de laatste jaren ontwikkeld).

f. Hoe leest u de begroting, via de website of de pdf?

Er is voorkeur voor het pdf-document vanwege de betere doorzoekbaarheid.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

Vervolg
In december a.s. kan de raad de Raadsbrief Sturen & Verantwoorden verwachten. Het onderwerp komt in de vergadering van 26 januari a.s. opnieuw op de agenda. De inbreng wordt gebruikt bij de samenstelling van de programmabegroting 2024; hierover wil de afdeling graag met de Adviescommissie doorpraten in een 'wintersessie'. Daarvoor wordt een extra bijeenkomst op een vrijdag ingepland.

5. Volgende vergadering en vooruitblik jaarplan 2023

De vergadering van 15 december a.s. wordt verplaatst van 20.00 uur naar 10.00 uur. Leden die dan verhinderd zijn, mogen een vervanger sturen. In de vergadering van januari a.s. staat de MPR op de agenda.

6. Rondvraag en sluiting

Er wordt geen gebruik gemaakt van de rondvraagmogelijkheid. De voorzitter sluit de vergadering.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	3165
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 januari 2023
Agendapunt	8
Titel	Raadsbrief Uitvoeringsbrief coalitieakkoord, planning op hoofdlijnen
ID	3357
Behandelend ambtenaar	J.W.R. Huurman
Telefoon	14030
E-mail	h.huurman@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Bestuurlijke zaken
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	26 januari 2023

Voorgesteld besluit

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.W.R. Huurman	**Datum**	7 oktober 2022
Doorkiesnummer	14 030	**Kenmerk**	10490880
E-mail	h.huurman@utrecht.nl	**Onderwerp**	Uitvoeringsbrief coalitieakkoord, planning op hoofdlijnen
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Bestuurlijke Zaken

Geachte leden van de raad,

Naar aanleiding van motie 167 hebben wij toegezegd u voor de behandeling van de Programmabegroting 2023 op hoofdlijnen inzicht te bieden in de planning van de uitvoering van het coalitieakkoord, voor zover we die nu weten. In voorliggende ‘uitvoeringsbrief’ beschrijven we globaal de mijlpalen in 2023 en in welk kwartaal we verwachten u deze aan te bieden. Deze uitvoeringsbrief is daarmee niet uitputtend en bevat daarom alleen de grootste zaken die volgen uit de in het coalitieakkoord expliciet beschreven ambities en ontwikkelingen. We hebben daarbij een selectie gemaakt van de zaken die nieuw, noemenswaardig en concreet zijn. Dat betekent uiteraard niet dat zaken die in deze brief ontbreken onbelangrijk zijn. Voor een compleet overzicht van het beleid verwijzen we daarom naar de programmateksten in de begroting. Voor de uitvoering van de individuele projecten binnen het investeringspakket Groei in Balans verwijzen we eveneens naar de programmabegroting.

Zoals toegezegd geven we vervolgens bij de voorjaarsnota 2023 inzicht in de uitvoering voor de periode 2024 - 2026. Vanaf dat moment wordt de uitvoering van het coalitieakkoord telkens zichtbaar gemaakt en gemonitord in de reguliere P&C cyclus.

We onderschrijven het belang dat uw raad hecht aan het inzichtelijk maken en in de tijd zetten van de uitvoering. Dat helpt ons om gezamenlijk te sturen op onze ambities. Onderstaande tabel bevat de verwachte mijlpalen voor 2023, en in een enkel geval voor het begin van 2024. We gebruiken daarbij de indeling van het coalitieakkoord, aansluitend bij de vraag van uw raad.

		Verwachte aanbiedingsdatum
Contact maakt de stad		
	Herijking Programma Samen stad maken (participatie en initiatief)	Q1 2023
	Hoe ervaring opdoen met burgerberaden	Q1 2023
1. We maken ons hard voor kansengelijkheid		
	Raadsbrief Stand van zaken Ongelijk investeren voor gelijke kansen (proces)	Q4 2022
	Uitvoeringskader Ongelijk investeren voor gelijke kansen	Q3 2023
1.1 Wijk- en buurtaanpak	Opstellen gebiedsakkoorden voor Kanaleneiland, Noordwest (geuzenwijk en delen van Ondiep en Pijlsweerd) en Leidsche Rijn (Parkwijk-Zuid en Terwijde)	Q2 2023
	Uitvoeringsplan wijk- en buurtaanpak 2024 en verder	Q3 2023
1.2 Bestaanszekerheid	Inzet koopkrachtcrisis en armoedeaanpak 2023	Q4 2022
	Nota nieuw armoedebeleid 2024 -2027 (indien na eerste kwartaal 2023 koopkrachtcrisis afneemt en ontwikkeling meerjarig beleid mogelijk is)	Q4 2023
1.3 Arbeidsmarkt	Plan van aanpak basisbanen	Q1 2023
1.4 Openbare orde en veiligheid	Uitvoeringsagenda Grenzen Stellen, Perspectief Bieden (GSPB)	Q4 2022
	Integrale gebiedsgerichte aanpakken (1) Amsterdamsestraatweg en (2) Kanaal-Damstraat	Q4 2022
	Integraal Veiligheidsplan 2023-2026: prioriteiten openbare veiligheid voor de komende vier jaar	Q1 2023
	Beleidskader cameratoezicht 2023-2026	Q4 2022
	(Herijking) programmaplan Utrecht Zijn We Samen (UZWS): aanpak polarisatie en radicalisering.	Q2 2023
	Uitvoeringsplan Straatintimidatie	Q4 2022
1.5 Gezondheid	Nota Volksgezondheid 2023-2027	Q3 2023
	Plan van aanpak Gezond gewicht, incl. gezonde schoollunch	Q4 2022
	Toekomst sekswerk: uitwerking rapport commissie Sorgdrager	Q1 2023
1.6 Welzijn, zorg en ondersteuning	Plan van aanpak arbeidsmarkttekorten in de zorg	Q3 2023
	Uitgangspuntennota opdrachten in sociaal domein, o.a. voor buurtteams en sociaal makelaarschap	Q2 2023
	Nota Meerjarig Perspectief Buurtcentra (formele- en informele zorg)	Q4 2022
	Nieuwe opdrachten organisaties sociaal domein per 2025	2023 -2024
1.7 Inclusie	Brede inclusieagenda	Q2 2023
1.8 Jeugd	Agenda jeugd: maatregelen coalitieakkoord en hervormingsagenda	Q2 2023
	Versterken en verbreden aanpak Kansrijke Start	Q4 2022
1.9 Onderwijs	Nieuwe Utrechtse Onderwijsagenda	Q1 2023
	Aanpak voorschoolse educatie	Q1 2023
	Aanpak Rijke schooldag	Q4 2022
	MBO Uitvoeringsplan 2023-2026, incl. aanpak stagediscriminatie	Q1 2023
	Kader Bibliotheek Utrecht	Q1 2023
1.10 Vluchtelingen, asiel en integratie	Raadsbrief voorbereiding tweede AZC-locatie	Q4 2022
	Uitgangspunten Plan Einstein voor Utrechts asielopvang	Q1 2023

	Landelijke afspraken structurele Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV)	Q1 2023
2. We pakken de woningnood aan		
2.1 Volkshuisvesting en wonen	Bestuursakkoord Tijdelijke woonruimte en regionale Taskforce	Q4 2022
	Prestatieafspraken met woningcorporaties	Q1 2023
	Update Actieplan Middenhuur	Q1 2024
	Invoering leegstandsverordening	Q1 2023
	Huisvestingsverordening 2023	Q1 2023
	Actieplan studentenhuisvesting	Q1 2023
	Uitwerking Fonds betaalbare koop	Q2 2023
	Woondeal	Q1 2023
	Uitwerking financieringsconstructies voor wooncoöperaties	Q2 2023
	Verhuurdersvergunning invoeren	Q3 2023
	Integrale woonzorgvisie	Q3 2023
	Start uitwerking Versnelling Utrechts Planproces	Q4 2022
2.2 Gebiedsontwikkeling	Uitwerking Stedelijke Sturing op Groei in balans	Q4 2022
	Actualisatie Nota Grondbeleid (i.r.t. actief grondbeleid)	Q1 2023
	Omgevingsvisie Overvecht (concept)	Q4 2023
	Omgevingsvisie Kanaleneiland Transwijk	Q4 2022
	Aanpak gebiedsontwikkeling Lunetten Koningsweg	Q4 2023
	Oplegger bij RSU; nadere richting en accenten uitvoering waaronder Rijnenburg	Q4 2022
	Nota en Fonds Bovenwijks	Q4 2022
2.3 Bereikbaarheid	Uitbreiding betaald parkeren	Q2 2023
	Plan van aanpak deelmobiliteit	Reeds verzonden
	Afspraken met Rijk over OV-versnelling	Q4 2022
	NRU / bereikbaarheid Overvecht	Q4 2022
	Alternatief Ring Utrecht	Q4 2022
	Onderzoek fietsenstalling Hoog Catharijne	Q4 2022
	Versterking fietsroutes door planvorming tunnels (Boorstaat / Nicolaas Beetsstraat)	Q3 2023
	Definitieve variant Zuidpoort	Q2 2023
	Verbetering fietsroutes Noordzijde (‘om de Noord’/ Weerdsingel)	Q2 2023
3. We gaan de klimaatcrisis tegen		
3.1 Energie en klimaat	Plan van aanpak onderzoek energieontwikkelbedrijf	Q1 2023
	Wijkuitvoeringsplan Overvecht-Noord aardgasvrij	Q2 2023
	Planologische besluitvorming voor energielandschap in Rijnenburg en Reijerscop (ter inzage Q4 2022)	Q3 2023
	Klimaatvisie (incl. zoekgebieden duurzame energie)	Q3 2023
	Bestrijden energiearmoede (raadsbrief gascrisis en koopkracht)	Q4 2022
	Opzet Klimaatpanel	Q4 2022
	Zonnevelden; diverse opleveringen, vergunningsaanvragen, PvE's, etc.	2023
	Plan verduurzaming bedrijventerreinen	Q4 2023

3.2 Groen en klimaatbestendige leefomgeving	Omgevingsplanregels klimaatadaptatie en water (besluitvorming onderdeel van eerste herziening omgevingsplan / samenhang met invoering Omgevingswet)	Q1 2023
	Visie op de Ondergrond	Q1 2024
	Visie Stadswater	Q1 2023
	Opening loket meer groen in de straat	Q1 2023
	Plan van aanpak voor Kromme Rijn, Linielandschap en Hollandse IJssel ("Groot Amelisweerd")	Q4 2022
	Visie Natuurgebied Zuilen	Q1 2023
3.3 Milieu en circulariteit	Actualisatie Visie Luchtkwaliteit	Q2 2023
	Visie Geluid en Trillingen	Q1 2023
	Visie Utrecht Circulair 2024-2030	Q4 2023
4. We werken aan een levendige en leefbare stad		
4.1 Lokale economie	Raadsbrief aanpak locatieprofielen	Q4 2022
	Actualisatie hotelbeleid	Q4 2023
	Actieagenda economie	Q2 2023
	Nieuwe subsidieregeling arbeidsmarkt (opvolger Fonds Mismatch)	Q2 2023
	Subsidieregeling start en scale-up ecosysteem	Reeds verzonden
4.2 Digitale stad	Uitvoeringsplan digitale weerbaarheid	Q4 2023
4.3 Cultuur en erfgoed	Nachtvisie	Q1 2023
	Uitgangspuntennotitie Cultuurnota 2025-2028	Q2 2023
	Uitvoeringsnota cultuurparticipatie	Q4 2023
	Uitgeven nieuwe licentie lokale media	Q1 2023
4.4 Sport, spelen en bewegen	Uitvoeringsplan Sport en bewegen in de openbare ruimte	Q1 2023
	Actieplan binnensportlocaties	Q1 2023
4.5 Vastgoed	Plan van aanpak verduurzaming gemeentelijk vastgoed	Q1 2023
5. Uitvoering		
5.1 Publieksdienstverlening	Start Implementatie Ombudsfunctie	Q2 2023
	Visie Dienstverlening	Q1 2023
5.3 Financiën	Voorstel verbeteren van leesbaarheid en stuurbaarheid begroting	Q2 2023

Aandacht voor uitvoering

De uitvoering van het coalitieakkoord vraagt de nodige ambtelijke capaciteit. Daarom investeren wij in de programmabegroting ook financieel in de uitvoeringskracht op een aantal plaatsen in de organisatie. Tegelijkertijd zijn we ons ervan bewust dat invulling van vacatures niet vanzelfsprekend is in deze krappe arbeidsmarkt. Een goede positie als aantrekkelijke werkgever is daarom van van belang.

In deze krappe arbeidsmarkt zetten we sterk in op het aantrekken van nieuwe medewerkers vooral op kritische en moeilijk te werven functies. We hanteren daarbij een doelgroepgerichte aanpak in de werving (bijv. een wervingscampagne voor ICT-ers die na de zomer zal starten). Naast het werven zetten we ook in op het behoud van medewerkers door een personeelsbeleid gericht op duurzame inzetbaarheid en het nastreven van een inclusieve organisatie. Hiermee laten we zien dat de gemeente een aantrekkelijke werkgever is.

Op de middellange en lange termijn zetten we stevig in op capaciteitsmanagement als middel om duurzaam te beschikken over voldoende talent op de juiste plekken om de opgaven uit het coalitieakkoord te realiseren. De mate waarin wij in staat zijn om nieuwe vacatures daadwerkelijk in te vullen blijft een aandachtspunt in het kader van de uitvoering van het coalitieakkoord.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad en het college van
Burgemeester en Wethouders van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Gerth Molenaar	**Datum**	19 oktober 2022
Doorkiesnummer	030 – 286 1391	**Ons kenmerk**	10367762
E-mail	g.molenaar@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerbrief Verantwoording uitvoering coalitieakkoord
Bijlagen			

Geachte leden van de raad en het college,

Op 1 juni 2022 hebben GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter en ChristenUnie het *Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 'Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat'* (verder: het coalitieakkoord) gepresenteerd. Het coalitieakkoord is de leidraad voor beleidsmatige en financiële keuzes van het college in de voorliggende bestuursperiode. Op 9 juni en 7 juli heeft de raad over het coalitieakkoord gedebatteerd. Bij het debat van 7 juli heeft het college in reactie op de motie *Van coalitieakkoord naar uitvoering* (M167) aangegeven een uitvoeringsagenda te zullen opstellen. De *Uitvoeringsbrief coalitieakkoord* met een uitvoeringsagenda op hoofdlijnen is 7 oktober naar de raad gestuurd. Deze uitvoeringsagenda kan betrokken worden bij de commissiebehandeling van de *Programmabegroting 2023*. De rekenkamer hoopt met deze brief u ook te ondersteunen in de begrotingsbehandeling.

DOEL EN VRAAGSTELLING

In deze rekenkamerbrief geven wij onze visie op het coalitieakkoord en wat voor het vervolg nodig is. De rekenkamer hoopt daarmee te bevorderen dat tussentijds en aan het eind van deze raadsperiode de uitvoering en realisatie van de ambities in het coalitieakkoord ten behoeve van de raad inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Voor ons staat de vraag centraal in hoeverre de ambities uit het coalitieakkoord 2022-2026 in opzet navolgbaar zijn voor de uitvoering ervan in de komende jaren. Daarvoor hebben we gekeken naar:

1. De concreetheid van ambities en doelen;

2. De aansluiting tussen ambities, doelen en maatregelen;
3. De context voor de uitvoering;
4. De navolgbaarheid van het coalitieakkoord tijdens de uitvoering.

Deze punten werken wij hieronder uit.

1. CONCREETHEID VAN AMBITIES EN DOELEN KAN BETER

Concreetheid en SMART-criteria
Voor de navolgbaarheid van het coalitieakkoord is noodzakelijk dat ambities en maatregelen concreet zijn. De ambities in het coalitieakkoord zijn soms vrij algemeen geformuleerd en weinig afgebakend. Ze geven wel richting, maar bieden weinig houvast voor de verdere uitvoering. Er blijft veel ruimte over voor interpretatie en nadere invulling. Dit kan ertoe leiden dat de gemeenteraad niet bereikt wat ze voor ogen had en dat het lastiger is om tussentijds en achteraf te beoordelen of ambities behaald zijn. De rekenkamer heeft daarom het coalitieakkoord aan de zogenoemde SMART-criteria getoetst. We lichten het resultaat hiervan toe met enkele voorbeelden.

Specifiek?
Ambities en maatregelen zijn specifiek, wanneer er helder omschreven wordt wat er precies bereikt dient te worden. Wanneer er te twisten valt over de invulling van de gehanteerde begrippen en verwoordingen, is de voortgang moeilijk bij te houden.

Een voorbeeld waarin er onduidelijkheid kan ontstaan door de gekozen verwoording, is te vinden in hoofdstuk 3.3 (p.47): "*Als gemeente streven we ernaar zoveel mogelijk circulair in te kopen en aan te besteden. […] We houden aandacht voor onder andere social return*". Er wordt in deze ambitie niet uitgelegd wat *social return* precies inhoudt, en op welke manier hier invulling aan gegeven moet worden in relatie tot circulariteit. Daarbij zijn er verschillende invullingen denkbaar van 'aandacht houden voor'.

Meetbaar?
Voor de navolgbaarheid is van belang dat ambities en maatregelen meetbaar zijn waar dat mogelijk is. Het koppelen van ambities aan indicatoren (aantallen, percentages e.d.) is vaak behulpzaam om de gemeenteraad in staat te stellen haar controlerende taak uit te oefenen. Ook is het nuttig om een nulmeting te hanteren. Deze nulmeting dient als meetlat om beleidsprestaties tegen af te kunnen zetten. Een goed voorbeeld van een ambitie met nulmeting en cijfermatig doel is te vinden in hoofdstuk 3.3 (p.46): *"In Utrecht zorgden we in 2021 per persoon voor zo'n 413 kilo gescheiden en ongescheiden afval. Minder afval bespaart grondstoffen, energie en klimaat. […] Het streefgetal in ons afvalbeleid is 180 kilo per persoon per jaar*". Door de formulering wordt duidelijk wat de huidige stand van zaken is en waar de gemeenteraad naartoe wil.

Realistisch?
Ambities en maatregelen moeten realistisch zijn. Dat houdt ook in dat er rekening wordt gehouden met beschikbare hulpbronnen, zoals tijd, geld en personeel. In hoofdstuk 5.3 (p.64) zijn de verwachte uitgaven per beleidsprioriteit voor de komende jaren in kaart gebracht.

Uit het overzicht met beleidsprioriteiten wordt echter niet altijd duidelijk welke ambities geschaard zijn onder welke kosten. In hoofdstuk 2.3 Bereikbaarheid (p.37) staat bijvoorbeeld: "*We zien bovendien kansen voor een voetgangersbrug over de Singel bij Wolvenplein en een verbinding over het spoor parallel aan de Waterlinieweg. We zetten in op de realisatie van bruggen bij de Mytylschool, Den Hommel en tunnels onder het spoor bij de Locomotiefstraat en het Westplein*". Als wordt gekeken naar de verwachte kosten voor het onderdeel "Bereikbaarheid" (p.72), valt op dat er maar twee soorten uitgaven omschreven worden: "*Anders reizen/smart mobility (incl. Goylaan)*" en "*Toegankelijke openbare ruimte voor mensen met een beperking*". Zowel uit de lopende tekst als uit het financiële overzicht valt niet af te leiden hoe de bruggen en tunnels bekostigd zullen worden.

Tijdgebonden?
Het is van belang dat maatregelen en ambities tijdgebonden zijn, zodat duidelijk is binnen welke periode de ambitie behaald moet worden of de maatregelen van kracht zijn. In hoofdstuk 1.5 (p.18) wordt de volgende ambitie verwoord: "*We zetten de ambitie voort dat alle Utrechtse kinderen in 2035 rookvrij moeten kunnen opgroeien en spelen: geen kind in de stad rookt, begint met roken of wordt geconfronteerd met sigarettenrook. […] We sluiten een pact met de horeca over rookvrije terrassen*". De ambitie op langere termijn is dat kinderen rookvrij op moeten kunnen groeien. Als er een streefjaartal was gegeven voor het pact met de horeca over rookvrije terrassen, zou dit een goed voorbeeld zijn van een doel dat op kortere termijn behaald kan worden.

2. AANSLUITING TUSSEN AMBITIES EN MAATREGELEN NIET VOLLEDIG

Maatregelen zijn doorgaans passend, maar vaak niet dekkend
Maatregelen moeten aansluiten bij de ambities. Op die manier weten de uitvoerende partijen wat er van hen verwacht wordt en kan de raad de voortgang volgen en controleren.

Wat de rekenkamer opvalt, is dat de maatregelen in het coalitieakkoord doorgaans wel passend zijn, maar vaak niet dekkend. Er zijn meerdere ambities die niet gedekt worden door concrete maatregelen. Dit is bijvoorbeeld het geval in hoofdstuk 2.1 (pagina 33): "*Bij toekomstige plannen voor nieuwbouwwoningen wordt het makkelijker om woningen te realiseren waar vrienden kunnen samenwonen (friendswoningen)*". Er wordt niet benoemd welke acties er ondernomen moeten worden om het bouwen van *friendswoningen* makkelijker te maken. Dit maakt het onmogelijk het proces en de uitvoering goed te kunnen volgen.

Een voorbeeld waarin juist wel sprake is van brede dekking, is afkomstig uit hoofdstuk 1.9 (p.28): "*We willen seksuele intimidatie in onderwijsinstellingen aanpakken. We spreken ons*

hier tegen uit en spreken onderwijsinstellingen aan op hun verantwoordelijkheid. Een goede klachtenprocedure, laagdrempelig melden van ervaringen en toereikende nazorg zijn daarbij van belang. Studie- en studentenverenigingen bieden we handvatten om seksuele intimidatie te bestrijden. Samen met onderwijsinstellingen zorgen we ervoor dat bestuurders of vertrouwenspersonen van verenigingen gepaste training kunnen krijgen". Seksuele intimidatie wordt hier op meerdere niveaus benaderd: zowel het individu, onderwijsinstellingen als geheel en verenigingen worden betrokken. Daarbij worden niet alleen maatregelen genoemd die gericht zijn op preventie, maar ook op nazorg.

3. COALITIEAKKOORD INGEBED IN RELEVANTE CONTEXT

Betrokkenheid van maatschappelijke partijen is benoemd
Voor de navolgbaarheid is van belang dat de verschillende ambities ingebed worden in de relevante context. Een onderdeel hiervan is dat in kaart gebracht wordt welke andere partijen betrokken, of noodzakelijk, zijn voor het realiseren van de ambitie. Over het algemeen voldoet het coalitieakkoord hieraan.

Obstakels en onzekerheden zijn vaak nog in algemene termen aangegeven
Onderdeel van de context is het benoemen van obstakels en onzekerheden. Hierdoor wordt duidelijk onder welke voorwaarde(n) de ambitie gerealiseerd kan worden en welke aandachtspunten er zijn. Dat vergemakkelijkt het om tussentijds de balans op te maken. In het coalitieakkoord worden op verschillende plaatsen onzekerheden benoemd. Obstakels worden wel benoemd, maar vaak in algemene termen, zoals de krappe arbeidsmarkt. Op andere plaatsen zijn belemmeringen zo algemeen geformuleerd dat dat weinig zicht geeft op risico's. Als voorbeeld hoofdstuk 1.5 (p.18): "*De wijken Tuindorp en Overvecht worden gescheiden door een tunnel onder het spoor. Met iedere meter die je aflegt richting Overvecht, neemt het aantal gezonde levensjaren af. […] In de wetenschap dat dit een taai en complex probleem is, willen we de komende jaren alles op alles zetten om de gezondheid van onze inwoners te verbeteren*". De term 'complex' betekent wel dat er bepaalde knelpunten of ingewikkeldheden zijn, maar deze moeten nog verder worden uitgewerkt.

Overdrachtsdossier gemeente Utrecht ook relevant
Tenslotte wil de rekenkamer in dit kader wijzen op het *'Overdrachtsdossier gemeente Utrecht 2022'* (17 maart 2022). In dit uitgebreide document van de ambtelijke organisatie wordt veel aandacht geschonken aan het belang van de uitvoering en de knelpunten die zich daarbij (kunnen) voordoen om ambities te realiseren en verwachtingen waar te maken. Dit document wordt in het coalitieakkoord niet expliciet genoemd. In het overdrachtsdossier wordt geconstateerd (p. 10) dat *'de organisatie op veel plekken onvoldoende meegegroeid met de stad, waardoor er nu meer werk ligt dan dat er mensen voor zijn. Dit vertraagt de uitvoeringskracht. Ten tweede zijn er in de afgelopen jaren veel ambities geformuleerd en beleid gemaakt zonder dat daar de (structurele) mensen en middelen voor zijn geregeld. We willen dus te veel en dat leidt niet tot resultaten. Hier ligt een uitdaging voor de ambtelijke organisatie, maar zeker ook voor het college en de raad.'* Deze constateringen gelden nog

steeds en vragen om afspraken tussen raad en college voor een goede uitvoering van het coalitieakkoord. Op die manier kunt u bevorderen dat voor de ambities ook realistische randvoorwaarden (budget, bemensing, mate van beïnvloedbaarheid e.d.) voor de uitvoering en realisatie worden gecreëerd.

4. PROCES EN RAPPORTAGESYSTEMATIEK: AANDACHT VOOR NAVOLGBAARHEID COALITIEAKKOORD NODIG

Volledig overzicht met gekoppelde ambities, uitvoering, financiën en planning ontbreekt nog

Om de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken dient raad de uitvoering van het coalitieakkoord te kunnen volgen en te beoordelen. Hiervoor zijn afspraken over het verdere proces van belang. Zo zullen onderdelen die in het coalitieakkoord zijn genoemd nog uitgewerkt moeten worden, omdat daar nog geen tijd voor is geweest.
In de *Uitvoeringsbrief* worden nog niet alle ambities aan de planning gekoppeld, ook zijn niet alle ambities terug te vinden in deze planning. Dit geeft het college weliswaar duidelijk aan, maar dat neemt niet weg dat nu een integraal overzicht ontbreekt. Dit werkt belemmerend voor de navolgbaarheid.
Het college geeft aan dat bij de voorjaarsnota 2023 inzicht in de uitvoering voor de periode 2024 – 2026 zal worden gegeven. Vanaf dat moment zal de uitvoering van het coalitieakkoord telkens zichtbaar worden gemaakt en gemonitord in de reguliere P&C cyclus.

Afspraken over wijze rapportage van coalitieakkoord nodig

Integratie van de uitvoering van het coalitieakkoord in de reguliere P&C-cyclus kan helpen om de navolgbaarheid van de uitvoering te vergroten, zolang deze zelfstandig leesbaar is. Dit vraagt om een helder schematische weergave van alle ambities en bijbehorende maatregelen. Dit biedt overzicht en vergemakkelijkt het bijhouden van de voortgang. De reguliere P&C-cyclus maakt het logisch om de koppeling met de benodigde financiën te maken. In hoofdstuk 5 van het coalitieakkoord dat gaat over de uitvoering en financiën staat een oproep om betere afspraken te maken over de verantwoording, opdat de sturing effectiever kan plaatsvinden en de resultaten van de inzet beter toetsbaar zijn. Daarbij past de inzet van het college om de begroting en jaarstukken beter toegankelijk en leesbaar te maken.

TOT SLOT

Wij hebben u met deze brief onze kanttekeningen bij het coalitieakkoord en de uitvoeringsbrief gegeven. Daarbij was onze invalshoek de navolgbaarheid en de verantwoording, opdat de raad goed in positie wordt gebracht om haar kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitoefenen. Wij geven de raad in overweging om onze kanttekeningen bij het coalitieakkoord en de uitvoeringsbrief te betrekken bij de besprekingen met elkaar en met het college. De behandeling van de begroting 2023 is hiervoor een geschikt moment. De rekenkamer zal de uitwerking van het coalitieakkoord en de periodieke verantwoording over de uitvoering ervan hoe dan ook met belangstelling blijven volgen.

Met vriendelijke groet,



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

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



Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	3167
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 januari 2023
Agendapunt	9
Titel	Raadsbrief Proces Sturen en Verantwoorden
ID	3359
Behandelend ambtenaar	J.W.M. Koolenbrander
Telefoon	030 2861619
E-mail	a.koolenbrander@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Schilderman
Beleidsveld	Financiën
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	26 januari 2023

Voorgesteld besluit

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.M.W. Koolenbrander	**Datum**	13 december 2022
Doorkiesnummer	030 2861619	**Kenmerk**	10716091
E-mail	a.koolenbrander@utrecht.nl	**Onderwerp**	Sturen en verantwoorden
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

Nu de Programmabegroting 2023 is vastgesteld, richten wij ons op het verder ontwikkelen van het begrotingsinstrument, met als doel uw raad, ons college en de organisatie beter in staat te stellen om te sturen (en te verantwoorden). Onze raadsbrief van 5 juli 2022 beschrijft het proces van deze doorontwikkeling, waarin de Adviescommissie Controle en Financiën een belangrijke rol heeft. In augustus en november zijn de eerste sessies geweest, waarin de commissie input voor de verbeteringen heeft gegeven en de Programmabegroting 2023 heeft geëvalueerd. Een aantal belangrijke onderwerpen daaruit waar wij mee aan de slag gaan, zijn bijvoorbeeld:

- Verbetering van financiële tabellen en toelichtingen, waarin begrepen uniformering van detailniveau en trendontwikkeling vanuit voorgaande jaren;
- Inzicht in de beïnvloedbaarheid van de financiën;
- Verdere inkorting van de programmateksten;
- Betere en herkenbare aansluiting op de beleidsstukken;
- Duurzame programma-indeling op basis van onze doelstellingen;
- Leesbaarheid en verduidelijking besluitvorming van het Meerjarenprogramma Ruimte (MPR).

Gedurende het vervolgproces reageert de Adviescommissie op ideeën en concepten, vanuit het perspectief van uw raad. Tegelijkertijd vinden we het van belang in dit traject ook met u het politieke gesprek op hoofdlijnen te voeren voordat wij u een raadsvoorstel sturen. Daarom hopen we in de tweede week van februari 2023 een brief te kunnen sturen met de inhoudelijke uitgangspunten voor deze wijziging. Wij zijn van harte bereid hierover met u in gesprek te gaan, bijvoorbeeld in de commissie VBF van eind februari.

De begroting is niet het enige instrument voor sturen en verantwoorden. U stelt ook belangrijke kaders bij de vaststelling of aanpassing van beleid. In het coalitieakkoord staat het voornemen om bij de vaststelling van (nieuw) beleid, de raad handvatten voor effectievere sturing te geven, door (onder andere) afspraken over de verantwoording van beleid vast te leggen. Ook in de eerste sessies met de Adviescommissie Controle en Financiën kwam de samenhang tussen verbeteringen in de begroting

en verbeteringen in de beleidscyclus prominent naar voren. Vanwege deze samenhang zullen wij de voorstellen over de programmabegroting en over de beleidscyclus tegelijk aan u voorleggen in het voorjaar van 2023, voorafgaand aan (en afzonderlijk van) de Voorjaarsnota 2023.
Daarnaast werken wij aan het vergroten van de leesbaarheid van het MPR en een duidelijker afbakening tussen de besluitvorming in de voorjaarsnota en de besluitvorming over het MPR. Bij de Voorjaarsnota 2023 zetten we daarvoor een eerste stap.

Onderstaande tabel schetst het proces van de komende maanden.

Wanneer	*Wat*	*Doel*
Januari en februari 2023	Twee bijeenkomsten adviescommissie Controle en Financiën	Bespreken voorstellen aanpassing programmabegroting en beleidscyclus (incl. MPR)
Februari 2023	Raadsbrief inhoudelijke uitgangspunten programmabegroting en beleidscyclus nieuwe stijl	Mogelijkheid bieden tot gesprek over de uitgangspunten in commissie VBF van februari.
2e kwartaal 2023	Raadsvoorstel programmabegroting en beleidscyclus nieuwe stijl	Besluitvorming over kaders
2e/3e kwartaal 2023	Opstellen Programmabegroting 2024	
3e kwartaal 2023	Financiële verordening	Actualiseren financiële verordening

Wij vertrouwen erop u hiermee voor nu voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	3126
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 januari 2023
Agendapunt	10
Titel	Raadsvoorstel Zienswijze Kadernota 2024 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)
ID	3318
Behandelend ambtenaar	Karen Ramakers
Telefoon	030-2863412
E-mail	k.ramakers@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Veiligheid
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	Nee
Reden niet referendabel	Sub i: Raadsvoorstel over stukken van een gemeenschappelijke regeling.
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	**26 januari 2023**

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Zienswijze Kadernota 2024 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Organisatieonderdeel	Openbare Orde en Veiligheid
Opsteller	Karen Ramakers
Kenmerk	10734066
Vergaderdatum Raad	volgt
Geheim	Nee

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

1. De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze van de raad, waarin wordt ingestemd met de Kadernota 2024 Veiligheidsregio Utrecht.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting
De raad is verzocht om vóór 2 februari 2023 een zienswijze te geven op de door de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) aangeboden Kadernota 2024. Het college adviseert om in te stemmen met de voorliggende kadernota.

Context
Aanleiding
Aan de hand van de kadernota informeert de VRU de gemeenten over de financiële en beleidsmatige kaders voor de ontwerpbegroting voor 2024 die in het voorjaar van 2023 wordt opgesteld. Alvorens de begroting voor 2024 definitief wordt vastgesteld, wordt deze eveneens voor zienswijzen aan de gemeenten aangeboden. Zienswijzen die vóór 2 februari 2023 kenbaar zijn gemaakt worden besproken in de vergadering van het algemeen bestuur VRU op 6 februari 2023

Gemeentelijke bijdrage basispakket
De bijdrage voor de gemeente Utrecht voor het gezamenlijk basistakenpakket stijgt in 2024 met €1,678 miljoen ten opzichte van de begroting VRU 2023.

De verhoging van de bijdrage is een direct gevolg van de toepassing van de loon- en prijsaanpassingen en een herijking van de ijkpuntscores. Dit is een uitvloeisel van eerder gemaakte afspraken met alle gemeenten in de VRU. Door de herijking van de ijkpuntscores stijgt het relatieve aandeel van de gemeente Utrecht in VRU en daarmee eveneens de bijdrage van de gemeente Utrecht aan de VRU.

Ontwikkeling vergoeding individueel gemeentelijk pluspakket
Op verzoek van gemeenten levert de VRU ook diensten aan individuele gemeenten. Hiervoor betalen deze gemeenten een (kostendekkende) vergoeding. De stijging van de vergoedingen voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) is hoofdzakelijk het gevolg van de loon- en prijsaanpassing.

De bijdrage voor de gemeente Utrecht voor het individueel gemeentelijk pluspakket stijgt in 2024 met €70.000 ten opzichte van de begroting VRU 2023.

Zoals opgenomen in het coalitieakkoord wordt ruimte gemaakt in de begroting van Veiligheid door een deel van de inzet voor de VRU af te bouwen. Dit betreft vermindering van het pluspakket dat (samen met het beëindigen van de nachtdiensten voor toezicht en handhaving op maandag, dinsdag en woensdag) het volgende moet opleveren aan vrijval (bedragen x € 1.000):

Ruimte maken in de begroting	2022	2023	2024	2025	2026	structureel
Veiligheid	0	0	286	571	671	771
Afbouwen individueel pakket VRU	0	0	100	200	300	400
Nachtelijke inzet VTH	0	0	186	371	371	371

Deze bezuiniging wordt ingevuld via de ‘taakstelling afbouw repressieve functie’ die al eerder in gang is gezet.

Structurele ophoging middelen crisisbeheersing
Het rijk stelt extra structurele middelen beschikbaar voor versterking van de crisisbeheersing vanuit de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (zie paragraaf 3.5 van de Kadernota). Het gaat om €1,8 miljoen in 2023 oplopend tot €3,3 miljoen extra per jaar. Deze verhoging wordt bij de begroting 2024 en de actualisatie van de begroting 2023 in het voorjaar van 2023 verwerkt, inclusief een voorstel voor de inzet van deze middelen voor de versterking van de crisisbeheersing. Deze extra rijksbijdrage heeft vanwege taakgebondenheid geen effect op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket.

Juridische context
De kadernota wordt conform artikel 4.3 Gemeenschappelijke Regeling VRU voor zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden.

Beoogd effect
Het bestuur van de VRU betrekt de zienswijze van gemeente Utrecht bij de besluitvorming over de Kadernota 2024.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De voorliggende kadernota heeft betrekking op het eerste jaar van de nieuwe beleidsperiode 2024-2027. Voor de periode vanaf 2024 wordt de gewenste beleidsontwikkeling opgenomen in de Bestuursagenda VRU 2024-2027. Het regionale risicoprofiel vormt de basis voor de bestuursagenda. Uw raad heeft op 2 december 2022 een reactie gegeven op het Ontwerp-regionaal risicoprofiel 2023 'Veiligheid in samenspel' en inbreng meegegeven voor het Beleidsplan 2024-2027 (Gemeenteraad 1 december 2022, agendapunt 16). De bestuurlijke bespreking en besluitvorming hierover in VRU-verband vindt plaats in de eerste helft van 2023.

Eveneens op 2 december 2022 heeft uw raad een instemmende zienswijze gegeven op het Ontwerp wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling VRU (Gemeenteraad 1 december 2022, agendapunt 17). In het ontwerpbesluit vervalt de huidige zienswijzemogelijkheid ten aanzien van de Kadernota. Het voornemen is dat de kadernota in zijn huidige vorm vanaf 2025 zal worden vervangen door een informatieve (kader)brief waarin de gemeenten op de hoogte worden gesteld van:
- de verwachte meerjarige ontwikkeling van het financiële kader;
- eventuele beleidsmatige ontwikkelingen met een mogelijk financieel effect.

De verwachte ontwikkeling van het financiële kader betreft uitsluitend de technische actualisatie van het financiële kader op basis van de meest recente circulaires voor het gemeentefonds en de rijksbijdrage. Zo blijven de gemeenten tijdig over de benodigde financiële informatie beschikken om te verwerken in hun eigen begroting. Eventuele financiële effecten worden pas in de ontwerpbegroting verwerkt, nadat daar expliciete besluitvorming door het algemeen bestuur over heeft plaatsgevonden. De gemeenteraden worden via de zienswijzeprocedure op de ontwerpbegroting, bedoeld in artikel 35 Wet gemeenschappelijke regelingen, in de gelegenheid gesteld om daarop een zienswijze te geven.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze van de raad, waarin wordt ingestemd met de Kadernota 2024 Veiligheidsregio Utrecht.
Argumenten	
1.1	De voorliggende kadernota bevat geen mutatie van de gemeentelijke bijdrage, anders dan de actualisatie van de ijkpuntscores en de reguliere loon- en prijsaanpassing.
	De verhoging van de bijdrage is een direct gevolg van de toepassing van de loon- en prijsaanpassingen en een herijking van de ijkpuntscores. Dit is een uitvloeisel van eerder gemaakte afspraken met alle gemeenten in de VRU. Door de herijking van de ijkpuntscores stijgt het relatieve aandeel van de gemeente Utrecht in VRU en daarmee eveneens de bijdrage van de gemeente Utrecht aan de VRU. *Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds* De verdeling van de gemeentelijke bijdrage is gebaseerd op de ijkpuntscores van het gemeentefonds voor het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding. Deze verdeling is geactualiseerd op basis van de meest recente cijfers, waarin ook de effecten van de herijking van het gemeentefonds per 2023 zijn verwerkt. Mutaties in het gemeentefonds hebben geen effect op de totale omvang van de gemeentelijke bijdrage aan de VRU; de ijkpuntscores worden alleen gebruikt om de onderlinge

	verdeling te bepalen. Door de herijking van het gemeentefonds kunnen de verschuivingen per gemeente dit jaar groter zijn. Het is goed om hierbij te vermelden dat deze verschuivingen samenhangen met de uitkering die de gemeenten ontvangen via het gemeentefonds: een stijging van de gemeentelijke bijdrage aan de VRU is dus het gevolg van een hogere uitkering in het gemeentefonds voor het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding en andersom. *Loon- en prijsaanpassing* In totaal zal er een bedrag van € 96,3 miljoen aan gemeentelijke bijdragen worden gevraagd voor 2024. Ten opzichte van de bijdrage voor 2024 in de vastgestelde begroting 2023 bedraagt de stijging €6,6 miljoen (7,3%). De stijging is enkel het gevolg van de reguliere loon- en prijsaanpassing. Hiervoor worden dezelfde percentages gehanteerd als waarmee de uitkering aan gemeenten via het gemeentefonds wordt geïndexeerd. De gemeenten worden hiervoor dus indirect via het gemeentefonds gecompenseerd.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	De ontwikkelingen en risico's zijn in deze kadernota zonder financieel effect op de bijdrage voor het gemeentelijk basistakenpakket verwerkt.
	De focus in deze kadernota ligt op actuele ontwikkelingen en risico's die (op termijn) van invloed kunnen zijn op de gemeentelijke bijdrage. Eventuele financiële effecten worden komend voorjaar betrokken bij het opstellen van de bestuursagenda voor de beleidsperiode 2024-2027 en/of de begroting 2024. De bestuursagenda wordt gelijktijdig met de ontwerp-begroting voor zienswijze aan de gemeenteraden voorgelegd.

Financiën

De voorliggende kadernota bevat geen mutatie van de gemeentelijke bijdrage, anders dan de actualisatie van de ijkpuntscores en de reguliere loon- en prijsaanpassing. De gemeente wordt voor deze mutatie van de gemeentelijke bijdrage gecompenseerd via een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds.
De bijdrage voor de gemeente Utrecht voor het gezamenlijk basistakenpakket stijgt in 2024 met €648.000 ten opzichte van de bijdrage 2023.
De bijdrage voor de gemeente Utrecht voor het individueel gemeentelijk pluspakket stijgt in 2024 met €70.000 ten opzichte van de bijdrage 2023.
De hogere bijdrage aan de VRU wordt gedekt binnen de begroting van het programma Veiligheid.

Financiering crisisnoodopvang vluchtelingen
De kosten die de VRU maakt voor ontheemden uit Oekraïne en de kosten voor regionale ondersteuning van de crisisnoodopvang en huisvesting van statushouders worden volledig vergoed door het rijk.

Vervolg

De aan de VRU kenbaar gemaakte zienswijzen worden besproken in de vergadering van het algemeen bestuur VRU op 6 februari 2023. De uitkomsten van deze bespreking worden betrokken bij het opstellen van de (ontwerp) begroting voor 2024, die voorligt in het algemeen bestuur op 27 maart 2023. De ontwerp-begroting wordt voor zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden, waarna het algemeen bestuur de begroting 2024 op 3 juli 2023 vaststelt.

De bestuursagenda voor de beleidsperiode 2024-2027 wordt in maart 2023 voor de eerste keer behandeld in het algemeen bestuur. Daarna worden de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld om te reageren, zodat deze reacties kunnen worden meegenomen in de definitieve besluitvorming in juli 2023. Eventuele voorstellen voor nieuw of gewijzigd beleid die daaruit voortvloeien zullen op dat moment worden verwerkt in de ontwerp-begroting VRU 2024. De bestuursagenda wordt gelijktijdig met de ontwerp-begroting voor zienswijze aan de gemeenteraden voorgelegd.

Participatie
Over dit voorstel heeft geen participatie plaatsgevonden.

Communicatie
Naast het verzenden van de zienswijzebrief is geen aanvullende communicatie voorzien.

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

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming:
- Concept zienswijze Kadernota 2024 VRU

Bijlagen informatief:
- Aanbiedingsbrief Kadernota 2024 VRU
- Kadernota 2024 VRU

Gemeenteraad
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl/gemeenteraad

Gemeente Utrecht

VERSIE VOOR BESLUITVORMING

Dagelijks Bestuur Veiligheidsregio Utrecht
B.B. van ‘t Hoog
Postbus 3154
3502 GD UTRECHT

Behandeld door	K.M.C. Ramakers	**Datum**	volgt
Doorkiesnummer	63412	**Ons kenmerk**	10734066
E-mail	k.ramakers@utrecht.nl	**Onderwerp**	Zienswijze Kadernota 2024 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)
Bijlage(n)	-		
Uw kenmerk	22.0009697	**Verzonden**	
Uw brief van	10 november 2022	Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden	

Geachte heer van ‘t Hoog,

Per brief van 10 november 2022 heeft de secretaris van het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) de Kadernota 2024 aan ons aangeboden. Daarbij zijn wij in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 2 februari 2023 een zienswijze bij u in te dienen. In deze brief is onze zienswijze verwoord.

Wij constateren dat de stijging in de bijdrage aan de VRU enkel het gevolg is van de toepassing van de loon- en prijsaanpassingen en een herijking van de ijkpuntscores, dat dit een uitvloeisel is van eerder gemaakte afspraken met alle gemeenten in de gemeenschappelijke regeling VRU, en dat wij hier via een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds voor worden gecompenseerd. Wij stemmen daarom in met de Kadernota 2024 VRU.

U geeft aan dat eventuele financiële effecten van ontwikkelingen en risico’s komend voorjaar worden betrokken bij het opstellen van de bestuursagenda voor de beleidsperiode 2024-2027 en/of de begroting 2024. Als dat aan de orde is zullen wij ons daar over buigen bij de behandeling van de bestuursagenda en de ontwerpbegroting als deze voor zienswijze aan ons wordt voorgelegd.

Met betrekking tot de structurele ophoging van middelen vanuit het rijk ten behoeve de versterking van de crisisbeheersing kondigt u aan dat u bij de begroting 2024 een voorstel zult doen voor de inzet van deze middelen. Wij stellen het op prijs als u in gezamenlijk met de gemeenten tot een voorstel komt.

Hoogachtend,
Gemeenteraad van Utrecht,

de griffier,
Merel van Hall

de voorzitter,
Sharon A.M. Dijksma

VEILIGHEIDSREGIO UTRECHT

Datum
10 november 2022

Aan de gemeenteraden van de deelnemende VRU-gemeenten

Onderwerp
Uitnodiging zienswijze kadernota VRU 2024

contactpersoon
Dhr. B.B. van 't Hoog
Stafafdeling Bestuur & Control

Archimedeslaan 6
3584 BA Utrecht

088 878 1000
bestuurlijke.zaken@vru.nl

Ons kenmerk
22.0009697

Uw kenmerk
.

Bijlagen
1

Geachte raad,

Hierbij ontvangt u de kadernota voor het begrotingsjaar 2024. De kadernota is op 7 november jl. behandeld in de vergadering van het algemeen bestuur van de VRU. Daarbij zijn de adviezen van de bestuurlijke adviescommissie bedrijfsvoering en financiën en de adviescommissie gemeentesecretarissen veiligheid betrokken. U ontvangt de kadernota in een vroeg stadium. Zo bent u in staat de financiële effecten, voor zover nu bekend en vastgesteld, te betrekken bij het opstellen van uw gemeentebegroting. In de tabel in bijlage 1 zijn de mutaties van de gemeentelijke bijdragen en vergoedingen aan de VRU opgenomen.

Bestuursagenda VRU 2024-2027
De voorliggende kadernota heeft betrekking op het eerste jaar van de nieuwe beleidsperiode 2024-2027. Voor de periode vanaf 2024 wordt de gewenste beleidsontwikkeling opgenomen in de Bestuursagenda VRU 2024-2027. Het regionale risicoprofiel vormt de basis voor de bestuursagenda. Op dit moment worden de reacties van de raden op de eerste versie van het regionale risicoprofiel verzameld en wordt input gevraagd op het te voeren beleid voor de komende beleidsperiode. De bestuurlijke bespreking en besluitvorming hierover vindt plaats in de eerste helft van 2023.

De bestuursagenda voor de beleidsperiode 2024-2027 wordt in maart 2023 voor de eerste keer behandeld in het algemeen bestuur. Daarna worden de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld om te reageren, zodat deze reacties kunnen worden meegenomen in de definitieve besluitvorming in juli 2023. Eventuele voorstellen voor nieuw of gewijzigd beleid[1] die daaruit voortvloeien zullen op dat moment worden verwerkt in de ontwerp-begroting VRU 2024. Deze ontwerp-begroting wordt gelijktijdig met de bestuursagenda voor een zienswijze aan de gemeenteraden voorgelegd. De voorliggende kadernota bevat dan ook geen mutatie van de gemeentelijke bijdrage, anders dan de actualisatie van de ijkpuntscores en de reguliere loon- en prijsaanpassing.

Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds
De verdeling van de gemeentelijke bijdrage is gebaseerd op de ijkpuntscores van het gemeentefonds voor het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding. Deze verdeling is

[1] Hierbij wordt ook de afweging gemaakt of het wegvallen van de opbrengsten uit het openbaar meldsysteem vanaf 2024 via een bezuiniging moet worden opgevangen en zo ja, welke keuzes dit vergt in de taakuitvoering. Concrete voorstellen hiervoor worden voorbereid.

Veiligheidsregio Utrecht
Postbus 3154
3502 GD Utrecht
088 878 1000
info@vru.nl
www.vru.nl
brandweer.nl/utrecht
veiligheidsregioutrecht
@vrutrecht
@vrubrandweer

Iban
NL18 BNGH 0285 1331 79

kvk
51817330

*Wij **helpen** mensen in nood, **motiveren** mensen om zelfredzaam te zijn en **dragen bij** aan het wegnemen van onveilige situaties. Elke dag weer, en steeds beter.*

geactualiseerd op basis van de meest recente cijfers, waarin ook de effecten van de herijking van het gemeentefonds per 2023 zijn verwerkt. Mutaties in het gemeentefonds hebben geen effect op de totale omvang van de gemeentelijke bijdrage aan de VRU; de ijkpuntscores worden alleen gebruikt om de onderlinge verdeling te bepalen. Door de herijking van het gemeentefonds kunnen de verschuivingen per gemeente dit jaar groter zijn. Het is goed om hierbij te vermelden dat deze verschuivingen samenhangen met de uitkering die de gemeenten ontvangen via het gemeentefonds: een stijging van de gemeentelijke bijdrage aan de VRU is dus het gevolg van een hogere uitkering in het gemeentefonds voor het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding en andersom.

Loon- en prijsaanpassing
In totaal zal er een bedrag van € 96,3 miljoen aan gemeentelijke bijdragen worden gevraagd voor 2024. Ten opzichte van de bijdrage voor 2024 in de vastgestelde begroting 2023 bedraagt de stijging € 6,6 miljoen (7,3%). De stijging is enkel het gevolg van de reguliere loon- en prijsaanpassing. Hiervoor worden dezelfde percentages gehanteerd als waarmee de uitkering aan gemeenten via het gemeentefonds wordt geïndexeerd. De gemeenten worden hiervoor dus indirect via het gemeentefonds gecompenseerd.

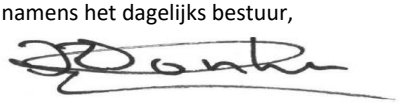
Ontwikkelingen en risico's
De focus in deze kadernota ligt op actuele ontwikkelingen en risico's die (op termijn) van invloed kunnen zijn op de gemeentelijke bijdrage. De ontwikkelingen en risico's zijn in deze kadernota zonder financieel effect op de bijdrage voor het gemeentelijk basistakenpakket verwerkt. Eventuele financiële effecten worden komend voorjaar betrokken bij het opstellen van de bestuursagenda voor de beleidsperiode 2024-2027 en/of de begroting 2024.

Ontwikkeling vergoeding individueel gemeentelijk pluspakket
Op verzoek van gemeenten levert de VRU ook diensten aan individuele gemeenten. Hiervoor betalen deze gemeenten een (kostendekkende) vergoeding. De stijging van de vergoedingen voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) is hoofdzakelijk het gevolg van de loon- en prijsaanpassing.

Zienswijze
Wij verzoeken u uw zienswijze uiterlijk 2 februari 2023 aan het bestuur van de VRU kenbaar te maken, ter attentie van de concerncontroller, de heer Van 't Hoog. Het proces daarna ziet er als volgt uit:

- De zienswijzen worden besproken in de vergadering van het algemeen bestuur op 6 februari 2023.
- De uitkomst van de bespreking van de zienswijzen in het algemeen bestuur op 6 februari 2023 wordt betrokken bij het opstellen van de ontwerp-begroting 2024 die voorligt in het algemeen bestuur op 27 maart 2023.
- De ontwerp-begroting wordt voor een zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden, waarna het algemeen bestuur de begroting 2024 op 3 juli 2023 vaststelt.

Met vriendelijke groet,
namens het dagelijks bestuur,



J.R. Donker,
secretaris

Bijlage 1: Mutaties gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP)

Bedragen x € 1.000		Mutaties 2024 Totaal						
Gemeente	**Bijdrage GBTP begroting VRU 2023**	**Mutatie CAO-loonaanp. 2023 (inc.)**	**Mutatie concessieverg. 2023 (inc.)**	**Structurele basis begroting 2024**	**Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds**	**Loon-en prijsaanpassing (inclusief BDuR)**	**Mutaties ontwikkelingen en risico's**	**Bijdrage GBTP kadernota VRU 2024**
Amersfoort	10.189	23	118	10.330	135	371	-	10.837
Baarn	1.587	3	18	1.609	119	116	-	1.844
Bunnik	967	2	11	981	13	74	-	1.068
Bunschoten	1.162	3	13	1.178	13	81	-	1.272
De Bilt	2.713	6	31	2.750	159	237	-	3.146
De Ronde Venen	2.697	6	31	2.734	62	253	-	3.049
Eemnes	583	1	7	590	20	43	-	653
Houten	2.409	6	32	2.448	2	256	-	2.706
IJsselstein	1.775	4	21	1.800	4	137	-	1.941
Leusden	1.684	4	20	1.708	2	206	-	1.916
Lopik	897	2	10	909	-54	52	-	907
Montfoort	838	2	9	849	8	58	-	915
Nieuwegein	3.884	9	47	3.940	-2	99	-	4.038
Oudewater	599	1	7	607	29	42	-	678
Renswoude	369	1	4	373	-12	21	-	382
Rhenen	1.188	3	14	1.204	20	93	-	1.317
Soest	2.750	6	31	2.787	172	176	-	3.135
Stichtse Vecht	3.951	9	44	4.004	203	341	-	4.548
Utrecht	28.741	68	353	29.162	-1.416	2.673	-	30.419
Utrechtse Heuvelrug	3.161	7	35	3.203	165	286	-	3.654
Veenendaal	3.302	9	48	3.359	1	203	-	3.563
Vijfheerenlanden	3.580	7	39	3.626	8	150	-	3.784
Wijk bij Duurstede	1.438	3	16	1.458	87	130	-	1.675
Woerden	3.092	7	36	3.135	102	221	-	3.458
Woudenberg	721	2	8	731	34	56	-	821
Zeist	4.212	9	48	4.269	125	180	-	4.575
Totaal	**88.489**	**203**	**1.052**	**89.744**	**-**	**6.557**	**-**	**96.301**

VEILIGHEIDSREGIO UTRECHT

Kadernota VRU 2024

Vastgesteld algemeen bestuur 7 november 2022



Colofon
Stafafdeling Bestuur & Control
Team Planning & Control

Documentnummer:	22.0009697
Vastgesteld op:	7 november 2022
Door:	Algemeen bestuur VRU

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**4**
1.1	Achtergrond	4
1.2	Opbouw kadernota	4
2	**Financieel kader**	**5**
2.1	Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds	5
2.2	Loonaanpassing	6
2.3	Prijsaanpassing	7
2.4	Lasten FLO-overgangsrecht	8
2.5	Brede doeluitkering Rampenbestrijding	9
2.6	Samenvatting mutaties GBTP financieel kader	10
3	**Ontwikkelingen en risico's**	**11**
3.1	Bestuursagenda beleidsperiode 2024-2027	11
3.2	Concessievergoeding openbaar meldsysteem (OMS)	11
3.3	Omgevingswet	11
3.4	Wijziging wet veiligheidsregio	12
3.5	Versterking Crisisbeheersing	13
3.6	Toekomstbestendigheid brandweer en doorontwikkeling paraatheidsmodellen	14
3.7	Gebiedsgerichte opkomsttijden	15
3.8	Proef verbeteren dekking Amersfoort	15
3.9	Tweede loopbaanbeleid	15
3.10	Cyberveiligheid	16
3.11	Huisvesting	16
4	**Bijdrage gezamenlijk basistakenpakket**	**17**
5	**Vergoeding individueel gemeentelijk pluspakket**	**19**
6	**Bijlagen**	**20**
6.1	Bijlage 1: Uitkering gemeentefonds, onderdeel B&R	20
6.2	Bijlage 2: Meerjarenraming bijdragen en vergoedingen 2024-2027	21

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de kadernota VRU 2024 zijn de financiële en beleidsmatige kaders voor de begroting van 2024 opgenomen conform artikel 4.3 van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht. De kadernota vormt het startpunt van het proces van begroting en verantwoording (zie figuur 1).

Figuur 1: proces begroting en verantwoording VRU



De gemeenten worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze over de algemene financiële en beleidsmatige kaders naar voren te brengen. Alle zienswijzen worden betrokken bij het opstellen van de begroting van 2024. De begroting 2024 wordt in het voorjaar van 2023 opgesteld. Voordat het bestuur de begroting 2024 definitief vaststelt, wordt deze eveneens voor zienswijzen aan de gemeenten aangeboden. De gemeenten hebben op deze manier twee gelegenheden om invloed uit te oefenen op de begroting van de VRU.

1.2 Opbouw kadernota

In de kadernota ligt de nadruk op de ontwikkelingen die effect hebben op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. We maken onderscheid tussen de technische toepassing van het financiële kader (hoofdstuk 2) en de overige ontwikkelingen en risico's (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 worden de effecten uit hoofdstuk 2 en 3 op de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) weergegeven. In hoofdstuk 5 wordt de vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) per gemeente inzichtelijk gemaakt.

2 Financieel kader

2.1 Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds

Conform artikel 4.2 A van de Gemeenschappelijke Regeling vormen de ijkpuntscores van het Gemeentefonds voor het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding de grondslag voor het relatieve aandeel van de gemeenten in de totale gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP).

In opdracht van het Rijk is onderzocht hoe het gemeentefonds opnieuw kan worden verdeeld. Het doel van de herziene verdeling is een stabiel verdeelmodel dat zo goed mogelijk aansluit bij de kosten van gemeenten. Het onderzoek is na consultatie en advisering van betrokken partijen afgerond en het moment van invoering van de nieuwe verdeling is 1 januari 2023. De begroting van de VRU wordt jaarlijks gebaseerd op de meest actuele septembercirculaire. De individuele bijdrage per gemeente in de kadernota VRU 2024 is dan ook gebaseerd op de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. De nieuwe ijkpuntscores zijn bij het opstellen van de kadernota VRU 2024 toegepast in het verdeelmodel voor de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket.

Verdelingsgrondslag gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) 2024
In tabel 1 zijn de percentages voor 2024 opgenomen op basis van de septembercirculaire 2022.

Tabel 1: verdelingsgrondslag (relatief aandeel ijkpuntscores) gemeentelijke bijdrage GBTP

Verdelingsgrondslag bijdrage GBTP **Gemeente**	**Begroting 2023**	Herijking gemeentefonds	Mutatie (q) maatstaven	**Kadernota 2024**
Amersfoort	11,25%	0,13%	0,04%	11,42%
Baarn	1,72%	0,18%	-0,03%	1,88%
Bunnik	1,05%	0,02%	0,00%	1,07%
Bunschoten	1,28%	0,02%	0,00%	1,29%
De Bilt	2,91%	0,22%	-0,03%	3,10%
De Ronde Venen	2,95%	0,09%	-0,02%	3,02%
Eemnes	0,62%	0,03%	-0,01%	0,64%
Houten	3,05%	0,12%	-0,01%	3,16%
IJsselstein	2,01%	0,20%	-0,02%	2,20%
Leusden	1,90%	0,10%	-0,01%	1,99%
Lopik	0,95%	-0,08%	-0,01%	0,87%
Montfoort U	0,89%	0,01%	-0,01%	0,89%
Nieuwegein	4,51%	-0,12%	0,04%	4,43%
Oudewater	0,63%	0,04%	-0,01%	0,66%
Renswoude	0,39%	-0,02%	0,00%	0,36%
Rhenen	1,32%	0,04%	-0,02%	1,34%
Soest	2,98%	0,21%	0,01%	3,19%
Stichtse Vecht	4,22%	0,30%	-0,07%	4,46%
Utrecht	33,55%	-2,23%	0,27%	31,59%
Utrechtse Heuvelrug	3,34%	0,23%	-0,05%	3,53%
Veenendaal	4,54%	0,02%	0,01%	4,58%
Vijfheerenlanden	3,69%	-0,04%	0,01%	3,65%
Wijk bij Duurstede	1,52%	0,12%	-0,01%	1,63%
Woerden	3,41%	0,17%	-0,04%	3,54%
Woudenberg	0,77%	0,04%	0,00%	0,81%
Zeist	4,56%	0,20%	-0,05%	4,70%
TOTAAL	**100,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**100,00%**

Deze ijkpuntscores leiden niet tot een verandering van de totale gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP). De ijkpuntscores worden alleen gebruikt om de verdeling tussen de gemeenten onderling te berekenen. Op totaalniveau is de bijstelling van de ijkpuntscores dus per saldo neutraal. Per gemeente kunnen wel verschuivingen plaatsvinden, afhankelijk van de ontwikkeling van de ijkpuntscores.

Voor het inzicht zijn het effect van de herijking van het gemeentefonds en de reguliere ontwikkeling van de maatstaven apart weergegeven in tabel 1. De percentages van de ijkpuntscores werken niet een-op-een door in het de mutatie van de gemeentelijke bijdragen voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP), omdat het compensatiemechanisme binnen de verdeelsystematiek mede van invloed is op de hoogte van de bijdrage.

In bijlage 1 zijn de bedragen opgenomen die de gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds voor het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding voor de jaren 2021 tot en met 2024, zoals berekend in de septembercirculaires van het gemeentefonds.

2.2 Loonaanpassing

De gemeentelijk bijdrage wordt geïndexeerd volgens artikel 4.3 van de Gemeenschappelijke Regeling. De loonaanpassing volgt de algemene loonontwikkeling[1]. De ontwikkeling van dit indexcijfer en de relatie met de begroting 2023 is weergeven in tabel 2.

Tabel 2: Ontwikkeling CPB indexcijfer 'Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers'

	Loonaanpassing		
Jaar	**Begroting 2023**	**Kadernota 2024**	**Bijstelling**
2022	3,1%	4,8%	1,7%
2023	2,0%	2,8%	0,8%
Subtotaal	***5,1%***	***7,6%***	***2,5%***
2024	-	3,9%	3,9%
Subtotaal	***-***	***3,9%***	***3,9%***
Totaal	**5,1%**	**11,5%**	**6,4%**

Voor de jaren 2023 en 2024 is een stelpost voor loonontwikkeling opgenomen, omdat de CAO 2023-2024 nog niet bekend is. Voor de CAO 2023 en premieontwikkelingen is in de vastgestelde begroting al een stelpost van 2% opgenomen die is gebaseerd op de CPB-raming uit de septembercirculaire 2021. Deze stelpost is op basis van de CPB-raming[2] voor de loonontwikkeling die het rijk heeft gepubliceerd in de septembercirculaire 2022 nu met 2,5% verhoogd naar 4,5%. Voor 2024 is de loonontwikkeling door het CPB geraamd op 3,9%. De stelposten voor loonontwikkeling worden na vaststelling van de CAO en premiebijdragen in de begroting daaropvolgend verrekend met de gemeentelijke bijdragen, waarbij een eventueel overschot terugvloeit naar gemeenten.

In tabel 3 is het financiële effect van de verwachte loonontwikkeling op de bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) opgenomen en op de vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP).

[1] Bijdrageverordening, artikel 1: de loonontwikkeling conform de Collectieve Arbeidsregeling (CAR) en mutaties in de premieplichtigen van de werkgever op basis van wet CAR en rechtspositieregeling.
[2] Gepubliceerd in Tabel 4.2.2 van de septembercirculaire 2022.

Tabel 3: financieel effect loonaanpassing

Bedragen x € 1.000		Financieel effect 2024		
Loonaanpassing	**Loon-aanpassing**	**Bijdrage GBTP**	**Vergoeding IGPP**	**Totaal**
Mutatie stelpost looncompensatie 2023	2,5%	1.714	20	1.734
Prognose premieontwikkeling 2023	1,1%	720	8	728
Inzet stelpost looncompensatie 2023	-1,1%	-720	-8	-728
Mutatie lasten loonaanpassing 2023	***2,5%***	***1.714***	***20***	***1.734***
Stelpost looncompensatie 2024	3,9%	2.726	29	2.756
Premieontwikkeling 2024		p.m.	p.m.	p.m.
Mutatie lasten loonaanpassing 2024	***3,9%***	***2.726***	***29***	***2.756***
Totaal effect	**6,4%**	**4.440**	**49**	**4.489**

De bijstelling van de stelpost voor looncompensatie voor 2023 is 2,5%. De premieontwikkeling heeft ook invloed op de loonkosten. Op basis van de premieprognose van het ABP van juli 2022 stijgt het werkgeversaandeel in 2023 met ca. 1,1%. Het definitieve besluit over de premie voor 2023 wordt eind november 2022 genomen. Voor 2024 is een stelpost van 3,9% opgenomen. Voor de premieontwikkeling 2024 is een p.m. post opgenomen, omdat hiervoor nog geen premieprognose bekend is. De premiestijgingen worden ten laste van de stelpost voor looncompensatie gebracht.

Bij het opstellen van de begroting 2024 en bij actualisatie van de begroting 2023 wordt de loonontwikkeling nog bijgesteld op basis van de dan geldende CAO (mits bekend) en vastgestelde premie's. Een eventueel positief of negatief effect wordt dan verrekend met de gemeentelijke bijdrage zodat uiteindelijk de werkelijke loon- en premieontwikkeling wordt betaald.

Het financiële effect van de loonontwikkeling zoals opgenomen in de kadernota 2024 van de VRU, wordt volgens de huidige systematiek van het gemeentefonds indirect gecompenseerd via de algemene uitkering die gemeenten van het Rijk ontvangen. De loonontwikkeling van het Rijk wordt vertaald naar het accres van de algemene uitkering voor gemeenten. De compensatie voor de loonontwikkeling 2024 van gemeenten wordt bij de meicirculaire 2023 toegekend.

2.3 Prijsaanpassing

Voor de prijsaanpassing hanteert de VRU de procentuele mutatie van het Bruto Binnenlands Product zoals berekend door het Centraal Plan Bureau[3]. Dit is conform artikel 1 sub j van de Bijdrageverordening VRU. Daarbij vindt jaarlijks een correctie plaats op basis van de geactualiseerde cijfers over de voorliggende twee jaren ten opzichte van de begroting. Zo wordt nooit te veel of te weinig geïndexeerd. Voor 2023 bedraagt de prijsaanpassing 4,8% en voor 2024 is de prijsaanpassing op 2,5% geraamd. De cumulatieve prijsaanpassing komt daarmee op 7,3%. De ontwikkeling van dit indexcijfer is weergeven in tabel 4. In tabel 5 is het financiële effect van deze prijsaanpassing opgenomen.

[3] Gepubliceerd in Tabel 4.2.2 van de septembercirculaire 2022

Tabel 4: Ontwikkeling CPB indexcijfer 'Prijs bruto binnenlands product'

Jaar	Prijsaanpassing Begroting 2023	Kadernota 2024	Bijstelling
2021	2,3%	2,5%	0,2%
2022	1,8%	3,4%	1,6%
2023	1,9%	4,9%	3,0%
Subtotaal	***6,0%***	***10,8%***	***4,8%***
2024	-	2,5%	2,5%
Subtotaal	***-***	***2,5%***	***2,5%***
Totaal	**6,0%**	**13,3%**	**7,3%**

Tabel 5: financieel effect prijsaanpassing

Bedragen x € 1.000 Prijsaanpassing	Prijs-aanpassing	Financieel effect 2024 Bijdrage GBTP	Vergoeding IGPP	Totaal
Mutatie prijsaanpassing 2021	0,2%	67	4	72
Mutatie prijsaanpassing 2022	1,6%	536	36	572
Mutatie prijsaanpassing 2023	3,0%	1.006	127	1.133
Mutatie lasten prijsaanpassing 2023	***4,8%***	***1.609***	***167***	***1.776***
Prijsaanpassing 2024	2,5%	877	53	931
Mutatie lasten prijsaanpassing 2024	***2,5%***	***877***	***53***	***931***
Totaal effect	**7,3%**	**2.486**	**220**	**2.707**

Het financiële effect van de prijsaanpassing zoals opgenomen in de kadernota 2024 van de VRU, wordt volgens de huidige systematiek van het gemeentefonds indirect gecompenseerd via de algemene uitkering die gemeenten van het Rijk ontvangen. De prijsontwikkeling van het Rijk wordt vertaald naar het accres van de algemene uitkering voor gemeenten. De compensatie voor de prijsontwikkeling 2024 wordt bij de meicirculaire 2023 aan gemeenten toegekend.

2.4 Lasten FLO-overgangsrecht

Het financiële kader van de lasten FLO-overgangsrecht bestaat uit een structurele en een incidentele component. Schommelingen in de kostenprognose worden geëgaliseerd via de bestemmingsreserve ‘Lasten FLO-overgangsrecht’. De eerstvolgende actualisatie van de kostenprognose wordt verwerkt in de meerjarenraming van de begroting 2024. Op basis van de huidige berichtgeving over de lasten voor het FLO-overgangsrecht is er geen aanleiding het huidig meerjarig financieel kader bij te stellen. Dit betekent dat de budgetten voor het FLO-overgangsrecht alleen worden verhoogd met de reguliere loon- en prijsaanpassing. In tabel 6 is de meerjarenraming van de lasten FLO-overgangsrecht weergegeven. Tabel 7 geeft inzicht in het financiële effect op de gemeentelijke bijdrage voor het basistakenpakket (GBTP) voor het jaar 2024.

Tabel 6: meerjarenraming lasten FLO-overgangsrecht 2024-2027

Bedragen x € 1.000				
Meerjarenraming FLO-overgangsrecht	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Begroting 2023				
Lasten FLO-overgangsrecht	3.689	3.422	3.135	2.853
Storting/ onttrekking reserve FLO-overgangsrecht	-484	-217	70	352
Lasten FLO-overgangsrecht begroting 2023	***3.205***	***3.205***	***3.205***	***3.205***
Kadernota 2024				
Lasten FLO-overgangsrecht	3.487	3.279	3.206	3.142
Storting/ onttrekking reserve FLO-overgangsrecht	-157	51	124	188
Lasten FLO-overgangsrecht kadernota 2024	***3.330***	***3.330***	***3.330***	***3.330***
Mutatie lasten FLO-overgangsrecht	**125**	**125**	**125**	**125**

De mutatie van de lasten FLO-overgangsrecht kan worden opgevangen door inzet van de bestemmingsreserve 'Lasten FLO-overgangsrecht'. De actualisatie van de meerjarenraming leidt niet tot een mutatie van de gemeentelijke bijdrage.

Tabel 7: financieel effect mutatie lasten FLO-overgangsrecht

Bedragen x € 1.000	**Financieel effect 2024 GBTP**		
Lasten FLO-overgangsrecht	**Structureel**	**Incidenteel**	**Totaal**
Lasten FLO-overgangsrecht 2023	3.205	-	**3.205**
Lasten FLO-overgangsrecht 2024	3.330	-	**3.330**
Mutatie lasten FLO-overgangsrecht	125	-	**125**
Correctie loon- en prijsaanpassing 2024*	-125	-	**-125**
Totaal effect GBTP 2024	**0**	**-**	**0**

*De loon- en prijsaanpassing met betrekking tot de lasten FLO-overgangsrecht zijn onderdeel van de totale loonaanpassing (zie paragraaf 2.2). Daarom is een correctie toegepast.

2.5 Brede doeluitkering Rampenbestrijding

De hoogte van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) bedraagt voor 2024 op basis van de beschikking van 1 juni 2022 van het rijk € 10,1 miljoen. Dat is € 369K meer dan opgenomen in de huidige meerjarenraming. Het betreft met name de structurele doorwerking van de indexering van de rijksbijdrage voor 2022. Deze extra inkomst wordt in mindering gebracht op de bijdrage van de gemeenten voor het GBTP. De indexering van de BDuR 2023 en 2024 is nog niet bekend en wordt verwerkt zodra deze vastgesteld is. In tabel 8 is het financiële effect van de BDuR opgenomen.

Tabel 8: financieel effect mutatie BDuR

Bedragen x € 1.000	**Financieel effect 2024**		
Brede doeluitkering Rampenbestrijding	**Bijdrage GBTP**	**Vergoeding IGPP**	**Totaal**
Loon- en prijsbijstelling BDuR 2022	-369	-	**-369**
Loon- en prijsbijstelling BDuR 2023	p.m.	-	**-**
Loon- en prijsbijstelling BDuR 2024	p.m.	-	**-**
Totaal effect	**-369**	**-**	**-369**

2.6 Samenvatting mutaties GBTP financieel kader

Tabel 9: effect financieel kader op gemeentelijke bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000			
Mutaties financieel kader 2024	**Structureel**	**Incidenteel**	**Totaal**
Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds*		-	**-**
Loonaanpassing	4.440	-	**4.440**
Prijsaanpassing	2.486	-	**2.486**
Lasten FLO-overgangsrecht	-	-	**-**
Brede doeluitkering Rampenbestrijding	-369	-	**-369**
Totaal mutatie bijdrage GBTP	**6.557**	**-**	**6.557**

*De bijstelling van de ijkpuntscores leidt alleen tot onderlinge verschuivingen tussen de bijdragen van gemeenten.

3 Ontwikkelingen en risico’s

3.1 Bestuursagenda beleidsperiode 2024-2027

Voor de periode vanaf 2024 wordt de gewenste beleidsontwikkeling opgenomen in een Bestuursagenda VRU waarvan de bestuurlijke bespreking en besluitvorming in de eerste helft van 2023 plaatsvindt. De bestuursagenda voor de beleidsperiode 2024-2027 wordt vervolgens in maart 2023 voor de eerste keer behandeld. Daarna worden de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld om te reageren, zodat deze reacties kunnen worden meegenomen in de definitieve besluitvorming in juli 2023. Eventuele voorstellen voor nieuw of gewijzigd beleid die daaruit voortvloeien zullen op dat moment worden verwerkt in de ontwerp-begroting VRU 2024. In de voorliggende kadernota VRU 2024 zijn daarom alleen de (technische) ontwikkelingen van het financieel kader verwerkt die van invloed zijn op de hoogte van de gemeentelijke bijdragen voor het gezamenlijk basistakenpakket.

3.2 Concessievergoeding openbaar meldsysteem (OMS)

De gefaseerde overgang naar de landelijke voorziening voor de ontvangst van meldingen van brandmeldinstallaties is nog niet volledig operationeel, omdat de landelijke voorziening nog niet stabiel functioneert. We hebben vanuit de drie veiligheidsregio's in Midden-Nederland en zes leveranciers gezamenlijk afgesproken dat we pas volledig overgaan op de landelijke voorziening als de doormelding van brandalarmen goed en stabiel functioneert. De intentie is om op 30 april 2024 naar de landelijke voorziening te zijn gemigreerd. De concessievergoeding is met ingang 2022 op nul gesteld, omdat hiervoor juridische grondslag ontbrak.

Tijdens het algemeen bestuur van 29 maart 2021 is ingestemd met het instellen van het OMS-fonds. Dit fonds voorkomt een stijging van de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) als gevolg van het wegvallen van de OMS-opbrengsten in de beleidsperiode 2020-2023. In de meerjarenraming van de vastgestelde begroting stijgt vervolgens de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) vanaf 2024 met € 1,1 miljoen. Bij zienswijzen op de begroting 2022 is door een aantal gemeenten gevraagd om het wegvallen van de OMS-opbrengsten structureel op te vangen binnen de begroting van de VRU. In het algemeen bestuur is naar aanleiding daarvan afgesproken om in aanloop naar de nieuwe beleidsperiode de bestuurlijke afweging te maken of de daling van de OMS-opbrengsten vanaf 2024 via een bezuiniging moet worden opgevangen en zo ja, welke keuzes dit vergt in de taakuitvoering. Concrete voorstellen hiervoor worden voorbereid, zodat de bestuurlijke afweging in het voorjaar van 2023 gelijktijdig met de bestuursagenda voor de komende beleidsperiode (2024-2027) kan plaatsvinden. De uitkomst van deze afweging wordt verwerkt in de begroting 2024 die net als de bestuursagenda voor een zienswijze wordt voorgelegd aan de gemeenteraden alvorens deze wordt vastgesteld in juli 2023.

3.3 Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur.

Met de komst van de omgevingswet worden we beter en eerder betrokken bij visievorming, planvorming en besluitvorming rondom omgevingsveiligheid om zo onze bijdrage te leveren aan een veilig ontwerp van de fysieke omgeving. We verwachten vooral veel investeringen in de kwaliteit en tijd bij het vooroverleg, dus vanaf het eerste moment dat er gesproken wordt over de (her)inrichting van de fysieke ruimten.

Onderzoeksbureau Cebeon heeft de (financiële) gevolgen van de stelselherziening als gevolg van de Omgevingswet voor de veiligheidsregio's in beeld gebracht. Op basis van het Cebeon-rapport kan geconcludeerd worden dat de VRU voor de invoering van de Omgevingswet nog te maken krijgt met incidentele kosten voor implementatie (personele en materiële kosten voor werkprocessen en digitale infrastructuur) en structurele kosten. Cebeon heeft een schatting gemaakt van de omvang van de kosten voor de Veiligheidsregio's als gevolg van de stelselherziening Omgevingsrecht. Hun schatting is dat de implementatie van de stelselherziening voor alle veiligheidsregio's samen € 20 tot € 30 miljoen gaat kosten, en dat de structurele gevolgen van de stelselherziening op € 15 tot € 20 miljoen neerkomen. Wij gaan er vooralsnog vanuit dat wij de incidentele kosten binnen onze begroting kunnen opvangen waarbij we gebruik maken van de incidentele middelen die eerder door het bestuur voor dit doel zijn toegekend. De structurele kosten voor de VRU worden nu globaal geschat op € 0,2 tot 0,5 miljoen euro. Deze kosten hebben met name betrekking op personeelskosten. Enerzijds door een nieuw type advies over de omgevingsvisie, -plannen en programma's (kerninstrumenten). Anderzijds zullen de kosten per advies stijgen, door toename van de tijdsbesteding aan meer complexe aanvragen en processen en doordat het benodigde kennisniveau (en daarmee de inschaling) van de medewerkers omhoog moet om deze complexe aanvragen te behandelen.

Tussen het Rijk en de bestuurlijke partners zijn afspraken gemaakt over het monitoren en evalueren van de financiële gevolgen van de stelselherziening Omgevingswet. De inzet is dat de wet budgetneutraal kan worden ingevoerd, waarbij de minister heeft afgesproken op zoek te gaan naar oplossingen als uit de financiële evaluatie blijkt dat de invoeringskosten substantieel hoger zijn dan eerder voorzien. De invoering van de Omgevingswet is wederom uitgesteld. Het was de bedoeling dat de wet op 1 januari 2023 in zou gaan maar het rijk heeft nu als beoogde invoeringsdatum 1 juli 2023 aangekondigd. De verwachting is dat we vervolgens in de tweede helft van 2023 de eerste ervaringen op kunnen doen, en de effecten van de invoering duidelijker inzichtelijk zullen worden. De ontwikkelingen met betrekking tot de invoering van de omgevingswet worden nauwlettend gevolgd en de verwachte consequenties voor de VRU worden indien nodig bijgesteld bij de eerstvolgende kadernota en begroting van de VRU.

Naast de invoering van de Omgevingswet speelt gelijktijdig de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De gevolgen van de invoering van de Wkb lijken vooralsnog beperkt voor de VRU, omdat dit tot en met 2025 alleen meer toezicht op eenvoudige bouwwerken betreft.

3.4 Wijziging wet veiligheidsregio

Het samenhangend stelsel van crisisbeheersing en brandweerzorg wordt geschetst door de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Het kabinet heeft in 2019 de Commissie Muller gevraagd de doeltreffendheid en de effecten van Wvr en onderliggende regelgeving in de praktijk te onderzoeken en te bezien of de huidige wet bruikbaar is in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen.

De (hoofd)conclusie van de commissie Muller luidt dat de crisisbeheersing en brandweerzorg in Nederland de afgelopen tien jaar sterk geprofessionaliseerd zijn. Daarbij functioneren in geval van lokale en regionale risico's en crises de veiligheidsregio's goed. Tegelijkertijd geeft de commissie aan dat Nederland niet goed is voorbereid op de rampen en crises van de toekomst. Hedendaagse crises zijn in toenemende mate complex, grensoverschrijdend en niet altijd plaatsgebonden. Dat geldt niet alleen voor grootschalige crises. Ook constateert de commissie dat bij interregionale, nationale en internationale risico's en crises, waarbij samenwerking tussen regio's, crisispartners en de rijkscrisisstructuur van belang is, een verbeterslag noodzakelijk is. Het kabinet heeft in haar standpunt op de wetsevaluatie aangekondigd om met behoud van het goede, zo spoedig

mogelijk, te komen tot een toekomstbestendig, samenhangend stelsel voor de crisisbeheersing en brandweerzorg.

Dit betekent dat de rol van de veiligheidsregio verandert. Nieuwe moderne crises vragen een ander optreden van de overheid en van de veiligheidsregio's. Op basis van de evaluatie van de wet veiligheidsregio's is een contourennota[4] opgesteld die de grondslag zal zijn voor nieuwe en/of aangepaste wetgeving op het gebeid van crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweerzorg. Uit de contourennota blijkt dat de crisisbeheersing een gemeenschappelijke opgave vergt van de veiligheidsregio's en haar netwerkpartners. Vanuit de veiligheidsregio's is een gezamenlijke reactie op de contourennota geformuleerd. Op dit moment is nog niet duidelijk wat daaruit wordt overgenomen in de gewijzigde wet. Hierbij is onze inzet dat het rijk verantwoordelijk is voor de financiering van veranderingen in de taakuitvoering als gevolg van stelselwijzigingen in de wet.

3.5 Versterking Crisisbeheersing

Op basis van de ervaringen tijdens corona- en asielcrisis is gebleken dat veiligheidsregio's zich fors hebben moeten inspannen om tot een adequaat niveau van de crisisbestrijding te komen. Met het oog op rampen en crises van de toekomst, die zich kenmerken door toenemende complexiteit, grenzeloosheid en onvoorspelbaarheid, is het nodig om dit niveau te behouden en te versterken. Vanuit het rijk worden daarvoor structurele middelen via de rijksbijdrage toegekend, oplopend van € 46 miljoen in 2023 tot € 83 miljoen vanaf 2026. Deze middelen zijn bestemd voor de volgende doelen:

- Veiligheidsregio's moeten beter in staat worden gesteld zich voor te bereiden op toekomstige (langdurige) rampen en crises door het fundament te versterken met voldoende capaciteit en te investeren in het netwerk, platform en de informatiefunctie. Daarnaast dient professionalisering plaats te vinden door te investeren in capaciteiten, onderzoek, opleiden, trainen en oefenen.
- Het zwaartepunt van de aanpak van recente en toekomstige crises bevindt zich op het bovenregionale landelijke en nationale niveau, daar dienen de veiligheidsregio's, het Rijk en andere partners zich gezamenlijk beter op voor te bereiden. Hiertoe zal in flexibele netwerksamenwerking worden geïnvesteerd.
- De bovenregionale en landelijke coördinatie op de voorbereiding en aanpak van crises vraagt inrichting van het Knooppunt Coördinatie Regio's Rijk. Dit knooppunt biedt 24/7 landelijke ondersteuning in coördinatie en informatiemanagement tussen veiligheidsregio's, Rijk en crisispartners.

Een deel van deze middelen wordt landelijk ingezet en een deel wordt via de rijksbijdrage (BDUR) rechtstreeks toegekend aan de veiligheidsregio's. In tabel 10 is de verdeling van de landelijke budgetten voor de versterking van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing opgenomen. Tabel 11 geeft inzicht wat hiervan het aandeel voor de VRU betreft. De besteding van de structurele extra financiële middelen zal verder worden uitgewerkt op basis van bestuurlijke afstemming tussen de veiligheidsregio's, het Rijk en andere partners.

[4] De contourennota is een nadere uitwerking van het kabinetsstandpunt en schetst op hoofdlijnen het beoogde toekomstige stelsel van crisisbeheersing en van brandweerzorg (Kabinetsstandpunt Evaluatie Wet veiligheidsregio's, 3 februari 2021, kst 29 517 nr 198.)

Tabel 10: landelijke verdeling extra middelen voor versterking crisisbeheersing

Bedragen x € 1 miljoen	Versterking crisisbeheersing landelijk				
Doelen	**2023**	**Toename 2024-2028**	**Eindbeeld structureel**	**Verdeel percentage**	**Verdeel sleutel**
Veiligheidsregio's					
Versterking crisisbeheersing	23	19	42	50%	verdeling BDUR
Informatievoorziening per regio	13	10	23	28%	vast bedrag per regio
Subtotaal naar veiligheidsregio's	***36***	***29***	***65***	***78%***	
Landelijk					
Informatievoorziening NIPV	5	4	8	10%	vast bedrag per regio
Informatievoorziening rijk	1	1	2	2%	vast bedrag per regio
KCR2	5	4	8	10%	vast bedrag per regio
Subtotaal landelijk	***10***	***8***	***18***	***22%***	
Totaal landelijk	**46**	**37**	**83**	**100%**	

Tabel 11: aandeel VRU verdeling extra middelen voor versterking crisisbeheersing

Bedragen x € 1.000	Versterking crisisbeheersing aandeel VRU				
Doelen	**2023**	**Toename 2024-2028**	**Eindbeeld structureel**	**Verdeel percentage**	**Verdeel sleutel**
Veiligheidsregio Utrecht (VRU)					
Versterking crisisbeheersing	1.334	1.073	2.408	6%	verdeling BDUR
Informatievoorziening per regio	516	416	928	4%	vast bedrag per regio
Totaal aandeel VRU	**1.850**	**1.489**	**3.336**	**10%**	

Wij verwachten bij de ontwerp-begroting 2024 en de actualisatie van de begroting 2023 (voorjaar 2023) de ophoging van de rijksbijdrage op basis van een beschikking te kunnen verwerken in de begroting, inclusief een voorstel voor de inzet van deze middelen voor de versterking van de crisisbeheersing.

De toekenning van deze extra rijksbijdrage is taakgebonden en heeft daarmee geen effect op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP)[5].

3.6 Toekomstbestendigheid brandweer en doorontwikkeling paraatheidsmodellen

Het Veiligheidsberaad heeft een vervolg gegeven aan het dossier vrijwilligheid door het inrichten van de ‘stuurgroep toekomstbestendig brandweerstelsel’. Deze stuurgroep heeft twee opdrachten gekregen. De eerste opdracht is om voor het onderwerp ‘verplichtend karakter’ van de beschikbaarheid van brandweermedewerkers een implementatieplan uit te werken. De tweede opdracht van de stuurgroep is om te onderzoeken wat andere wenselijke thema’s zijn voor een toekomstbestendig brandweerstelsel. In deze aanvullende opdracht betrekt de stuurgroep ook relevante brandweerontwikkelingen, zoals slagkracht en paraatheid. Vanuit de VRU worden de uitkomsten van de nieuwe stuurgroep gevolgd en daar waar mogelijk actief meegedacht.

Het verplicht aanbrengen van onderscheid tussen vrijwilligers en beroepspersoneel heeft consequenties voor de paraatheid van onze vrijwilligers. We mogen op basis van Europese wetgeving namelijk geen gebruik meer maken van roosters, piketten en kazernering van vrijwilligers. Een gevolg hiervan is dat de zekerheid van opkomst waarschijnlijk lager zal worden.

[5] Bij de toekenning van de middelen is vanuit het rijk nadrukkelijk aangegeven dat het niet de bedoeling om dit in te zetten op andere taakgebieden van de veiligheidsregio’s of de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio’s te verlagen.

Dit betekent dat we gaan nadenken over nieuwe paraatheidsmodellen en beleid gaan maken om te kunnen blijven voldoen aan de verplichte opkomsttijden.

Het landelijke plan van aanpak voor het onderwerp ‘verplichtend karakter’ wordt in 2023 verwacht. Op het moment dat dit plan beschikbaar komt gaan we dit vertalen naar de specifieke situatie in onze regio. Hierbij is het uitgangspunt dat eventuele meerkosten door het rijk (als stelselverantwoordelijke) worden betaald.

3.7 Gebiedsgerichte opkomsttijden

Op dit moment wordt landelijk nieuw beleid opgesteld met betrekking tot opkomsttijden en brandweerdekking. We gaan van objectgerichte opkomsttijden naar gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO). Onderdeel van het systeem van GGO is dat er altijd 3 tankautospuiten binnen 15 minuten ter plaatse moeten kunnen zijn. Het nieuwe kader gebiedsgerichte opkomsttijden zorgt voor een eenduidige werkwijze en landelijke regels omtrent het minimumniveau van brandweerzorg.

Medio 2022 heeft de minister van Justitie en Veiligheid aan de tweede kamer gemeld dat het besluit veiligheidsregio’s met betrekking tot de overgang naar gebiedsgerichte opkomsttijden spoedig wordt aangepast. Zodra de nieuwe systematiek van opkomsttijden in wetgeving is omgezet brengen we de effecten daarvan voor onze regio in kaart. Dit zal resulteren in een nieuw dekkingsplan volgens de landelijke systematiek. Dit plan wordt vervolgens bestuurlijk voorgelegd inclusief bestuurlijke keuzes en bijbehorende financiële consequenties. Hierbij is onze inzet dat het rijk verantwoordelijk is voor de financiering van veranderingen in de taakuitvoering als gevolg van stelselwijzigingen in de wet.

3.8 Proef verbeteren dekking Amersfoort

Tot eind 2023 vindt een proef ter verbetering van de brandweerdekking in Amersfoort plaats. Deze proef richt zich specifiek op de brandweerdekking in Vathorst en de verdere uitbreiding ten noorden van de A1. De verbetering wordt gerealiseerd met een uitbreiding van beroepsbrandweerpersoneel. Na afronding van de pilot zal bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden over de benodigde structurele oplossing. Dit kan op termijn leiden tot een verhoging van de bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP).

Gelijktijdig heeft de gemeente Amersfoort aangegeven dat zij het gebied waarin de huidige post Centrum ligt wil gaan herontwikkelen en dat deze post dus verplaatst moet worden. Omdat er nabij het centrum geen locatie te vinden is waar de activiteiten die nu in de post Centrum worden uitgevoerd gerealiseerd kunnen worden, wordt gezocht naar een locatie voor een nieuwe post Centrum met een repressieve functie en een andere locatie waarin de huidige overige activiteiten worden uitgevoerd (met name voertuigonderhoud). Gegeven de huidige afspraken over de repressieve huisvesting (gebruik om niet) is de (her)huisvesting van de brandweerposten in Amersfoort een lokale aangelegenheid, waarbij het uitgangspunt is dat bij een verplaatsing van de huidige brandweerpost in het centrum in principe geen effect heeft op de beschikbare oppervlakte en functionaliteiten voor de VRU of de gemeentelijke bijdrage voor het basistakenpakket.

De structurele oplossing voor de brandweerdekking in Amersfoort én de herlocatie van de huidige post Centrum wordt als mogelijk in samenhang met elkaar ontwikkeld. Hierbij wordt gestreefd naar een kostenefficiënte oplossing. Bij de actualisatie van de begroting VRU 2023 en de ontwerp-begroting VRU 2024 volgt een update over dit onderwerp.

3.9 Tweede loopbaanbeleid

Sinds 1 januari 2006 is wettelijk vastgelegd dat manschappen hun bezwarende werk voor de duur van maximaal 20 jaar mogen uitoefenen. Daarna volgt hun ‘Tweede Loopbaan’.

Binnen het Landelijk Overleg Arbeidsvoorwaarden Veiligheidsregio's (LOAV) zijn tijdelijke afspraken gemaakt over het te voeren tweede loopbaanbeleid. Het akkoord komt er op neer dat brandweermensen die 15 jaar in een repressieve functie werken nu al een verzoek kunnen doen om na 20 jaar werkzaam te blijven in een repressieve brandweerfunctie. De universiteit van Maastricht doet een vierjarig onderzoek naar de duurzame inzetbaarheid van mensen in een repressieve brandweerfunctie. Na afronding van dit zogeheten Semfire-onderzoek wordt een definitieve nieuwe regeling voor het 2e loopbaanbeleid vastgesteld.

3.10 Cyberveiligheid

Voortdurende aandacht voor cyberveiligheid wordt als gevolg van digitalisering steeds belangrijker en is voor de bescherming van vitale infrastructuur noodzakelijk vanwege de toenemende activiteit van statelijke en criminele actoren. Doordat de VRU meer in beeld is gekomen bij de diverse landelijke crises en hierin steeds zichtbaarder een cruciale rol heeft, is de VRU een aantrekkelijk doelwit geworden om met cyberaanvallen te blokkeren. Om aanvallen te voorkomen wordt met andere veiligheidsregio's samengewerkt aan een gezamenlijke oplossing voor het inrichten van monitoring en support bij cyberaanvallen.
Gezien de huidige dreiging en noodzaak voor een adequate bescherming van onze vitale infrastructuur kunnen we niet wachten op landelijke initiatieven. Dit betekent dat wij hierop vooruitlopend al starten met 24/7- monitoring en support via een externe service.

3.11 Huisvesting

Op 8 november 2021 is in het algemeen bestuur (AB) de evaluatie repressieve huisvesting besproken. Het algemeen bestuur heeft daarbij enerzijds verzocht in samenwerking met de klankbordgroep gemeenten verder te werken aan verbeteringen in de huidige situatie van de repressieve huisvesting en anderzijds besloten in de aanloop naar de nieuwe beleidsperiode het bestuurlijke gesprek te voeren over de wenselijkheid van een onderzoek naar de verschillende scenario's om de huisvesting van de VRU te organiseren.

Op 4 juli 2022 heeft het algemeen bestuur de opdrachtformulering 'Huisvesting VRU' vastgesteld, waarin opdracht is gegeven om de huidige situatie en scenario's voor de toekomstige organisatie van de huisvesting van de VRU in kaart te brengen. Voor de verkenning zijn de volgende bestuurlijke uitgangspunten vastgesteld:

- Visie op huisvesting is toekomstbestendig.
- Het sociaal kapitaal en de maatschappelijke waarden van de VRU (en de gemeenten) in de lokale samenleving worden meegenomen.
- Huisvesting is ondersteunend aan de taakuitvoering.
- Evenredige verdeling van de huisvestingslasten.

Gemeenten en VRU werken in gezamenlijkheid aan het uitvoeren van de opdracht met als resultaat dat de huidige situatie en mogelijke toekomstscenario's in beeld zijn gebracht, waarna het algemeen bestuur een besluit kan nemen om enkele scenario's verdiepend te onderzoeken.

Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een bestuurlijk voorstel waarin scenario's zijn uitgewerkt voor de organisatie van de huisvesting. Hierbij zal naast de inhoudelijke onderbouwing aandacht zijn voor financiële effecten, gemeentelijke (herverdeel-)effecten, risico's en mogelijke beheersmaatregelen.

4 Bijdrage gezamenlijk basistakenpakket

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) in 2024 opgenomen op basis van de mutaties in het financiële kader (zie hoofdstuk 2).

Tabel 12: mutaties gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP)

Bedragen x € 1.000		Mutaties 2024 Totaal						
Gemeente	**Bijdrage GBTP begroting VRU 2023**	**Mutatie CAO-loonaanp. 2023 (inc.)**	**Mutatie concessieverg. 2023 (inc.)**	**Structurele basis begroting 2024**	**Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds**	**Loon-en prijsaanpassing (inclusief BDuR)**	**Mutaties ontwikkelingen en risico's**	**Bijdrage GBTP kadernota VRU 2024**
Amersfoort	10.189	23	118	10.330	135	371	-	10.837
Baarn	1.587	3	18	1.609	119	116	-	1.844
Bunnik	967	2	11	981	13	74	-	1.068
Bunschoten	1.162	3	13	1.178	13	81	-	1.272
De Bilt	2.713	6	31	2.750	159	237	-	3.146
De Ronde Venen	2.697	6	31	2.734	62	253	-	3.049
Eemnes	583	1	7	590	20	43	-	653
Houten	2.409	6	32	2.448	2	256	-	2.706
IJsselstein	1.775	4	21	1.800	4	137	-	1.941
Leusden	1.684	4	20	1.708	2	206	-	1.916
Lopik	897	2	10	909	-54	52	-	907
Montfoort	838	2	9	849	8	58	-	915
Nieuwegein	3.884	9	47	3.940	-2	99	-	4.038
Oudewater	599	1	7	607	29	42	-	678
Renswoude	369	1	4	373	-12	21	-	382
Rhenen	1.188	3	14	1.204	20	93	-	1.317
Soest	2.750	6	31	2.787	172	176	-	3.135
Stichtse Vecht	3.951	9	44	4.004	203	341	-	4.548
Utrecht	28.741	68	353	29.162	-1.416	2.673	-	30.419
Utrechtse Heuvelrug	3.161	7	35	3.203	165	286	-	3.654
Veenendaal	3.302	9	48	3.359	1	203	-	3.563
Vijfheerenlanden	3.580	7	39	3.626	8	150	-	3.784
Wijk bij Duurstede	1.438	3	16	1.458	87	130	-	1.675
Woerden	3.092	7	36	3.135	102	221	-	3.458
Woudenberg	721	2	8	731	34	56	-	821
Zeist	4.212	9	48	4.269	125	180	-	4.575
Totaal	**88.489**	**203**	**1.052**	**89.744**	**-**	**6.557**	**-**	**96.301**

In tabel 13 is de ontwikkeling van de totale gemeentelijke bijdrage op het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) nader toegelicht.

Tabel 13: ontwikkeling gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket

Bedragen x € 1.000			
Ontwikkeling bijdrage GBTP	**Structureel**	**Incidenteel**	**Totaal**
Bijdrage GBTP vastgestelde begroting VRU 2023	**89.744**	**-1.255**	**88.489**
Mutaties in meerjarenraming			
Mutatie loonaanpassing CAO (wegvallen incidentele dekking 2023)	-	203	**203**
Mutatie concessievergoeding OMS (wegvallen incidentele dekking 2023)	-	1.052	**1.052**
Structurele basis 2024 vastgestelde begroting VRU 2023	*89.744*	-	***89.744***
Mutaties financieel kader 2024 (hoofdstuk 2)	6.557	-	**6.557**
Mutaties ontwikkelingen en risico's 2024 (hoofdstuk 3)	-	-	**-**
Totaal mutatie kadernota VRU 2024	*6.557*	-	***6.557***
Bijdrage GBTP kadernota 2024	**96.301**	**-**	**96.301**

De mutaties in de meerjarenraming vloeien voort uit besluiten die zijn genomen bij de vaststelling van de begroting 2022 (concessievergoeding OMS) en 2023 (doorwerking loonaanpassing CAO). De mutaties in het financieel kader hebben betrekking op de technische actualisatie van de loon- en prijscompensatie en de BDuR.

5 Vergoeding individueel gemeentelijk pluspakket

In tabel 14 is per gemeente de ontwikkeling van de vergoeding voor het gemeentelijk pluspakket (IGPP) opgenomen. Vanaf 2018 zijn de taakuitvoeringsovereenkomsten (TUO's) afgesloten voor onbepaalde tijd. Voor 2024 gaan we daarom uit van voortzetting van de plustaken. De vergoedingen voor 2024 kunnen nog veranderen als er tussentijds nog wijzigingen in de TUO's worden doorgevoerd.

Tabel 14: ontwikkeling vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP)

Bedragen x € 1.000

Gemeente	Vergoeding IGPP begroting VRU 2023	Mutatie TUO incl. loon- & prijs-aanpassing 2023	Mutatie TUO incl. loon- & prijs-aanpassing 2024	Vergoeding IGPP kadernota VRU 2024
Amersfoort	473	21	13	507
Baarn	25	1	1	27
Bunnik	-	-	-	-
Bunschoten	20	0	1	21
De Bilt	-	-	-	-
De Ronde Venen	-	-	-	-
Eemnes	40	1	1	43
Houten	63	1	-1	63
IJsselstein	16	1	-0	17
Leusden	-	-	-	-
Lopik	-	-	-	-
Montfoort	-	-	-	-
Nieuwegein	-	-	-	-
Nog toe te rekenen	-	-	-	-
Oudewater	20	1	1	21
Renswoude	-	-	-	-
Rhenen	-	-	-	-
Soest	79	3	3	85
Stichtse Vecht	-	-	-	-
Utrecht	1.021	38	33	1.091
Utrechtse Heuvelrug	102	1	0	104
Veenendaal	71	2	-3	70
Vijfheerenlanden	164	1	1	166
Wijk bij Duurstede	84	0	-1	83
Woerden	144	6	4	155
Woudenberg	-	-	-	-
Zeist *	937	110	27	1.073
Totaal	**3.259**	**187**	**79**	**3.526**

* De indexatiemethodiek van het maatwerkpakket (met betrekking tot de erfpachtovereenkomst) van de gemeente Zeist wijkt voor 2023 af van de systematiek van algemene prijsaanpassing die de VRU hanteert (paragraaf 2.3). Dit verklaart de relatief grotere mutatie voor 2023 voor de gemeente Zeist. Voor 2024 is vooralsnog uitgegaan van de algemene prijsaanpassing, omdat het specifieke indexcijfer voor dit jaar nog niet beschikbaar is.

6 Bijlagen

6.1 Bijlage 1: Uitkering gemeentefonds, onderdeel B&R

In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen die de gemeenten in het gemeentefonds ontvangen voor het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding. De bedragen voor 2022-2024 zijn gebaseerd op de septembercirculaire gemeentefonds 2022 (SC 2022).

Tabel 15: bedragen GF onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding per gemeente

Bedragen x € 1.000	**Bedrag subcluster Brandweer en Rampenbestrijding**				
	2021	**2022**	**2022**	**2023**	**2024**
Gemeente	(SC 2021)	(SC 2021)	(SC 2022)	(SC 2022)	(SC 2022)
Amersfoort	11.266	11.752	12.388	12.940	13.642
Baarn	1.724	1.799	1.862	2.126	2.242
Bunnik	1.056	1.101	1.151	1.207	1.273
Bunschoten	1.277	1.332	1.401	1.463	1.543
De Bilt	2.915	3.041	3.162	3.518	3.709
De Ronde Venen	2.951	3.078	3.217	3.422	3.608
Eemnes	622	649	669	728	768
Houten	3.055	3.187	3.337	3.586	3.781
IJsselstein	2.011	2.098	2.187	2.491	2.626
Leusden	1.901	1.984	2.070	2.252	2.374
Lopik	953	993	1.033	982	1.035
Montfoort	888	926	965	1.005	1.060
Nieuwegein	4.515	4.710	4.992	5.020	5.293
Oudewater	633	660	685	752	793
Renswoude	387	403	420	412	435
Rhenen	1.320	1.376	1.428	1.523	1.605
Soest	2.978	3.108	3.279	3.619	3.815
Stichtse Vecht	4.233	4.416	4.565	5.059	5.334
Utrecht (gemeente)	33.624	35.058	37.116	35.799	37.744
Utrechtse Heuvelrug	3.348	3.494	3.621	4.002	4.219
Veenendaal	4.549	4.745	5.001	5.187	5.469
Vijfheerenlanden	3.692	3.851	4.057	4.139	4.364
Wijk bij Duurstede	1.528	1.593	1.659	1.844	1.944
Woerden	3.412	3.559	3.699	4.011	4.229
Woudenberg	770	804	848	917	967
Zeist	4.563	4.761	4.944	5.329	5.618
Totaal	**100.172**	**104.478**	**109.756**	**113.333**	**119.490**

De stand in de septembercirculaire 2022 voor het uitkeringsjaar 2022 is circa 5,1% hoger in vergelijking met de stand in de septembercirculaire 2021. Dit is de optelsom van een hogere algemene bijdrage (accres) vanwege hogere Rijksuitgaven en de ontwikkeling van de basisgegevens van kostenverklarende maatstaven. Voor 2023 en 2024 is een stijging van de objectieve budgetten van respectievelijk 3,3% en 5,4% voorzien. In deze ontwikkeling is rekening gehouden met de gevolgen van de herijking van het gemeentefonds en ontwikkeling van het gemeentefonds voor een hoger geraamde algemene bijdrage (accres).

Opgemerkt wordt dat de begroting van gemeenten ten aanzien van de brandweer en rampenbestrijding naast de bijdrage aan de VRU ook bestaat uit andere kosten zoals de huisvestingskosten voor de brandweerposten (voor zover dit niet via het individueel gemeentelijk pluspakket bij de VRU wordt afgenomen), de kosten voor de gemeentelijke crisisbeheersing en de bluswatervoorziening.

6.2 Bijlage 2: Meerjarenraming bijdragen en vergoedingen 2024-2027

Tabel 16: bijdragen en vergoedingen 2024-2027 per gemeente

Bedragen x € 1.000

Gemeente	GBTP 2024	IGPP 2024	Bijdrage 2024	GBTP 2025	IGPP 2025	Bijdrage 2025	GBTP 2026	IGPP 2026	Bijdrage 2026	GBTP 2027	IGPP 2027	Bijdrage 2027
Amersfoort	10.837	507	11.344	10.837	507	11.344	10.837	507	11.344	10.837	507	11.344
Baarn	1.844	27	1.870	1.844	27	1.870	1.844	27	1.870	1.844	27	1.870
Bunnik	1.068	-	1.068	1.068	-	1.068	1.068	-	1.068	1.068	-	1.068
Bunschoten	1.272	21	1.293	1.272	21	1.293	1.272	21	1.293	1.272	21	1.293
De Bilt	3.146	-	3.146	3.146	-	3.146	3.146	-	3.146	3.146	-	3.146
De Ronde Venen	3.049	-	3.049	3.049	-	3.049	3.049	-	3.049	3.049	-	3.049
Eemnes	653	43	697	653	43	697	653	43	697	653	43	697
Houten	2.706	63	2.769	2.706	62	2.768	2.706	61	2.767	2.706	61	2.767
IJsselstein	1.941	17	1.958	1.941	17	1.958	1.941	17	1.958	1.941	17	1.958
Leusden	1.916	-	1.916	1.916	-	1.916	1.916	-	1.916	1.916	-	1.916
Lopik	907	-	907	907	-	907	907	-	907	907	-	907
Montfoort	915	-	915	915	-	915	915	-	915	915	-	915
Nieuwegein	4.038	-	4.038	4.038	-	4.038	4.038	-	4.038	4.038	-	4.038
Oudewater	678	21	699	678	21	699	678	21	699	678	21	699
Renswoude	382	-	382	382	-	382	382	-	382	382	-	382
Rhenen	1.317	-	1.317	1.317	-	1.317	1.317	-	1.317	1.317	-	1.317
Soest	3.135	85	3.220	3.135	85	3.220	3.135	85	3.220	3.135	85	3.220
Stichtse Vecht	4.548	-	4.548	4.548	-	4.548	4.548	-	4.548	4.548	-	4.548
Utrecht	30.419	1.091	31.511	30.419	690	31.109	30.419	690	31.109	30.419	690	31.109
Utrechtse Heuvelrug	3.654	104	3.758	3.654	102	3.756	3.654	101	3.755	3.654	100	3.754
Veenendaal	3.563	70	3.632	3.563	62	3.624	3.563	62	3.624	3.563	62	3.624
Vijfheerenlanden	3.784	166	3.950	3.784	166	3.950	3.784	166	3.950	3.784	166	3.950
Wijk bij Duurstede	1.675	83	1.758	1.675	82	1.757	1.675	81	1.756	1.675	80	1.754
Woerden	3.458	155	3.612	3.458	155	3.612	3.458	155	3.612	3.458	155	3.612
Woudenberg	821	-	821	821	-	821	821	-	821	821	-	821
Zeist	4.575	1.073	5.648	4.575	1.073	5.648	4.575	1.073	5.648	4.575	1.073	5.648
Totaal	**96.301**	**3.526**	**99.827**	**96.301**	**3.113**	**99.414**	**96.301**	**3.110**	**99.411**	**96.301**	**3.107**	**99.408**

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	3166
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 januari 2023
Agendapunt	11
Titel	Raadsbrief Reactie Rapport Coronalessen Gemeente Utrecht
ID	3358
Behandelend ambtenaar	A. Bibo
Telefoon	14030
E-mail	annemarie.bibo@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Bestuurlijke zaken
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	26 januari 2023

Voorgesteld besluit

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	A. Bibo	**Datum**	13 september 2022
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	10449209
E-mail	annemarie.bibo@utrecht.nl	**Onderwerp**	Reactie Rapport coronalessen Gemeente Utrecht
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Bestuurlijke Zaken

Geachte leden van de raad,

Op 8 juli j.l. boden wij u met deze brief het rapport ‘Grote stad, langdurige crisis: Leren van twee jaar Utrechtse Corona-ervaringen’ aan. Gezien het naderende reces ontbrak in juli onze inhoudelijke reactie op het rapport nog. Ons gesprek met de onderzoekers heeft recent plaatsgevonden. In onze beantwoording van SV2022-97 ‘Leren leven met corona’ vernam u eerder hoe wij op dit moment al aan de slag zijn met de geleerde lessen. We hebben zelf onze voorbereidingen getroffen en hebben een sectorplan voor de gemeente opgesteld. We zijn in gesprek met de relevante netwerken om als stad zo goed mogelijk te anticiperen op een eventuele opleving in het najaar.

Onze reactie op de tiental aanbevelingen uit het rapport laat zich als volgt samenvatten:

1. *Zet in op doe-kracht*
   De aanbeveling heeft betrekking op ruimte voor initiatief, creativiteit en “doen wat nodig is”. Wij herkennen ons in het geschetste beeld en het is één van de doorslaggevende factoren geweest van onze Utrechtse aanpak. Deze aanpak was het sterkst waar we expliciet de regie namen. We zetten deze lijn onverminderd door bij de aanpak van de huidige crises. Een goed voorbeeld is de recente aanpak van de huisvesting van de statushouders: een reguliere taak die op een andere manier is aangepakt en tot snelle resultaten heeft geleid. De mate waarin ‘doe-kracht’ aanwezig is, verschilt per gemeentelijk organisatieonderdeel. Het inzetten ervan vraagt continue alertheid van bestuur en management, waarbij evenwicht tussen resultaatgerichtheid en betrouwbaarheid gezocht moet worden.

2. *Stuur en organiseer op nabijheid*
   Deze aanbeveling gaat over het werken in partnerschap, korte lijntjes houden met betrokkenen en weten wat er leeft en speelt in de stad. “Sturen op nabijheid” noemen de onderzoekers het. De aanbeveling is herkenbaar en in het coalitieakkoord ook als leidend principe gekozen met ‘Contact maakt de stad’.

3. *Ga actief op zoek naar zachte signalen van harde problemen*
   Deze aanbeveling gaat in op de achilleshiel van het werken in partnerschappen, namelijk hoe “dekkend” is het (geïnstitutionaliseerde) netwerk echt? Het is één van de grootste uitdagingen om de blinde vlekken in ons netwerk te ontdekken en nieuwe verbindingen te leggen. De onderzoekers deden de aanbeveling om hier meer systematisch naar op zoek te gaan, gekoppeld aan specifieke vraagstukken. (Bijvoorbeeld door de vraag te stellen: welke groepen mogen we bij deze opgave in elk geval niet vergeten?) Wij willen hier passend bij de ambitie ‘Contact maakt de stad’ werk van maken.

4. *Versterk het vermogen tot herprioriteren*
   Deze aanbeveling raakt aan werkdruk en (soms zware) belasting van medewerkers. De onderzoekers merken terecht op dat de organisatie diep is gegaan tijdens de pandemie en dat het van belang is hier oog voor te houden. De aanbeveling raakt aan de gedrevenheid en betrokkenheid en het grote oplossingsvermogen in onze organisatie. Het is helder dat we als organisatie hieraan moeten werken en het is zoeken naar een effectieve manier om dat te doen. De oplossingsrichting ligt in het tijdig krijgen van concrete voorstellen uit de organisatie.

5. *Waardeer en borg de robuuste uitvoering*
   Deze aanbeveling gaat over de (her)waardering van de uitvoering waar deze crisis ontegenzeggelijk aan heeft bijdragen. De nieuwe coalitie heeft uitvoeringskracht in het akkoord zeer serieus genomen en hiervoor ook middelen beschikbaar gesteld.

6. *Opereer zelfbewust in bovenlokale crisisregimes*
   Deze aanbeveling gaat in op de gemeente als onderdeel van een groter ‘netwerk’ (G4, VRU, VB). Wij herkennen wat de onderzoekers opmerken over onze manier van werken en doen ons best zo veel mogelijk autonoom en zelfbewust te opereren in partnerschappen.

7. *Investeer in inclusieve publiekscommunicatie en effectieve gedragsbeïnvloeding*
   Deze aanbeveling gaat in op investeren in fijnmazige wijk- en doelgroepengerichte (crisis)communicatie. Het heeft de voorkeur om in Utrecht bij een pandemie van deze grootte inwoners te bereiken via massamediale campagnes in meerdere talen, wat helpt om de pandemie effectief te bestrijden. Daarnaast is het van belang om direct in te zetten op bereik van de bewoners die de taal niet machtig zijn en soms in hun eigen gemeenschap andere verhalen horen dan die van het Rijk. Die aanpak is intensief, maar effectief en geeft op langere termijn goede resultaten in verandering van kennis, houding en gewenst gedrag

8. *Tref voorbereidingen voor langdurige crises*
   Deze aanbeveling gaat in op het belang van vooruitkijken naar volgende crises (die zich reeds hebben aangediend). Ons uitgangspunt is dat de aard van de crisis bepaald hoe de organisatie wordt ingericht en zo werken we ook nu met de Oekraïnecrisis en de opvang van asielzoekers en statushouders. We kijken ook verder vooruit. Voor de zomer is opdracht gegeven aan de afdeling Onderzoek om in de aanloop naar de VJN de middellange termijn maatschappelijke effecten van de Oekraïne oorlog en vluchtelingencrisis in beeld te brengen. Ook bereiden we ons voor op periodes van langdurige schaarste d.m.v. het uitwerken van de rol van de gemeente en van handelingsperspectieven voor inwoners en partners en d.m.v. een crisisoefening.

9. *Hou elkaar wel scherp*
   Er ging veel goed, maar er is altijd ruimte voor verbetering en daar moeten we elkaar scherp op houden. Deze aanbeveling heeft direct raakvlakken met het visitatierapport ‘Knooppunt van oplossingen’ wat eerder eind 2021 verscheen.

10. *IJk het crisiskompas*
    Deze aanbeveling stelt een aantal relevante vragen waar het bestuur en de organisatie zich over zou moeten buigen in het kader van reflectie en evaluatie. Bijvoorbeeld de rolverdeling tussen gemeente en partners tijdens een (korte of langdurige) crisis. Hiervoor bereiden we een bijeenkomst voor in het najaar met stedelijke partners en netwerken. Of bijvoorbeeld het anticiperen op ethische dilemma’s tijdens een crisis. Al eerder is in het college middels een moreel beraad gesproken over toegangsvraagstukken tijdens een pandemie; dit wordt met ons college in het najaar herhaald.

Wij nemen de aanbevelingen uit het rapport zeer ter harte. Hiermee geven we opvolging aan de aanbevelingen. Als de raad behoefte heeft aan een sessie over het rapport en de geleerde lessen van twee jaar coronacrisis, al dan niet in aanwezigheid van de onderzoekers, of interesse heeft in de te nemen voorbereidingen voor een (eventueel) nieuwe golf, dan organiseren we dat uiteraard graag.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Grote stad, langdurige crisis: Leren van twee jaar Utrechtse Corona-ervaringen

29 juni 2022

Prof. dr. Arjen Boin
Crisisplan B.V.

Prof. dr. Paul 't Hart
Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Samenvatting van de belangrijkste inzichten 2
1. De context: een multicrisis 4
1.1 Ongekende uitdagingen 4
1.2 Focus en bijdrage van dit rapport 6
2. Hoe Utrecht zich organiseerde 8
2.1 De bestuurlijke context: een gelaagde crisisstructuur 8
2.2 De gemeente als improviserende crisisorganisatie: zoeken naar cadans en balans 8
2.3 Een dubbelrol voor de burgemeester 11
2.4 Externe organisatie: actief partneren in de stad 12
3. Basisprincipes van een 'Utrechtse aanpak' 13
3.1 Hanteer de menselijke maat 13
3.2 Bied vangnetten voor de kwetsbaarsten 14
3.3 Handhaaf met coulance 14
3.4 Durf te improviseren 14
3.5 Benut de lokale netwerken 15
3.6 Volg het Rijk 15
4. De praktijk van het Utrechtse crisismanagement 17
4.1 Het begrijpen van de crisis: voelsprieten, dashboards en scenario's 17
4.2 Vorm geven aan de respons: sturing, handhaving en ondersteuning 19
4.2.1 Sturing en handhaving 19
4.2.2 Versterken van veerkracht 20
4.3 Het communiceren van de crisis: luisteren, vertellen, beïnvloeden 21
4.4 Verantwoording afleggen over de crisisrespons: informeren, debatteren, bijsturen 22
5. Leren van de Corona-ervaringen 24
5.1 Inzichten van de geïnterviewden 24
5.2 Speerpunten voor Utrechtse weerbaarheid 28
Appendix 1: Lijst van geïnterviewde personen 35
Appendix 2: Organigram Crisisorganisatie Gemeente Utrecht 38

Samenvatting van de belangrijkste inzichten

De pandemie kwam voor de gemeente Utrecht als een totale verrassing. Er was geen plan waarop de gemeente kon terugvallen.

Het gedwongen thuiswerken zorgde voor een extra uitdaging. Daar heeft de gemeente snel en effectief op gereageerd. Binnen enkele weken kon vrijwel iedereen thuiswerken. Het management toonde zich daarbij consciëntieus en zorgzaam naar haar medewerkers.

De Utrechtse aanpak van de crisis waaraan de hele gemeenschap in allerlei facetten werd blootgesteld werd gestut door een bestuurlijke filosofie waarin de menselijke maat, flexibiliteit en netwerken centraal stonden.

De gemeente moest op zoek naar een gepaste werkwijze. Daar slaagde de gemeente vrij snel in. Het opgetuigde coronabeleidsteam kreeg een spilfunctie in de crisisrespons.

De burgemeester werd in een dubbelrol gedwongen: burgervader/moeder en voorzitter van de Veiligheidsregio. De drie burgemeesters hebben deze dubbelrol tijdens de pandemie op eigen wijze ingevuld.

De politieke en bestuurlijke speelruimte van de gemeente was beperkt. De meeste belangrijke beslissingen werden in Den Haag of in de Veiligheidsregio genomen. De gemeente heeft loyaal uitvoering gegeven aan de Haagse richtlijnen. Tegelijkertijd werd in overeenstemming met bovengenoemde filosofie gezocht naar ruimte voor ‘uitzonderingen’. Vooral in de uitvoering werden daartoe soms de randen van de richtlijnen opgezocht.

De gemeente maakte effectief gebruik van bestaande netwerken om crisisregels uit te leggen en draagvlak voor die regels te kweken. Ook werden de netwerken benut om informatie uit de wijken en sectoren op te halen.

Binnen de bestaande juridische en bestuurlijke beperkingen heeft de gemeente de kritieke crisistaken – ophalen en analyseren van informatie, sturing en handhaving, communicatie en verantwoording – op effectieve wijze uitgevoerd. Respondenten plaatsten enkele kanttekeningen die door bestuurders worden (h)erkend.

Uit interviews met de ruim 50 respondenten kwamen de volgende lessen naar voren:

- Utrecht is in staat met grootschalige crises om te gaan.
- *Business continuity* is van kritiek belang.
- De crisis heeft ook mogelijkheden tot verbetering en versterking van beleid en organisatie geboden (en die zijn ook benut).
- De uitvoerders hebben een belangrijke rol gespeeld tijdens de pandemie.
- Een langdurige crisis trekt een zware wissel op de organisaties en samenleving.
- De gemeente was in staat ruime financiële ondersteuning te organiseren voor kwetsbaren in de samenleving.
- De samenwerking met de Veiligheidsregio Utrecht is, na een aarzelend begin, goed verlopen.
- Het blijft een uitdaging om de verschillende doelgroepen allemaal te bereiken tijdens een grootschalige crisis.
- Het ‘sturen door en met netwerken’ heeft uitstekend gewerkt.

De onderzoekers hebben de volgende aanbevelingen geformuleerd met het oog op verdere versterking van de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid:

- Borg en versterk de ‘doe kracht’ en het improvisatievermogen van de gemeente.
- Stuur op nabijheid: blijf inzetten op crisis management dat aansluit bij de vele netwerken die Utrecht rijk is.
- Ga actief op zoek naar ‘zachte signalen’ van harde problemen.
- Versterk het vermogen tot herprioriteren binnen de organisatie.
- Borg de herwaardering voor de uitvoering.
- Opereer zelfbewust in bovenlokale crisisregimes.
- Investeer in inclusieve en effectieve crisiscommunicatie.
- Tref voorbereidingen voor langdurige crises (borg de lessen die tijdens corona zijn geleerd).
- Zet in op een cultuur van kritische deliberatie. Juist in crisis is het zaak elkaar scherp te houden.
- Initieer een politieke en maatschappelijke discussie over wat redelijkerwijs tijdens een langdurige crisis van de gemeente verwacht mag worden.

1. De context: een multicrisis

1.1 Ongekende uitdagingen

De COVID-19 pandemie confronteerde Nederland met een crisis van ongekende omvang en duur. Een levensgevaarlijk virus verspreidde zich razendsnel. De regering zag zich genoodzaakte verregaande maatregelen te treffen: Nederland ging meerdere malen langdurig op slot. Hemel en aarde werden bewogen om snel aan beschermingsmiddelen te komen en zoveel mogelijk mensen te vaccineren. De voorheen zo gekoesterde begrotingsdiscipline ging op de helling: er werden tientallen miljarden in de economie gepompt. Geen enkele sector of organisatie ontsnapte aan de gevolgen van het pandemische crisisregime.[1]

Elke crisis is moeilijk voor burgers en bestuurders.[2] COVID-19 was *extreem* moeilijk. Het virus bedreigde de levens van een relatief kleine groep mensen direct (ouderen, kwetsbaren), maar vroeg offers van iedereen, dus ook van mensen die niet of nauwelijks werden bedreigd. In vrijwel elke crisis neemt de onzekerheid af met de toename van informatie en analyse. De COVID-19 crisis veranderde constant en bracht juist nieuwe onzekerheden.

Nieuwe varianten, maar ook nieuwe problemen (economie, jeugd, internationale ontwikkelingen, testcapaciteit, vaccinaties) zorgden voor *permanente onzekerheid*. De medische crisis werd een sociale crisis. Nieuwe groepen werden getroffen (het waren niet alleen de ouderen die in het ziekenhuis terecht kwamen). De lange-termijn gevolgen van de crisis zijn tot op de dag van vandaag onduidelijk en verontrustend. En de dreiging van nieuwe besmettingsgolven is op het moment van schrijven helemaal nog niet voorbij (terwijl ondertussen de respons op de Oekraïnecrisis grote inspanningen van de verschillende overheden vraagt).

COVID-19 was een 'ongekende crisis'.[3] Het was, zoals veel respondenten ons vertelden, 'varen in de mist' en 'sturen zonder antwoorden'. Het is belangrijk dit nationale 'decor' – waartegen de Utrechtse crisisbestrijding vorm moest krijgen – goed in het vizier te hebben. Dat 'decor' laat zich als volgt beschrijven:

1. De *continuïteit van publieke dienstverlening stond acuut onder druk*. In maart 2020 moest in het hele land ineens iedereen naar huis. Kritieke processen – van vuilnis ophalen tot openbare orde en veiligheid – moesten worden gewaarborgd. Thuiswerkers moesten worden gefaciliteerd.

2. De *'ongeziene' heftigheid van de pandemie in de verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT)*. De politieke en bestuurlijke focus richtte zich aanvankelijk op de ziekenhuizen, in het bijzonder de IC's. Ondertussen werd de VVT sector met dramatische situaties geconfronteerd die (te) lang 'onder de radar' bleven.[4]

---

[1] Zie bijvoorbeeld Vina Wijkhuijs en Menno van Duin (2021), *Lessen uit de Coronacrisis: Het Jaar 2020*. Den Haag: Boombestuurskunde.

[2] Voor een overzicht van uitdagingen voor bestuurders, zie Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern & Bengt Sundelius (2017), *The Politics of Crisis Management*, Cambridge University Press. Voor een overzicht van maatschappelijke uitdagingen, zie Havidán Rodriguez, Enrico Quarantelli & Russell Dynes (red.), *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer 2007.

[3] Zie Arjen Boin, Renee Linck, Menno van Duin, Jessy Hendriks, Emily Berger & Laurens van der Varst (2020), *Versterken van Veerkracht: Naar een Gezamenlijke Aanpak van Ongekende Crises.* Arnhem: IFV.

[4] Zie het eerste rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022), *Aanpak Coronacrisis – Deel 1: tot september 2020*. Den Haag: OVV.

3. *Schaarse persoonlijke beschermingsmiddelen*. Al snel bestond overal een tekort aan testcapaciteit en mondkapjes. Vooral in sectoren waarin de 'anderhalve meter' geen optie was, veroorzaakte deze schaarste grote problemen.

4. Zoals vrijwel altijd het geval is trof ook deze ramp in eerste instantie de *kwetsbare mensen in de samenleving* (denk aan ouderen, zieken, eenzamen, daklozen). Het is onder normale omstandigheden al moeilijk genoeg om deze doelgroepen te bereiken en te ondersteunen. Wanneer menselijk contact wordt beperkt, wordt de uitdaging nog moeilijker.

5. Economie en samenleving ondergingen een stresstest van de eerste orde. Verschillende bedrijfssectoren stonden op omvallen. Velen werden in hun bestaanszekerheid bedreigd. Het Rijk maakte snel veel geld vrij om mensen, organisaties en bedrijven te ondersteunen. Dit moest op een doeltreffende, eerlijke en doelmatige wijze – en in heel korte tijd – worden georganiseerd.

6. *Handhaving van opgelegde crisismaatregelen*. De regering vaardigde reeksen maatregelen uit die bedrijfsactiviteiten, het openbare leven en de vrijheid van burgers significant beperkten. Die regels moesten lokaal worden gehandhaafd in verschillende openbare ruimten en met betrekking tot specifieke doelgroepen, bedrijven en culturele instellingen. Het was bij het handhaven van de 'anderhalvemeter regel' soms spannend in de parken, in wijken en bij de grote demonstraties. Het vroeg continu om afwegingen, van handhavers op straat en van bestuurders: ingrijpen of niet, en zo ja, hoe dan?

7. De pandemie vergde veel van het *organisatie- en improvisatievermogen van lokale organisaties*. Zo ontstond bijvoorbeeld enorme druk op de GGD om snel vaccinatielocaties te regelen waar grote groepen mensen op veilige wijze hun vaccinatie konden halen. Scholen moesten voortdurend heen en weer tussen klassikaal, virtueel en hybride les geven, tegen een decor van massale besmettingen onder leerlingen, ouders en personeel. Het waren nieuwe, cruciale omstandigheden en taken waar deze organisaties logischerwijs niet op waren voorbereid.

8. De pandemie zorgde na verloop van tijd ook voor een *ethische uitdaging*. Hoe om te gaan met de kleine minderheid die zich om verschillende redenen niet wilde laten vaccineren? De discussie rond '3G' en '2G' creëerde een diepe tegenstelling tussen het perspectief van effectiviteit en inclusiviteit. Burgers dwingen of uitsluiten in naam van crisisbestrijding – het is een discussie die bestuurders in 'normale' tijden zelden of nooit hoeven te voeren.

9. Een langdurige crisis die gemarkeerd wordt door het *aanzwellen en afrollen van meerdere golven* vereist stuurmanskunst. Timing is dan cruciaal: wanneer kunnen we terug naar normaal? Wanneer moeten we opschalen? Dit is misschien wel één van de moeilijkste crisismanagement uitdaging voor gezagsdragers. In een 'flitscrisis' kan het nadenken over de 'nafase' wel even wachten totdat het ergste voorbij is. In een langdurige crisis, met piekmomenten en verraderlijke fasen van 'normaliteit', is het belangrijk een *lange-termijn strategie* te formuleren. Dit vraagt om bestuurlijk vooruitdenken, het aflopen van *what-if* vragen, het kiezen van tijdshorizonnen en assumpties (bijvoorbeeld over economisch herstel en 'stuwmeren' van zorgvraag). Lokale crisismanagers moesten daarbij steeds de dynamiek van de crisis en de intenties van bovenlokale bestuurders 'lezen' om tijdig klaar te zijn voor eventuele koerswijzigingen. Dat vroeg veel van hun anticipatie- en aanpassingsvermogen.

10. De bevolking was aanvankelijk bang en meer dan bereid om gevolg te geven aan de door de regering uitgevaardigde maatregelen. Hoe langer de crisis duurde, hoe ongeduldiger burgers en ondernemers werden. Solidariteit maakte plaats voor sociale fragmentatie en politisering. Het duurde niet lang voordat bestuurders – lokaal en nationaal – boze burgers tegenover zich vonden.

Gaandeweg werd dit *afnemend draagvlak voor de (landelijke) maatregelen* een bron van hoofdbrekens voor lokale bestuurders.

1.2 Focus en bijdrage van dit rapport

Bovengenoemde uitdagingen speelden ook in de stad Utrecht. Onze respondenten, zo vertelden ze ons, werden totaal verrast. Sommigen hadden moeite te doorgronden wat op hen af kwam. De stad werd in de loop van de twee jaar pandemiebestrijding steeds weer geconfronteerd met netelige, soms ronduit tragische problemen en complexe uitdagingen die bestuurders op alle niveaus dwongen tot het aanspreken van hun organisatie- en improvisatievermogen.

Het Utrechtse gemeentebestuur zat in deze crisis zelden zelf aan het stuur. In het nationale regime van pandemiebestrijding en crisisbestrijding waren de gemeenten toch eerst en vooral als 'uitvoeringsloket' van Rijks- en regio-sturing bedacht en gepositioneerd. De gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland heet te zijn, werd opnieuw uitgevonden. Dat knelde en schuurde, en vroeg om veel vertaal- en laveerwerk tussen de bestuurslagen.[5]

In dit rapport beschouwen wij de manier waarop Utrecht met de uitdagingen van de eerste twee jaar Covid-19 is omgegaan. We hebben in een mix van individuele en groepsinterviews met bestuurders, ambtenaren en partijen in de stad een groot aantal betrokkenen gesproken die ons op openhartige wijze hebben verteld hoe zij de crisis hebben beleefd (in de appendix is de lijst van respondenten opgenomen). Ook hebben wij grote stapels documenten mogen inzien. Een begeleidingscommissie heeft een eerste versie van commentaar voorzien.

Wij hebben tijdens ons onderzoek op volle medewerking kunnen rekenen. De enige substantiële beperking was dat behoudens een toen net geïnstalleerde nieuwkomer geen van de voor een interview aangezochte raadsleden is ingegaan op onze uitnodiging. Dat heeft ons zicht op de politieke dynamiek (bijvoorbeeld rond informatievoorziening aan de raad en in de raad veelbesproken kwesties zoals het terrassenbeleid) van de Utrechtse crisisrespons nogal beperkt.

Het doel van het onderzoek is als volgt omschreven: "het optekenen van lessen zoals die door de betrokkenen zijn opgedaan. De lessen worden gerelateerd aan het functioneren van de crisisorganisatie." Dit rapport behelst daarom nadrukkelijk geen evaluatie, waarin we het optreden van functionarissen en organisaties tegen het licht van een normatief beoordelingskader houden. De lange duur, de vele betrokken actoren en het complexe karakter van deze crisis maken een dergelijke evaluatie schier onmogelijk. De opdrachtgever achtte het daarom belangrijker (en van groter praktisch nut) om geleerde en te leren lessen in kaart te brengen zodat die in de toekomst tot een versteviging van de Utrechtse 'crisisbestuurskracht' kunnen leiden.

Wij hebben ons bij de zoektocht naar deze lessen vooral gericht op de volgende vragen:

- Hoe zijn de bestuurlijke organisatie, rolkeuze, prioritering, taakverdeling, en werkwijzen aangepast tijdens de crisis?
- Hoe konden Utrechtse bestuurders doen wat nodig was met beperkte speelruimte om eigen beleid te voeren? Hoe hebben bestuurders geprobeerd recht te doen aan de 'Utrechtse bestuursfilosofie' van sociaal (een *caring government* willen zijn) en samenwerkend met partijen in de stad (in plaats van *top-down* verordonnerend)?
- Wat zien de betrokken bestuurders, ambtenaren en partijen in de stad als de belangrijkste inzichten, verworvenheden en tekortkomingen die tijdens twee jaar pandemie aan het licht

[5] Zie bovengenoemd OVV-rapport alsook het rapport van de commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's uit december 2020: https://open.overheid.nl/repository/ronl-ba7df199-91c7-4f4b-8469-5e775b4fc4aa/1/pdf/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s.pdf .

zijn gekomen? Wat hebben betrokkenen geleerd? Heeft de crisis wellicht ook positieve gevolgen teweeg gebracht?
- Wat is nodig om na ruim twee jaar pandemie-ervaring de 'crisisbestuurskracht' van het gemeentebestuur te consolideren en te vergroten?

We hebben gestreefd naar een compacte, leesbare rapportage, die vooral is gericht op het trekken van generieke lessen die in de toekomst bruikbaar zijn. We hebben geprobeerd lessen op te halen uit zoveel mogelijk sectoren/themagroepen (openbare orde en veiligheid, openbare ruimte, economie en horeca, jeugd en sociaal domein etc.).

Deze lessen zijn belangrijk in het licht van het feit dat land en stad in de komende decennia ongetwijfeld vaker te maken zullen krijgen met grootschalige crises. Maar belangrijker nog: de pandemie is nog niet voorbij. Een nieuwe besmettingsgolf is al weer begonnen.

Het rapport is als volgt opgebouwd. We beginnen met een meer uitgebreide beschrijving van de bestuurlijke en organisatorische uitdagingen waarmee COVID-19 de gemeente Utrecht confronteerde (hoofdstuk 2). We reconstrueren de Utrechtse bestuursfilosofie die vorm gaf aan de bestrijding van de pandemie (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 analyseren hoe Utrecht vier belangrijke crisistaken invulde (het begrijpen van de crisis; het vorm geven aan de respons; crisiscommunicatie; en het afleggen van verantwoording). We tekenen in hoofdstuk 5 vervolgens de lessen op die de respondenten zeggen te hebben geleerd. En we besluiten dit rapport met onze eigen duiding en aanbevelingen, in de vorm van tien speerpunten voor (verdere) vergroting van de Utrechtse crisisbestendigheid.

2. Hoe Utrecht zich organiseerde

2.1 De bestuurlijke context: een gelaagde crisisstructuur

De Wet Publieke Gezondheid kent specifieke bevoegdheden toe aan de burgemeester wanneer een infectieziekte op de zogenoemde A-lijst wordt geplaatst. Verreweg de belangrijkste besluiten komen echter toe aan de minister van VWS. De Wet op de Veiligheidsregio's geeft daarnaast de voorzitters van de Veiligheidsregio een belangrijke rol in de crisisbestrijding.

Hoe deze constellatie van bevoegdheden zou moeten uitpakken, was bij de aanvang van de coronacrisis in het geheel niet duidelijk. Natuurlijk had Nederland infectieziekten meegemaakt, maar nog nooit een pandemie op deze schaal. Het aantal besmettingen groeide bovendien ook nog eens – in weerwil van alle aan de wet ten grondslag liggende veronderstellingen - in razend tempo.

Bovengenoemde wetten zeggen wel iets over wie welke rol(len) toekomt in deze omstandigheden, maar laten nog ruimte voor interpretatie- en accentverschillen. De precieze verhouding tussen rijk, regio en gemeente moest zich dus in de praktijk uitkristalliseren, ook in de regio Utrecht. Hier bestond in het begin enige verwarring over, vooral bij gemeentelijke partners buiten de sfeer van openbare orde en veiligheid die zelden of nooit iets met de veiligheidsregio te maken hadden gehad (een respondent trok een vergelijking met de televisieshow *Wie is de Mol?*). Het bleek al snel dat op landelijk niveau de behoefte bestond om vooral met de veiligheidsregio's te communiceren. De veiligheidsregio's moesten de gemeenten in de regio van gedetailleerde aanwijzingen te voorzien. De Veiligheidsregio vervulde zo een soort vertaalfunctie om van landelijke decreten tot lokale maatregelen te komen.

De burgemeesters van de grote steden werden in een dubbelrol gedwongen. Zij acteerden als voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT), maar waren natuurlijk nog steeds burgemeester: het leed en de angst die de pandemie losmaakte vroeg nadrukkelijk om een invulling van de 'burgervader' of 'burgermoeder' rol van de burgemeester. Ook deze dubbelrol moest in de praktijk uitkristalliseren. In de praktijk ontpopte de burgemeester van Utrecht zich tot een zichtbare voorzitter van het RBT. Dit had een intrigerend effect: de stad kreeg via de veiligheidsregio – voorgezeten door de eigen burgemeester – een tamelijk geharnast Haags crisisregime opgelegd. Dit beperkte het bestuurlijke speelveld voor het gemeentebestuur (zie verder hieronder).

2.2 De gemeente als improviserende crisisorganisatie: zoeken naar cadans en balans

De gemeentelijke organisatie was niet voorbereid op zo'n complexe en langdurige crisis. Dat is niet raar, want vrijwel geen enkele (overheids)organisatie in Nederland had een werkbaar plan voor een grootschalige pandemie. De meervoudige zoektocht naar organisatieprincipes, -structuren en werkwijzen die pasten op een langdurige, sectoroverstijgende en bovenlokaal aangestuurde crisis vereiste veel, heel veel, inzet en flexibiliteit. Het gedwongen thuiswerken maakte deze uitdaging niet makkelijker.

Het optuigen van de crisisorganisatie ging verhoudingsgewijs tamelijk snel. Dat is op zich al een verdienste, want de gemeente Utrecht is complex georganiseerd. Respondenten – ook gemeenteambtenaren – wijzen op de hoge mate van interne complexiteit, de dichtheid van overlegstructuren, en de cultuur van lang overleggen maar niet snel knopen doorhakken en handelen. Dit is bijvoorbeeld hoe een bestuurder het DNA van de organisatie omschreef:

> Wat ik moeilijk vind aan deze organisatie is dat er veel sprake is van verkokering [..]In Utrecht valt me op dat er vooral op het bestuurlijk niveau wordt gewerkt, er heerst een

> grote verwachting dat het ambtelijke wel zal worden opgepakt. Dat gebeurt ook wel, maar niet altijd gemeenschappelijk. [..] Dit is een vrij gele organisatie; er wordt veel gepraat, maar er wordt niet heel snel iets risicovols gedurfd. Er is een focus op control, schuiven en het vermijden van risico's [..] Deze organisatie is niet in staat om te prioriteren.

Een vergelijkbare analyse van de Utrechtse bestuurscultuur is te vinden in een recent visitatierapport:

> We zagen een Utrecht dat nog relatief veel met zichzelf bezig is en struikelt over een stapeling van ambities. Ambities die op zichzelf logisch en nodig zijn, maar die niet altijd leiden tot effectiviteit, snelheid en slagvaardigheid, doordat keuzes soms uitblijven of doordat resultaatbeschrijvingen soms onvoldoende scherp zijn [..] De organisatie slaat door in de wil om alles samen te doen (p. 3, 6).[6]

Deze omschrijvingen van de gemeente Utrecht – BenW, Raad en ambtelijke organisatie – suggereren dat slagkracht een probleem zou kunnen zijn. Dat bleek echter niet het geval tijdens de Coronacrisis. Tijdens de crisis werden de lijntjes korter, nam de besluitvaardigheid toe, en werden de bezetting en werkwijzen van overleggremia veel sneller aangepast dan normaal het geval zou zijn geweest. Het bleef, zeker tijdens de eerste weken, voor velen binnen maar zeker ook van buiten de gemeentelijke organisatie overigens wel zoeken naar 'waar je voor wat moest wezen'.

Dit had wel de nodige voeten in de aarde. De bestaande Utrechtse crisisplanning – zoals vrijwel overal in Nederland – was vooral voorzien om zogenoemde 'flitscrises' het hoofd te bieden.[7] Denk aan het tramincident: een heftig *big-bang* begin, een onmiddellijke bestuurlijke en operationele opschaling, een relatief korte maar heftige 'hete' fase, gevolgd door een complexe en langdurige nasleep die na verloop van tijd binnen de reguliere bestuurlijke en ambtelijke structuren kan worden afgehecht.

En ook de Utrechtse bestuurders, raadsleden en ambtenaren moesten thuis aan de slag. Het stadskantoor ging al snel en tamelijk rigoureus op slot. De medewerkers en processen moesten online worden gebracht. De uitdaging was immens: 'We moesten het bedrijf runnend krijgen, buiten het Stadskantoor om'. Bedrijfscontinuïteit 'was het ding'. Het waren nieuwe uitdagingen: kan iedereen tegelijkertijd inloggen? Hoe geven we thuiswerken vorm? Houden onze systemen het? Het was, in de woorden van een geïnterviewde, een 'bizar moment'.

Utrecht was voor de pandemie begonnen met het uitwerken van een *business continuity* plan, maar dat was in maart 2020 nog verre van compleet, laat staan getest. De pandemie dwong de organisatie tot het maken van een razendsnelle inhaalslag. Het lukte wonderwel. In allerijl werden drie softwarepakketten ingekocht (Teams, GotoMeeting, Zoom) zodat iedereen met elkaar kon communiceren. Het merendeel van de medewerkers kon – mede na een test van de ICT systemen waaraan ruim 2000 ambtenaren deelnamen – binnen heel korte tijd vanuit huis werken. Binnen 2-3 weken was iedereen vol aan het werk, ook al voelde het ongemakkelijk:

> Ik zal eerlijk zijn: ik moet enorm wennen aan vergaderen op afstand. Ik mis de non-verbale communicatie. En al die vergaderingen achter elkaar voorzitten, strak en georganiseerd, vraagt een veel hogere concentratie dan normaal. En gezellig is 't ook al niet. Maar ik verwacht dat het een kwestie is van wennen. Tegelijkertijd leren we met z'n allen versneld

[6] Ans Cuijpers, Mark Frequin, Henk de Jong en Mirko Noordegraaf (19 november 2021). *Utrecht: Knooppunt van oplossingen*.

[7] Deze crisisstructuur werd ook ingezet om de voorbereiding op zeer grootschalige evenementen (denk aan de start van de Tour de France) in goede banen te leiden.

> heel veel over digitaal werken. Dat biedt ook nieuwe perspectieven. (Gemeentesecretaris Gabrielle Haanen, email aan alle medewerkers, 17 maart 2020)

De gemeente ontdekte al snel dat een crisis die weken of zelfs maanden kan duren een ander type crisisorganisatie nodig heeft dan de organisatie die voor een flitscrisis is bedacht. De staande organisatie die tijdens een flitscrisis tijdelijk uit het besluitvormingsproces wordt gedefinieerd is juist hard nodig om een langdurige crisis het hoofd te bieden. Er moest op allerlei vlakken duurzaam geïmproviseerd worden – binnen de organisatie en in het verkeer met stad, regio en Rijk. Een markant voorbeeld daarvan was vorming van het Juridisch Loket: een laagdrempelige voorziening waarin een team gemeentejuristen snel advies gaf aan bestuurders en andere delen van de gemeentelijke organisatie die bij het uitvoering geven aan de Haagse crisismaatregelen met allerlei 'vertalingsuitdagingen' werden geconfronteerd. Het loket voorzag in een behoefte, in Utrecht en de regio.[8]

Het coronabeleidsteam als 'crisis cockpit'

Het College van Burgemeester en Wethouders nam de belangrijkste besluiten in de gemeente. De centrale schakel naar de uitvoering en de organisatie was het zogenoemde Coronabeleidsteam (na hier: het BT) dat werd voorgezeten door de gemeentesecretaris. In het team zat een mix van directieleden, directeuren en managers. Het BT verzamelde informatie, formuleerde strategische opties en adviseerde het college, en functioneerde als bestuurlijk knooppunt in een grote en complexe organisatie.

Onder het BT hingen zogenoemde coördinatieteams, die een duidelijke taak hadden (o.a. openbare ruimte, monitoring crisisontwikkeling, gezondheid, communicatie, huisvesting).[9] Deze teams waren als een projectorganisatie opgetuigd met leden van verschillende ambtelijke disciplines. Met weinig kennis over het virus en grote daadkracht gingen de teams aan de slag om problemen op te lossen. 'We begonnen met doen', legt een coördinator uit, maar 'we wisten niks'. De teams kregen van het BT veel ruimte om hun eigen prioriteiten te bepalen, al vormde zoals eerder gememoreerd de landelijke regelgeving het anker en het kompas: 'We ademden mee met de landelijke regelgeving.'

Het BT was een schoolvoorbeeld van wat in de rampenliteratuur een 'emergente organisatie' heet: het bestond niet voorafgaand aan de crisis, was ook niet in rampenplannen voorzien, maar werd ad-hoc opgericht om in een gerezen behoefte te voorzien.[10] De samenstelling kwam op organische wijze tot stand en kon worden aangepast als de situatie daarom vroeg. De directeuren van de diensten die zitting hadden in het BT konden input geven aan de interdisciplinaire coördinatieteams die vervolgens weer terug rapporteerden.

In het BT werd informatie uitgewisseld en samengebracht. Er werden gaten dichtgelopen en plooien gladgestreken in het verkeer tussen de kokers binnen de gemeentelijke organisatie. Er werden lastige dossiers binnen de crisisrespons – denk aan *what-ifs* rond de handhaving van eventueel 2G, 3G beleid – besproken. Er werd periodiek vooruitgekeken naar wat nog voor de deur zou kunnen staan. Zo ijverde het BT bijvoorbeeld in het voorjaar van 2020 voor het instellen van een ambtelijke taskforce die tot taak kreeg om zicht te creëren op de feitelijke en mogelijke bredere sociaal-economische consequenties van de crisis, en te doordenken wat dit onder verschillende scenario's

[8] Het Juridisch Loket was een initiatief van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). De gemeente Utrecht sprong in de bres toen bleek dat de VRU zulke juridische expertise niet zelf in huis had.
[9] Zie appendix 2 voor een organigram van de crisisorganisatie.
[10] Zie Russell Dynes (1970) *Organized Behavior in Disaster*, Lexington: Heath.

zou kunnen betekenen voor het gemeentelijk beleid en de begroting. Het was een van de manieren waarop het BT poogde het College en de Raad van een handelingsperspectief te voorzien.

Er werden in het BT geen grote of heel belangrijke beslissingen genomen ('Er waren geen beslissingen, alles was al beslist op regionaal niveau', zo legde een vaste deelnemer van het BT-overleg ons uit). De coördinatieteams werden niet strak aangestuurd door het beleidsteam.[11] Het BT vervulde wel een cruciale rol met betrekking tot het 'ontschotten' van de uitvoering.

2.3 Een dubbelrol voor de burgemeester

De 'normale' crisisstructuur is niet goed toegesneden op het raamwerk van de *landelijke* pandemiebestrijding, waarbij de besluitvorming bijna volledig is gecentraliseerd op Rijksniveau en de uitvoering via de Veiligheidsregio's wordt georganiseerd.[12] De burgemeester van Utrecht, die tijdens lokale, niet-grensoverschrijdende crises het gemeentelijke crisisbeleidsteam (GBT) voorzit, moest tijdens de pandemie ook als voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT) aan de bak.

De in het landelijke crisisregime ingebakken dubbelrol van de Utrechtse burgemeester noopte tot meervoudig balanceren:

- Als de burgemeester opschuift naar en in beslag wordt genomen door de regionale crisisrol, wie geeft dan op bestuurlijk niveau sturing aan de *gemeentelijke* crisisorganisatie?
- Als zich in de loop van een bovenlokale multi-crisis zoals deze pandemie zich ook (risico's op) grootschalige verstoringen van de openbare orde en veiligheid in de stad Utrecht of juist in een andere VRU-gemeente voordoen, hoe is dan de exacte rolverdeling tussen het ingestelde RBT en de burgemeester en de lokale/districtelijke driehoek van de betreffende gemeente?
- Wie verlenen de ambtelijke ondersteuning aan de burgemeester in diens rol als voorzitter RBT, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid? De expertise daarover zit eerder bij de directie OOV van een grote gemeente dan bij de VRU-organisatie. Tegelijkertijd moet de voorzitter RBT een regionaal perspectief aangereikt krijgen. Er is dus rimpelloze samenwerking nodig tussen lokale en regionale ambtelijke diensten, inclusief heldere taakverdeling binnen de gemeentelijke afdeling OOV. Anders gaan lokale en regionale rollen, verantwoordelijkheden, zienswijzen en belangen al gauw schuren.

Burgemeester Van Zanen besloot van meet af aan zijn rol als voorzitter van de Veiligheidsregio te prioriteren. Om rolconflicten te voorkomen, liet hij de organisatie van de gemeentelijke respons, maar ook grote lopende dossiers zoals de voorjaarsnota, in handen van de wethouders en de gemeentesecretaris. Het waren de wethouders en de gemeentesecretaris die vorm gaven aan de zoektocht naar een aangepaste gemeentelijke crisisorganisatie.

Tegelijkertijd hechtte Van Zanen sterk aan zijn rol als burgervader. Zo belde hij tot aan zijn vertrek (juni 2020) met coronaslachtoffers en nabestaanden in de stad. Zijn twee opvolgers – waarnemer Peter den Oudsten (2 juli - 15 december 2020) en de nieuwe burgemeester Sharon Dijksma (vanaf 16 december 2020) – legden ieder weer hun eigen accenten bij de invulling van de dubbelrol.

[11] De coördinatieteams hadden daardoor veel vrijheid om hun taak in te vullen. Sommige leden van de teams gaven achteraf te kennen dat ze graag wat meer feedback hadden gehad (anders dan 'goed gedaan').
[12] Voor een discussie, zie het rapport van de commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's: https://open.overheid.nl/repository/ronl-ba7df199-91c7-4f4b-8469-5e775b4fc4aa/1/pdf/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s.pdf

2.4 Externe organisatie: actief partneren in de stad

Centralisatie van de besluitvorming in tijden van crisis heeft doorgaans gevolgen voor de communicatielijnen binnen een organisatie, maar ook tussen de organisatie en de partners in het netwerk van de organisatie. Waar normaal gesproken de communicatielijnen worden ingekort en ingeperkt, deed Utrecht eigenlijk het tegenovergestelde.

De gemeente zette zwaar in op de bestaande netwerkrelaties voor het verkrijgen van informatie en voor ondersteuning van partners. De gemeente nam nog een extra stap door extra overleggroepen in het level te roepen, om zoveel mogelijk betrokkenen bij de crisisrespons aan te haken. Opvallend was ook dat wethouders en leidinggevenden actief contact met 'partners' – een veel gebezigde term tijdens de interviews – van de gemeente zochten. Burgers, MKB-ers, horecaondernemers, grote werkgevers in de stad, cultuurmakers, schoolbestuurders, jeugdinstellingen, zorgaanbieders: ze werden actief en veelvuldig opgezocht. Organisaties die toch werden gemist en zich meldden werden doorgaans in deze informele crisisnetwerken opgenomen.

De maatschappelijke partners toonden zich tijdens de interviews door de bank genomen positief over de crisisorganisatie van de gemeente. De georganiseerde partijen in het sociaal domein, de jeugd- en onderwijssector en de cultuursector waren zeer te spreken over de korte lijnen met de betrokken besluitvormers: de structuur was duidelijk en ze konden gemakkelijk met hen in contact komen (voor de veel talrijker nieuwkomers en 'éénpitters' in de cultuursector bleek dat ingewikkelder).

In sommige andere sectoren (Economie, VVT) waren er geen reeds bestaande overleggremia die als vanzelfsprekend vehikel voor Corona-uitwisselingen konden worden gehanteerd. Het gevolg was dat in die sectoren aanvankelijk meer onduidelijkheid bestond over de rol en strategie van de gemeente. In die sectoren bood de crisis ook kansen aan wethouders en ambtenaren om netwerken op te tuigen: voorheen minder 'geziene' partijen in de stad kregen de gelegenheid om kanalen binnen het gemeentelijk apparaat aan te boren. Respondenten toonden zich optimistisch dat deze nieuw opgetuigde relaties de coronacrisis overleven (en wilden daar ook werk van maken).

3. Basisprincipes van een ‘Utrechtse aanpak’

In korte, intense crises wordt de respons doorgaans niet ingegeven, gestut of gekanaliseerd door een bestuurlijke filosofie die doeleinden en werkwijze met elkaar verbindt. In een langdurige, sectoroverstijgende, interbestuurlijke crisis is een strategisch kompas juist heel nuttig als een veelheid van verschillende uitdagingen, partijen, geldstromen, fasen, processen en potentiële conflictstof op het gemeentebestuur afkomt.

In Utrecht ging men de pandemie met een heldere bestuurlijke filosofie te lijf. Alle facetten van de respons werden verbonden door een onderliggende visie op de relatie tussen gemeente en burger, gemeente en partners, maar ook tussen gemeente en regio, en gemeente en rijk.

De gemeente heeft duidelijke keuzen gemaakt. Dit heeft geresulteerd in wat we gerust de Utrechtse aanpak mogen noemen. Onze respondenten zijn ervan overtuigd dat deze aanpak echt bij Utrecht past en uniek mag worden genoemd.[13]

In een BT hei sessie van september 2020 werden vijf uitgangspunten voor het gemeentelijk handelen geformuleerd: realisme, proactiviteit, proportionaliteit, rolvastheid en maatwerk. Die uitgangspunten bleken tijdens onze interviewronde evenwel niet echt op het netvlies van onze gesprekspartners te staan. Wel kwam uit de gesprekken een onmiskenbare rode draad in het handelen van de gemeente naar voren waarin deze elementen in andere bewoordingen terug te vinden zijn. In dit hoofdstuk reconstrueren wij deze rode draad aan de hand van zes pijlers onder het bestuurlijke handelen, zoals we die uit de gesprekken hebben afgeleid.

3.1 Hanteer de menselijke maat

In de Utrechtse aanpak staat de mens centraal. Dit geldt voor de collega in de gemeenteorganisatie, de burger, de ondernemer, de hulpverlener en de cultuurmaker. De gemeente zoekt naar manieren om mensen tegemoet te komen. Als dat iets meer geld kost of niet helemaal binnen de regels past doet, dan is dat maar zo.

Het ethos van empathie en solidariteit met mensen kwam op tal van manieren tot uitdrukking in onze gesprekken:

De burgemeester: ‘Ik had een kennismakingsgesprek met horeca-eigenaren en die mensen, volwassen mannen, waren gewoon aan het huilen, helemaal de kluts kwijt. Die voelden zich op geen manier gehoord of gesteund en dat liep niet. Toen voelde ik echt: we moeten iets voor hen doen.’

De ambtenaar: ‘We hadden veel aandacht voor de ‘menskant’, zoals het thuiswerken met kinderen. Hoe ga je daar mee om? We hebben vooral gestuurd op het “goede gesprek” tussen manager en medewerker. Flexibiliteit was daarbij het sleutelwoord. Zelfs externen mochten een factuur sturen als ze de uren niet hadden gemaakt.’

Een leidinggevende: ‘We zijn heel creatief bezig geweest… We hebben niet star geopereerd naar het personeel. Medewerkers hebben de gemeente als een warm bad ervaren. We hadden een formele structuur, maar hebben informeel gehandeld. Dat is de kracht van Utrecht. Dat hebben we verdomde goed gedaan.’

[13] Wij kunnen niet verifiëren of deze Utrechtse aanpak significant afwijkt van andere G4 gemeenten (dat valt buiten de scope van onze opdracht), maar veel van onze respondenten gaven in de gesprekken blijk daarvan overtuigd te zijn.

3.2 Bied vangnetten voor de kwetsbaarsten

Het is bijna gewoon geworden om zelfredzaamheid of weerbaarheid (*resilience*) als uitgangspunt in de crisisrespons te omarmen. Daar zit wel iets in: veel mensen en organisaties blijken in de praktijk verrassend zelfredzaam. Zij hebben geen behoefte aan een betuttelende overheid. Maar de grote stad kent ook veel kwetsbare mensen: de langdurig zieken, eenzame mensen, jongeren – de coronacrisis greep hard in op het leven van deze mensen. Dat gold ook voor niet-gesubsidieerde cultuurmakers die met geen mogelijkheid het hoofd boven water konden houden.

De gemeente Utrecht zag het van meet af aan als haar missie de niet-zelfredzamen te identificeren, te benaderen en te ondersteunen. Het College besloot met brede steun vanuit de Raad snel tot vier steunpakketten (zie hoofdstuk 4) in aanvulling op de rijksregelingen (zoals NOW, TOZO en TVL). Deze steunpakketten beoogden, naast contra-cyclisch investeren, de verwachte economische krimp tegen te gaan en zo een extra vangnet te vormen voor kwetsbare groepen en sectoren in de stad. De ambtelijke dienst kreeg de ruimte om het bestaande collegeprogramma en de daarbij behorende financiële dekking los te laten om te kunnen doen wat nodig was.

3.3 Handhaaf met coulance

Afspraken zijn afspraken, ook in Utrecht. Maar nood breekt wet. De gemeente stelde zich tijdens de crisis volgens respondenten rekbaar op naar mensen die afhankelijk waren van de gemeente en die hun verplichtingen niet helemaal, of niet helemaal op tijd, konden nakomen. In de cultuursector had een theaterdirecteur bijvoorbeeld een subsidie ontvangen, maar kon de organisatie onmogelijk aan de bijbehorende voorwaarden voldoen. De gemeente zegde gelijk toe dat ze mocht blijven rekenen op de subsidie. ‘Dat was een fijne basis’. De gemeente deed dit zonder zekerheid dat de financiële dekking vanuit het Rijk was geregeld.

Coulance was ook een leidend principe in het handhavingsbeleid. De drie Utrechtse ‘coronaburgemeesters’ hanteerden ondanks hun uiteenlopende rolopvattingen en bestuursstijlen consequent dezelfde aanvliegroute voor handhaving, die ook werd vastgelegd in een richtlijn: eerst een mondelinge waarschuwing, vervolgens een schriftelijke, dan pas optreden en sanctioneren. Dus niet direct keihard handhaven en bedrijven sluiten. Het leverde draagvlak op, waar de gemeente later een wissel op kon trekken.

Een klein voorbeeld. Het restaurant Sansu Ramen was een van de Utrechtse restaurants die in januari 2022 open gingen uit protest tegen het voorduren van de horecasluitingen. Burgemeester Dijksma belde de eigenaar van Sansu Ramen met de boodschap: ‘je hebt toch je punt gemaakt en je hebt de media-aandacht gehad. Als de Boa’s over een uur weer langsfietsen en je bent nog niet gesloten dan moet ik je een boete geven en dat wil ik helemaal niet. Dus is het niet beter om gewoon dicht te gaan?’ Hij zei toen ‘ja, mevrouw de burgemeester’ en ging toen dicht. De burgemeester ging drie dagen daarna op de fiets even langs om hem te bedanken. Zacht op de relatie, coulant op de marges, maar consistent op de kern van de inhoud – het was in de Utrechtse filosofie sturen op sociaal kapitaal.

3.4 Durf te improviseren

Bovendien was niets in beton gegoten. Als de bestaande werkwijze tegen een hardnekkig of een nieuw probleem aanliep, ontstond ruimte voor een aanpassing van de werkwijze. Bestuurders en ambtenaren vonden elkaar daarin. Regelingen die werden opgerekt zonder dat de financiële dekking rond was. Medewerkers die andere taken gingen uitvoeren. Medewerkers die in het weekend de routering van het kantoorgebouw aanpasten, zodat mensen weer naar het werk konden komen. Juristen die in recordtempo de door het kabinet aangekondigde maatregelen vertaalden in een

werkbaar handhavingskader. Wethouders die toelieten dat in de uitvoering ruimte werd genomen om kwetsbaren (jongeren, alleenstaanden) zoveel mogelijk tegemoet te komen.

3.5 Benut de lokale netwerken

Tijdens een crisis zien we vaak centralisatie van besluitvormingsbevoegdheden. Dat gaat dan vaak gepaard met een *top-down* aansturing van de crisisorganisatie (die zomaar kan ontaarden in micro-management van processen die doorgaans geen aandacht in de bestuurskamer krijgen).

Utrecht wist deze valkuil op voortreffelijke wijze te vermijden.[14] Ondanks de topzware landelijke en regionale besluitvormingsstructuur (waarin de gemeente tot uitvoeringsloket was gereduceerd), wethouders die nog wel ergens over wilden gaan en het optuigen van een 'coronabeleidsteam', vielen bestuurders noch ambtenaren voor de verleiding de vele netwerken rechtstreeks aan te gaan sturen.

De gemeente liet veel ruimte aan de eerder beschreven coördinatieteams. Daarnaast koos de gemeente voor een wijkgerichte aanpak. Dat bleek een juiste keuze. 'Je kent elkaar', zo wisten veel respondenten ons te vertellen. Dat betekent dat de netwerken al goed werkten. Het daarin opgebouwde sociale kapitaal werd ten volle benut tijdens de crisis.[15]

3.6 Volg het Rijk

De Utrechtse bestuurders kozen er nadrukkelijk voor de 'Haagse lijn' loyaal te volgen. De veiligheidsregio maakte een eerste vertaalslag, maar de uitvoering en handhaving kwamen voor rekening van de gemeente. In de praktijk was de uitvoering van de continue stroom aan Haagse maatregelen bij de gemeente in goede handen. Zoals één van de geïnterviewden het verwoordde: 'Het proces was toch vooral volgend. Anticiperen op persconferentie, alles klaar zetten. Na persconferentie mail er uit. RIVM richtlijnen waren heilig.'

Zo werd de Utrechtse aanpak gevormd door de bestuurlijke en ambtelijk breedgedeelde overtuiging dat deze crisis al ingewikkeld genoeg was en dat de gemeente medeverantwoordelijkheid moest nemen voor maatschappelijke continuïteit. Respondenten waren trots op deze keuze. Zo vertelde een respondent ons dat in Utrecht werd opgetreden om de avondklok te handhaven. Dat gebeurde volgens deze respondent niet in andere grote steden.

De gemeente probeerde de Haagse regels zo goed mogelijk te interpreteren en vervolgens uit te leggen aan burgers en ondernemers.[16] De persconferenties van premier Rutte en minister De Jonge werden zo belangrijke ijkpunten in het proces: een groep ambtenaren probeerde zo vroeg mogelijk te weten te komen welke beslissingen zouden worden gepresenteerd om de uitleg zo snel mogelijk na de persconferentie via loket en communicatiekanalen te laten landen.

Er is natuurlijk altijd sprake van enige discretionaire ruimte in de uitvoering van zelfs de meest gedetailleerde regelgeving. De gemeente achtte het niet haar voornaamste taak de grenzen op te zoeken en te bezien of die grenzen ook opgerekt zouden kunnen worden. De discretionaire vrijheid in bijvoorbeeld de formulering van de handhavingsstrategie mocht niet ten koste gaan van de gevoelde behoefte aan standaardisatie in de regio ('in principe geen ontheffingen'). Tegelijkertijd

[14] Enkele respondenten noemden een voorbeeld van directe bemoeienis die als micro-management kon worden uitgelegd. Maar zelfs die respondenten voegden daar aan toe dat de ambtenaren in kwestie zich snel terugtrokken toen duidelijk werd dat de bemoeienis als niet-functioneel werd ervaren.

[15] Zie Daniel Aldrich (2012), *Building Resilience: Social Capital and Post-Disaster Recovery*. Chicago: University of Chicago Press.

[16] Dat gebeurde bijvoorbeeld via het eerder genoemde juridisch loket, waar werd uitgelegd wat nog wel maar vooral niet mocht van Den Haag.

was er ook een bereidheid om te kijken waar ruimte lag voor maatwerk. Een discussie tussen twee respondenten geeft dit principe goed weer:

> In mijn beleving hebben we de bewuste keuze gemaakt om de lijn van het rijk te volgen' …. 'Ja, maar we wilden niet Roomser dan de Paus zijn. We probeerden binnen de marges iets te doen [..] Zo hebben we de jongerenhuizen gewoon open gehouden, maar dat hebben we niet van de daken geschreeuwd.

De ambtenaren kweten zich van hun taak om de opeenvolgende crisisregimes zo goed mogelijk te implementeren. Zij toonden zich dienstbaar aan de lokale gemeenschap en probeerden de opgelegde crisisregimes met weging van lokale omstandigheden pragmatisch uit te voeren, zo humaan mogelijk te handhaven, proactief kijken wat er nog wel kan, en perspectief proberen te bieden voor de zwaarst getroffen sectoren en groepen.

Toen niet direct geziene groepen zich gedurende de crisis gingen roeren en de inconsistentie van de Haagse sturing toenam ('Ons probleem werd dat het Rijksbeleid soms niet meer uit was te leggen'), werd meer van het Utrechtse balanceervermogen gevraagd. In het volgend hoofdstuk analyseren we hoe Utrecht deze balanceeract in de praktijk bracht.

4. De praktijk van het Utrechtse crisismanagement

Er is veel discussie mogelijk (en wenselijk) over de prestaties van publieke gezagsdragers en overheidsdiensten tijdens een crisis. Crisisonderzoekers zijn het er over eens dat de uiteindelijke gevolgen van een crisis – het aantal doden en gewonden, de geleden schade – geen directe indicator vormen voor de kwaliteit van de crisisrespons. Het is daarom beter (en eerlijker) om te kijken hoe bestuurders gestalte geven aan een aantal crisistaken waarvan onderzoekers weten dat die aantoonbaar bijdragen aan het verminderen van de negatieve impact van de crisis.[17]

In dit hoofdstuk analyseren we hoe de gemeente Utrecht vier essentiële opgaven van crisismanagement invulde tijdens de pandemie. Het gaat om de volgende opgaven: het *begrijpen* van een crisis, het *organiseren* van een respons, het *communiceren* over de crisis en het afleggen van publieke *verantwoording* over het gevoerde crisisbeleid.

4.1 Het begrijpen van de crisis: voelsprieten, dashboards en scenario's

Het is voor bestuurders van het grootste belang om de kenmerken, dynamiek en gevolgen van een crisis snel en zo volledig mogelijk in kaart te brengen. Dat is beslist geen eenvoudige taak en al helemaal niet als een crisis telkens van gedaante wisselt.

De gemeente Utrecht slaagde hier na de onvermijdelijke initiële periode van acute onzekerheid goed in, zo begrijpen wij van onze respondenten. Vanaf het begin van de crisis probeerde de gemeente relevante informatie te verzamelen en te organiseren in zogenoemde dashboards. Een speciaal coördinatieteam verzamelde allerlei informatie (gezondheid, mediaberichtgeving, naleving maatregelen, drukte in de stad, economie & werk, bedrijfsvoering). Een veelheid van bronnen werd geëxploiteerd: van RIVM data tot personeelssurveys en de maatschappelijke monitor.[18]

Via zogenoemde SPOCs (single points of contact) in de verschillende sectoren en diensten van het gemeentelijk apparaat werd de 'temperatuur van de organisatie gemeten'. Zo werd duidelijk wat een afdeling nodig had. Daarnaast werd gebruik gemaakt van medewerkerssurvey.

Het verzamelen van *crisis intelligence* strekte zich uit tot de beleidsvoornemens van het kabinet. Utrechtse deelnemers aan nationale overlegstructuren werden afgetapt om zo snel mogelijk zicht te krijgen op dreigende maatregelen (of versoepelingen). De verzamelde informatie, vervat in de zogenoemde 'weekmonitor', gaf zo dus een gedetailleerd beeld van de situatie dat werd voorgelegd aan het BT en het College.

Opvallend was dat verschillende wethouders proactief hun eigen informatiekanalen aanboorden (ze werden daarnaast natuurlijk op hun beurt ook benaderd door maatschappelijke organisaties, belangengroepen en individuele burgers/ondernemers). Een wethouder roemde de vele 'crisisoverlegjes' die in het leven werden geroepen, waardoor 'snel signalen werden opgehaald' uit de sector waarvoor de wethouder verantwoordelijk was. Burgemeester Van Zanen belde in de vier maanden dat hij tijdens de pandemie nog burgemeester van Utrecht was naar eigen zeggen 400 nabestaanden van overleden Coronapatiënten en mensen die ernstig ziek waren geweest. Dit was

[17] Zie A. Boin, A. McConnell, P. 't Hart (2021), *Governing the Pandemic: A Crisis Management Perspective* (London: Palgrave) voor een analyse van de vervulling van deze crisistaken door overheden wereldwijd in de eerste 10 maanden van de pandemie.

[18] De GGD en de VRU verzorgden ook heldere statusrapporten en regionale rapportages die in de weekmonitor werden opgenomen.

een uiting van burgervaderschap, maar gaf hem tegelijkertijd ook het gevoel dat hij precies wist wat er speelde.

Vrijwel alle betrokken bestuurders bevestigen dat ze de pols van de crisis in de stad voelden kloppen: 'we hadden continu beeld'. De goede relaties in de verschillende netwerken vervulden een belangrijke functie in het verzamelen van informatie. De lijntjes met de verschillende sectoren waren kort en werkten goed. Allerlei overlegvormen werden in het leven geroepen en deelnemers kregen uitgebreid de mogelijkheid om hun verhaal te doen. De verzamelde informatie lijkt het Beleidsteam relatief snel en ongefilterd te hebben bereikt. Het is tekenend dat wij eigenlijk weinig hebben vernomen over 'informatiedeficieten' (een normaal verschijnsel in tijden van crisis).

Natuurlijk was het beeld niet altijd perfect - dat kan ook niet tijdens een crisis. Zeker in het hectische begin van de crisis ontsnapten de escalerende problemen in sommige sectoren aan de aandacht. De verpleeghuizen vormen een bekend, ook landelijk, voorbeeld, en dat hoorden wij ook in de gesprekken terug: 'Als VVT-sector zijn we een beetje vergeten, bij sluiting, bij de PBM-crisis. Wij werden niet gezien of gehoord.' Volgens een andere respondent waren 'de thuiswonende hulpbehoevenden de echt vergeten groep.' Zoals eerder opgemerkt vlogen de niet-gesubsidieerde partijen in de cultuursector – waaronder zich vele éénpitter-makers bevonden – ook enige tijd onder de bestuurlijke radar.

In een enkel geval lijken vooronderstellingen daarbij een rol te hebben gespeeld. Zo merkte een respondent op dat de jongeren lange tijd niet in beeld kwamen, omdat de focus lag op *kwetsbare* jongeren. 'Daar hielpen onze voelsprieten niet tegen.' Een andere bestuurder merkte op dat het juist belangrijk was actief 'de wijken in te gaan om het verhaal van de bewoners te leren kennen.' Toen dat gebeurde, zo zegt deze bestuurder, 'leverde dat toch een heel ander beeld op.'

De rellen die op verschillende momenten tijdens de crisis in Utrecht ontstonden, keerden diverse malen in de gesprekken terug als voorbeeld van een fenomeen dat niet tijdig genoeg was onderkend. Verschillende respondenten trokken de informatiepositie van de politie in twijfel.[19] Een respondent meende een houding te herkennen van '*wij konden het niet weten*'. Anderen hadden meer begrip voor de uitdaging om toekomstige verstoringen in kaart te brengen die op internet worden georganiseerd. 'Het is soms een beetje koffiedik kijken voor de politie.'

De bestuurlijke en ambtelijke wens om de pandemie niet alleen reactief maar ook proactief te duiden en daarmee handelingsperspectieven te onderscheiden die voorbij de *fog of war* van het moment reikten, kreeg gestalte in het gebruik van scenariodenken. Dat werd groot aangezet middels een *task force,* kritisch gevolgd door een zogeheten *review council* van onafhankelijke buitenstaanders.[20] De taskforce verkende op twee momenten de vigerende scenario's voor het verloop en de duur van de pandemie en de te nemen maatregelen. Aldus bracht men de contouren voor Utrechtse beleidskeuzes en de gemeentelijke financiële positie in kaart ten behoeve van College en Raad.

Scenario-exercities vonden ook plaats in lichtere varianten, zoals bij 'heisessies' van het BT of binnen de GGD. In het BT werden regelmatig scenario's gemaakt langs de verschillende 'crisissporen'

[19] Dit is zeker geen uniek Utrechts probleem. Zie bijvoorbeeld de kritiek op de informatiepositie van de politie in Rotterdam en Amsterdam met betrekking tot *Black Lives Matter* demonstraties in de zomer van 2020. Ook de politie van Eindhoven werd verrast door een gewelddadige demonstratie tegen het coronabeleid.
[20] Het gaat hier om de Taskforce Maatschappelijke effecten. *For the record*, Paul 't Hart zat de review council voor. Overige leden waren: Otto Raspe (RABO Research), Erik Dannenberg (Lid Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, voorzitter DIVOSA) en Godfried Engbersen (Lid WRR en hoogerlaar Sociologie, Erasmus Universiteit).

(gezondheid, maatschappelijke continuïteit, bedrijfscontinuïteit en communicatie). De scenario's werden vervolgens in het College besproken.

De oordelen van onze respondenten over de meerwaarde van deze exercities lopen wat uiteen. Het bleek lastig om robuust vooruit te kijken in een crisis die zo vaak voor verrassingen bleef zorgen. Veel cruciale parameters waren moeilijk in te schatten.

4.2 Vorm geven aan de respons: sturing, handhaving en ondersteuning

Tijdens een crisis moeten bestuurders proberen de bron van de dreiging weg te nemen en de gevolgen van de crisis te verminderen. Dat kunnen bestuurders niet alleen. Zij zullen een responsnetwerk moeten mobiliseren, acties uitzetten en faciliteren, en – in de meeste crises – belangrijke besluiten nemen. Deze crisis was uniek in het feit dat de lokale crisisorganisatie (van een G4 gemeente nota bene) heel weinig autonome besluiten hoefde (of mocht) nemen. Het was medebewind wat de klok sloeg, en het organiseren van een effectief uitvoeringsnetwerk was de grootste (en heel forse) uitdaging.

4.2.1 Sturing en handhaving

Het gemeentebestuur moest zorgdragen voor de uitvoering en handhaving van regels die op nationaal en regionaal niveau werden geformuleerd. De crisisorganisatie werd een soort doorgeleidings- en uitvoeringsorganisatie. Dat betekende dat binnen de gemeente eigenlijk geen behoefte bestond aan een traditionele crisisorganisatie (kleine groep besluitvormers met veel bevoegdheden). De uitdaging was om bestaande organisatieonderdelen een heldere taakstelling te geven en de uitvoering daarvan te faciliteren. De anderhalvemeterregeling niet alleen een belangrijk doel; het was ook een bron van beperkingen.

De handhaving werd voor een belangrijk gedeelte bij de ondernemers neergelegd. Zij werden verantwoordelijk gemaakt voor het reguleren van het gedrag van burgers, een taak die niet overal met veel plezier of toewijding werd uitgevoerd. Het is interessant dat deze toedeling van handhavingsverplichtingen zonder veel discussie onder het mom van maatschappelijke weerbaarheid en eigen verantwoordelijkheid aan de private sector werd uitbesteed. Het sluitstuk op de handhaving lag in handen van de Boa's die op pad werden gestuurd met de instructie dat burgers en ondernemers eerst moesten worden aangesproken alvorens te worden gesanctioneerd (later werd één en ander geformaliseerd in een 'handhavingsstrategie' die een getrapt optreden voorschreef).

De uitdaging was de gedecentraliseerde organisatie aan te sturen met maatregelen die niet voor iedereen gelijk duidelijk of uitvoerbaar waren. Het is daarom logisch dat het BT werd voorgezeten door de gemeentesecretaris. Zoals eerder beschreven zorgde de ingestelde coördinatiestructuur, met veel autonomie voor de uitvoering, voor een prima samenwerking en adequate uitvoering van de opgelegde maatregelen. Leidinggevenden stelden veel vertrouwen in het beoordelingsvermogen van uitvoerders en het gebruik van hun interventierepertoires. In de aansturing van de uitvoering legde de gemeentelijke organisatie dus een zeker pragmatisme aan de dag. Dit leidde tot weloverwogen, selectieve afwijkingen van een nationale handhavingslijn die niet zoals in sommige andere steden aan de grote klok werd gehangen.

Deze vrijheid werd gewaardeerd. Uitvoerders kregen volgens onze respondenten het gevoel 'dat ze ertoe deden'. Het resultaat mocht er zijn: volgens respondenten was nauwelijks sprake van het spreekwoordelijke 'deficit' tussen beoogde doelstellingen en daadwerkelijke uitvoering.

Hier past een kanttekening bij. In sommige gevallen werd juist uitgekeken naar aansturing vanuit de gemeente. Zo toonden de huisartsen zich kritisch op het gebrek aan sturing en facilitering. 'Wij

moesten zelf koelkasten regelen [..] Er werd teveel en te gemakkelijk over de schutting gegooid'. Een vergelijkbaar geluid klonk vanuit de wijkverpleging die geen instructies en geen PBM ontving en nergens was aangehaakt – en dus maar zelf op zoek is gegaan naar PBM en zelf via appgroepen aan informatie-uitwisseling en coördinatie van de dienstverlening is gaan doen. Daar stonden weer successen tegenover, zoals de daklozenvoorziening die binnen drie weken was geregeld – een succes dat misschien juist wel door de minimale centrale aansturing mogelijk was.

Gedurende de crisis ontstond een nieuwe uitdaging: toenemende maatschappelijke polarisatie manifesteerde zich in gewelddadige demonstraties en activisme. Het omgaan met deze uitdaging ligt tijdens een pandemie echter voornamelijk in handen van de voorzitter van de Veiligheidsregio. De directie OOV van de gemeente speelde evenwel een belangrijke ondersteunende rol op dit vlak omdat de VRU de benodigde OOV-expertise niet zelf in huis had.

4.2.2 Versterken van veerkracht

De gemeente heeft veel moeite gedaan om de maatschappelijke veerkracht van de stad Utrecht te verstevigen (een gemeente kan immers niet alles doen of oplossen tijdens een pandemie). Al vroeg in de crisis werden twee trajecten ingezet die de Utrechtse veerkracht moesten vergroten: het faciliteren van lokale netwerken en de ruime inzet van financiële middelen.

Het inzetten van *netwerk governance* kan als een belangrijke steunpilaar van het Utrechts crisismanagement worden gekenschetst. De gemeente had voor de crisis al uitstekende banden met de verschillende netwerken in de zorg-, cultuur- en onderwijssectoren. De gemeente probeerde niet de relatie met semiautonome (bv onderwijs) of gesubsidieerde (zorg, sociaal/jeugd, cultuur) maatschappelijke instellingen te herschikken. Integendeel, de gemeente sprak vertrouwen uit in de vele organisaties, luisterde nauwgezet naar de wensen en frustraties die in de verschillende sectoren speelden, en probeerde zo snel en effectief mogelijk ondersteuning te bieden waar dat mogelijk was.

De gemeente zette de discussie over veerkracht kracht bij met de ruime inzet van financiële middelen die in vier 'pakketten' werden aangeboden (met een totale investering in 2021 van ruim 100 miljoen Euro). De pakketten hadden betrekking op:

1. Het in stand houden van essentiële voorzieningen in stad, wijk en buurt

2. Het versterken van bestaanszekerheid voor Utrechters

3. Het organiseren van een effectief pad naar werk en opleiding (met speciale aandacht voor kwetsbare mensen)

4. Het stimuleren van economie en duurzame werkgelegenheid

Het vrijspelen en beschikbaar stellen van de financiële middelen behoorde tot de belangrijkste besluiten die de gemeente tijdens de crisis heeft genomen (en *kon* nemen). Er werd veel 'incidenteel budget' vrijgemaakt. De aanpassing van het begrotingsproces genoot brede politiek steun: 'We durfden de reserves op te rekken'.

De pakketten ontlokten wel enige kritiek onder onze respondenten. 'De regelingen hadden echt intelligenter in elkaar kunnen zitten', legt een bestuurder uit. Ook het uitrollen van de pakketten bleek overigens nog niet zo eenvoudig. Zo klopten in de cultuursector private organisaties die normaal geen subsidie kregen – zoals De Parade, het Spoorwegmuseum en het Beatrixtheater – nu aan bij de gemeente. Bovendien mocht de gemeente eigenlijk geen rechtstreekse financiële steun aan bedrijven verlenen. Anderen merkten juist op dat plotseling heel veel geld richting hun sector

vloeide, zonder dat helemaal duidelijk was hoe al dat geld in heel korte tijd verdeeld en besteed kon worden.

4.3 Het communiceren van de crisis: luisteren, vertellen, beïnvloeden

In tijden van crisis is het belangrijk dat gezagsdragers de burgers voorzien van een overtuigende, liefst hoopgevende uitleg. Die uitleg komt tot uiting in de antwoorden op prangende vragen: Hoe zijn we hier terecht gekomen? Hoe erg is het? Wat doet de overheid en wat kunnen mensen zelf doen? Wanneer is het voorbij? Hoe ziet onze toekomst er dan uit?

Crisiscommunicatie is van belang om vertrouwen in gezagsdragers en publieke instituties te behouden of zelfs te versterken. Het volgende voorbeeld onderstreept het belang van effectieve crisis communicatie:

> In de tweede helft van de crisis merkte onze respondent 'dat veel jongeren zich af vroegen: Waar hebben we het eigenlijk over? Wie bepaalt eigenlijk dat dit belangrijk is? Dit is niet onze crisis. Onze crisis krijgt geen aandacht.[..] Dat geeft spanningen. Versterkt het gevoel dat ze er niet bij horen.'

De gemeente onderkende het belang van effectieve crisiscommunicatie. De gemeente werkte langs verschillende sporen: informeren over het rijksbeleid (de bron van de opgelegde maatregelen), laten zien dat je doet wat je kunt (communiceren over de vier steunpakketten) en een hart onder de riem steken van burgers en ondernemers.

Het uitleggen van Haagse regels was een belangrijke taak. Utrechtse communicatiemedewerkers besteedden veel tijd aan het verzamelen van informatie over aankomende maatregelen of versoepelingen, zodat zij die zo snel en goed mogelijk konden uitleggen.

Het voordeel was dat Utrechtse gezagsdragers geen moeilijke beleidskeuzen hoefden te verdedigen (die hoefden zij immers niet te maken). 'In het begin kon je goed uitleggen dat je er niet over ging.' Het grote nadeel was dat zij de beleidskeuzen van andere gezagsdragers moesten uitleggen. Die werden gaandeweg de crisis steeds minder goed begrepen. De kritische vragen van burgers, schooldirecteuren en ondernemers kwamen vervolgens wel bij lokale bestuurders terecht. Zij mochten uitleggen waarom scholen wel gymles mochten geven, maar voetbaltoernooien verboden waren. In de woorden van onze respondenten: het kabinet produceerde een 'wildgroei aan regimes in een poging om raak te schieten'. De opeenvolgende regimes waren 'heel moeilijk om aan de burgers uit te leggen'.

> Ik kan niet ontkennen dat ik af en toe besluiten in de Coronacrisis ook niet meer goed kon uitleggen. Dat er momenten zijn waarop ik mezelf ook hoorde zeggen: "onnavolgbaar".

Respondenten waren veelal tevreden over de inzet van de gemeente, maar noteerden ook enkele verbeterpunten. Zo bestond bij sommige respondenten de indruk dat de gemeente moeite had bepaalde doelgroepen te bereiken ('Utrecht heeft de neiging hoog opgeleid en mono-cultureel te communiceren'). Ook werd aanvankelijk alleen in het Nederlands gecommuniceerd - dat had zowel politieke als budgettaire achtergronden. Onder druk van de hoge prioriteit die het vergroten van de testbereidheid en later de vaccinatiegraad kreeg, schakelde de gemeente een paar tandjes bij.

Het tweede gedeelte van de crisis kwam steeds meer in het teken van 'perspectief bieden' te staan (vooral voor jongeren, ondernemers en boze burgers). De uitdaging was een boodschap 'bovenlangs' te formuleren – een crisisboodschap die aansloot op Haagse kaders en toch verder reikte. Dit gebeurde onder de slogan 'wij doen dit samen'. Ook werd de nadruk gelegd op de weerbaarheid van

burgers. Een belangrijke communicatiestrategie werd het ‘in gesprek gaan’ met kwetsbare jongeren, getroffen ondernemers en de moegestreden burger.

> Wethouders gingen met iedereen in overleg, met hun branche om tafel, sleutelfiguren bellen. In die zin is in de breedte veel gedaan om in verbinding te blijven. De wethouders hadden de huilende ondernemers in hun scherm.

Respondenten vinden dat de hoopvolle communicatie aanvankelijk goed werkte (al is niet duidelijk hoe zij tot dit oordeel komen). Zij lijken het er ook over eens dat de boodschap al snel uitgewerkt was. De boodschap van ‘volhouden’ werd al snel sleets. ‘Toen de crisis kantelde, hadden we geen overkoepelend verhaal meer’.

Naast de externe communicatie werd ook veel zorg besteed aan interne crisiscommunicatie (dat wordt nogal eens vergeten). Nieuwe communicatieproducten zagen in rap tempo het licht (Studio 030, podcasts, een televisieshow, gesprekken met collegeleden, zonder agenda) en werden een bron van professionele trots binnen de afdeling Communicatie. Ook in dit taakdomein was het even zoeken naar de juiste toon, vorm, media, en frequentie. Sommige instrumenten (denk aan de virtuele borrels) waren aanvankelijk een succes, maar verloren hun kracht. Andere instrumenten (wandelende ‘bila’s’, zelf-humanisering van leidinggevenden in thuissituatie) bleken nuttig gedurende de crisis.

Onze ambtelijke respondenten spraken hun waardering uit voor de periodieke en heel persoonlijke mails van gemeentesecretaris Haanen. Zij deed in persoonlijk getinte emails verslag van de laatste ontwikkelingen, benoemde breedgedeelde frustraties en toonde zich een bron van hoop. Haar empathische en nuchtere berichten werden goed gelezen en staken de lezers een hart onder de riem. Haanen hield dit de hele crisis vol.

4.4 Verantwoording afleggen over de crisisrespons: informeren, debatteren, bijsturen

Het afleggen van verantwoording over de crisisrespons is een belangrijke taak voor gezagsdragers. Het is een taak die tijdens een crisis – wanneer urgente zaken voorrang genieten – nog wel eens naar de achtergrond wordt geschoven (‘dat kan nu even wachten’). Tijdens een langdurige crisis ontkomen gezagsdragers echter niet aan hun verplichting de relevante fora al tijdens de crisis te informeren en verantwoording af te leggen over hun handelingen en het geformuleerde beleid.

De gemeente deed haar best de raad te informeren. Zo werd op 25 september 2020 op verzoek van de raad een eerste ‘quick-scan zelfevaluatie’ met ‘lessons learned’ aan de raad aangeboden. De raad had ook een grote informatiebehoefte. Veel vragen gingen over zaken waar de gemeente niet over ging. Een wethouder: ‘de raad begrijpt niet dat we niet alles kunnen oplossen’. Ook werd de Directeur Publieke Gezondheid – een regionaal werkende functionaris – meerdere keren door de raad ontboden. Eén gezagsdrager constateert ‘dat ze na drie of vier debatten in de gaten kregen dat ze er niet over gingen. De burgemeester was de dictator namens Hugo de Jonge’. Een andere wethouder constateert terugkijkend dat ‘we de raad niet hebben kunnen overtuigen van de noodzaak tijdens een crisis meer ruimte aan B&W te gunnen’.

In overleg met de raad werd besloten om als alternatief voor de vele raadsvragen zeer gedetailleerde informatie aan te leveren in de vorm van periodieke ‘coronabrieven’. In deze coronabrieven werden vanuit alle sectoren de belangrijkste ontwikkelingen en acties gerapporteerd. Dat leverde lange epistels op. Deze werkwijze was pragmatisch gezien effectief: het aantal vragen uit de raad verminderde aanzienlijk.

De raad besteedde ondertussen veel aandacht aan de enkele issues die lokaal werden beslist en grote publieke aandacht genoten. Zo werd volgens een respondent 'eindeloos gedebatteerd' over de wenselijkheid om terrassen (tijdelijk) uit te breiden, om de horeca tegemoet te komen. Deze intense bemoeienis werd binnen de gemeente door sommigen als weinig relevante 'sturing vanuit de zijlijn' ervaren. De intense preoccupatie met het terrassenbeleid stond in groot contrast met de snelheid waarmee de vier steunpakketten door de Raad werden aangenomen.

Alles bij elkaar is het gedurende twee jaar crisisbeleid niet tot grote politieke spanningen of verantwoordingsdrama's tussen College en Raad gekomen. Dat is op zichzelf winst te noemen, want in een zo langdurige en ingrijpende crisis ligt de conflictstof gaandeweg voor het oprapen. Tegelijkertijd is er ook weinig aanwijzing dat de verantwoordingsgesprekken geleid hebben tot bijsturing van het beleid.

Onze bestuurlijke en ambtelijke respondenten kijken met enigszins gemengde gevoelens terug op het verkeer met de Raad. Een respondent constateert dat de raad om veel informatie vroeg, 'maar niet echt het gesprek over waarden voerde, waar het over zou moeten gaan'. Dat is wellicht te kort door de bocht. Zo is wel degelijk gesproken over de noodzaak van de steunpakketten. Een respondent merkt op dat het bestuur er voor gekozen heeft niet met de raad gesprek te gaan over de grote lijnen (in de veronderstelling dat de raad daarin niet geïnteresseerd zou zijn). Daarnaast is het gewoon moeilijk een politiek debat over een crisisrespons te voeren als het College geen grote beslissingen neemt en de weinige grote beslissingen die het neemt unaniem worden gesteund.[21]

[21] Wij hadden graag het perspectief van raadsleden gehoord op het verloop en de betekenis van de verantwoording, maar het is ons niet gelukt om ook maar een van de tijdens de vorige periode actieve raadsleden te spreken te krijgen.

5. Leren van de Corona-ervaringen

Wij hebben al onze respondenten gevraagd welke inzichten zij tijdens de crisis hebben opgedaan, en welke lessen daarin besloten liggen. Wij presenteren in het eerste deel van dit hoofdstuk hier de – in onze ogen – meest saillante observaties die we daarop terugkregen. De pandemie-ervaringen van de Utrechtse hoofdrolspelers vormen een belangrijk onderdeel van de preparatie voor toekomstige crises. In het tweede deel van dit hoofdstuk komen wij met onze eigen duiding en daaruit voortvloeiende speerpunten voor de vergroting van de crisis-weerbaarheid van de gemeente Utrecht voor grootschalige en langdurige, multi-crises.

5.1 Inzichten van de geïnterviewden

Inzicht 1: De gemeente kan dit aan

De gemeente Utrecht heeft alle zeilen moeten bijzetten om de gemeenschap door de crisis te loodsen. Veel mensen hebben ongelooflijk hard gewerkt, zo is ons duidelijk geworden. 'Doen wat nodig is' was het parool. Op het gezamenlijke netvlies stond het lot van kwetsbaren die de helpende hand moesten worden geboden. Daarnaast leefde de gedeelde overtuiging dat de gemeente er alles aan moest doen om getroffen organisaties in leven te houden zodat de stad na de pandemie weer snel verder kon.

Onze respondenten toonden zich door de bank genomen buitengewoon tevreden over het functioneren van de Utrechtse gemeenteorganisatie. Zo roemt het Koepeloverleg Utrechtse Culturele en Creatieve Sector in een terugblik op de crisis het 'buitengewoon slagvaardig coronabeleid' van de gemeente Utrecht. Het coulancebeleid, de steunmaatregelen en de faciliteiten om met innovaties in te spelen op de crisis zijn zeer belangrijk geweest in het overeind houden van de Utrechtse sector'.[22]

Onze ambtelijke respondenten waren veelal trots op de getoonde combinatie van collegialiteit, flexibiliteit, improvisatievermogen en bereidwilligheid om hard te werken. Een kleine bloemlezing uit de interviews: 'Bij ons luisteren de burgers.' 'Er zijn geen bokkesprongen gemaakt, dat gebeurde in andere gemeenten wel.' 'Eindoordeel: goed, snel, adaptief.' Wij hebben heel weinig (zelf- en onderlinge) kritiek opgetekend en vooral heel veel begrip gehoord voor zaken die misschien iets minder goed liepen, niet alleen van de ambtenaren maar ook van het overgrote deel van de partners in de stad die wij hebben gesproken.

Het is normaal dat mensen tot elkaar komen in een crisis, maar de mate en spreiding van de tevredenheid die wij mochten optekenen valt – zeker gezien de duur van de crisis – opmerkelijk te noemen.

Inzicht 2: Business continuity is van kritiek belang

Na de plotselinge oproep van premier Rutte om massaal thuis te gaan werken, zag de directie zich geconfronteerd met pregnante vragen. Wat betekent het als je niet op kantoor kan werken? Welke processen krijgen voorrang bij schaarste? Wat doen we als de ICT uitvalt en thuiswerken onmogelijk wordt? Hoe gaan we om met hoog ziekteverzuim?

[22] Koepeloverleg Utrechtse culturele en creatieve sector (16 februari 2022), *Een weerbare culturele sector in Utrecht* (citaat op p. 3).

Een zogenoemd *business continuity plan* brengt de bedrijfskritische processen in kaart en treft voorzieningen om die kritieke processen in de lucht te houden in tijden van crisis. Een dergelijk plan was op dat moment nog in de maak, maar werd snel afgerond: 'Dat hebben we in twee-drie weken gedaan, iets wat normaal 1-1,5 jaar zou kosten.' Hoewel de betrokken medewerkers deze uitdaging voortvarend hebben aangepakt en opgelost, is de les wel dat dit toch beter van tevoren geregeld kan zijn (stappen daartoe zijn gezet).

Een intrigerende les die tijdens de crisis gaandeweg opdoemde is dat kantoren minder relevant lijken te zijn geworden. Huisvesting was een grote uitdaging vóór de crisis. Leidinggevenden hebben heel veel moeite gedaan om medewerkers een veilige werkomgeving te bieden, zodat ze weer met gerust hart terug naar kantoor konden komen. Het duurde enige tijd voordat het besef indaalde dat veel medewerkers helemaal niet meer in dezelfde mate op kantoor willen werken nu dat onbeperkt weer kan. Dit creëert volgens onze respondenten wel een culturele opgave: hoe socialiseer je mensen die min of meer duurzaam op afstand werken nog aangehaakt in de normatieve en informele kanten van de organisatie?

De menselijke kant van *business continuity* kwam tijdens de crisis ook scherp in beeld. De top van de organisatie gingen er vanuit dat leidinggevenden wel wisten hoe het er met hun thuiswerkende mensen voorstond. Dat was niet altijd het geval, want het gesprek tussen leidinggevenden en werknemers kwam niet overal van de grond. Een tweede les was dat wel heel veel op het bord van de *middle managers* terecht kwam, iets wat de ambtelijke leiding niet onmiddellijk in de gaten had. 'We hebben ze te weinig aandacht gegeven, even bijzondere aandacht, hoe gaat het met je?'. Die tekortkoming werd gaandeweg aangepakt doordat leden van het beleidsteam zelf direct leidinggevenden gingen opzoeken. Dit had als bijkomend voordeel dat de zichtbaarheid van de directie werd vergroot.

Inzicht 3: Een crisis heeft niet alleen negatieve kanten

Vele respondenten waren onder de indruk van de energie die deze crisis binnen en rond de organisatie losmaakte. Wat voorheen moeilijk of onmogelijk was, liep ineens op rolletjes. 'In crisistijd kan er veel. Het is ineens mogelijk om allerlei bureaucratische regels terzijde te schuiven.' Dit is een bekend effect van crises: er is een gemeenschappelijke vijand, een gemeenschappelijk hoger doel, en iedereen snapt dat het onder zulke omstandigheden maar even moet zoals het kan. Deze pragmatische *mindset* wordt in sommige crises weleens benut om met korte klappen voorheen ondenkbare of potentieel controversiële beleidsinitiatieven door te voeren onder het mom van *never waste a good crisis*.

In Utrecht lijkt echter geen sprake van dergelijke opportunistische 'crisisexploitatie' te zijn geweest. Respondenten refereerden vooral aan de positieve, vormende kracht van de pandemie-ervaringen. Een van de vele voorbeelden vonden we in een recente 'start-up' voor specialistische jeugdzorg (KOOS). Toen de crisis kwam waren ze net twee maanden bezig ('er was nog niet zoveel'). Ze kregen heel veel vertrouwen van de gemeente en wethouder. De crisis hielp de jonge organisatie snel een plaats in het lokale netwerk te verwerven. De crisis heeft de jonge organisatie helpen vormen.

Respondenten noemden allerlei voorbeelden van deze 'vormende kracht' en spraken vervolgens de hoop uit dat deze 'crisisenergie' behouden kon blijven. Tegelijkertijd noteerden respondenten al met enige weemoed dat het vervliegende crisisgevoel gepaard ging met de razendsnelle terugkomst van oude barrières, stroperigheid en verkokering. Ook deze les resoneert met een ijzeren wet uit crisisonderzoek.

Inzicht 4: Zonder robuuste uitvoering gaat het niet

Tijdens de crisis kwam een groep mensen in de spotlichten die normaal zelden in beeld zijn: de mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid.[23] Zij zorgden er voor dat de vuilnis werd opgehaald, branden werden geblust en zieken werden verzorgd. In weerwil van de bekende ambtelijke stereotypen, waren veel uitvoerende medewerkers juist heel flexibel. Mensen van de zwembaden gingen bij de vuilstort werken. In het weekend gingen medewerkers samen stickers plakken om looproutes aan te geven.

Respondent spreken van 'grote bereidwilligheid' en een 'hoge mate van betrokkenheid' onder de uitvoerders. Velen deden dit aanvankelijk zonder persoonlijke beschermingsmiddelen, dus met gevaar voor de eigen gezondheid. Zij konden immers niet thuiswerken. Mensen bij de uitvoering kregen wel eens het idee dat 'iedereen lekker thuis zat' (en meer afval produceerde, dat de uitvoerende medewerkers vervolgens met gevaar voor de eigen gezondheid mochten afvoeren).

De bijdrage van de uitvoering aan de crisisrespons is niet onopgemerkt gebleven. Zoals respondenten aangaven: 'dat merkte je ook in de stad' en 'het creëerde enorme verbinding'. De mensen in de uitvoering voelden zich gewaardeerd, zo melden onze respondenten (maar slechts enkele van onze respondenten zat heel dicht op de uitvoering). Het historisch lage ziekteverzuim tijdens de eerste twee jaar van de pandemie suggereert in ieder geval dat mensen sterk gemotiveerd waren om hun bijdrage te (blijven) leveren.

Inzicht 5: Een langdurige crisis trekt een zware wissel op de organisatie

De bereidwilligheid om een bijdrage aan de crisisrespons te leveren was enorm: 'mensen gingen hysterisch hard werk werken.' Maar de crisis duurde wel érg lang. Op termijn werd het voor veel mensen steeds moeilijker om optimistisch te blijven. Een deel van de medewerkers kreeg moeite met het thuiswerken, maar durfden niet naar kantoor te komen toen dat weer mogelijk was. En de onzekerheid over de toekomst begon zijn tol te eisen: 'het ontbreken van perspectief was een *killer*'. Door het uitblijven van onderling contact werden de lontjes van sommigen korter. 'Mensen trokken het niet'. De werkdruk werd als heel hoog ervaren ('was ook zo'). Een respondent vertelt dat deze trend al voor de crisis merkbaar was, 'maar de crisis maakte het manifest'. Nieuwe medewerkers goed inwerken was echter onmogelijk. Respondenten wezen ons op de vele afhakers bij allerlei maatschappelijke organisaties (sportorganisaties, vrijwilligers).

Bestuurders en managers deden er alles aan om de boel bij elkaar te houden: 'we werden doodgegooid met online borrels'. Toch kalfde de sociale cohesie na verloop van tijd af. Respondenten stelden dat het ziekteverzuim inmiddels fors is gestegen en dat in veel gevallen sprake is van langdurige absenties. Wij hebben ditniet geverifieerd, maar dat is ook niet relevant. De *perceptie* van medewerkers is wat hier telt. De crisis heeft er in gehakt. De vraag is wat dat heeft gedaan met de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie, die vanuit de Coronastand vrijwel onmiddellijk aan de slag moest met de Oekraïnecrisis.

Inzicht 6: De gemeente had het slechter kunnen treffen

Den Haag produceerde crisisregimes die soms niet of nauwelijks waren uit te leggen, waardoor lokaal crisismanagement werd bemoeilijkt. Maar het kabinet kwam ook over de brug met veel, heel veel, geld. Ook de gemeente maakte veel geld vrij om burgers, ondernemers en cultuurmakers te ondersteunen. Respondenten merkten op dat deze geldstromen de crisisrespons enorm hebben

[23] In de bestuurskundige literatuur worden zij *street-level bureaucrats* genoemd. Voor een klassieke verhandeling, zie Michael Lipsky (1980), *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

geholpen: ‘op één of andere manier was er genoeg geld. Zelfs de provincie sprong bij met miljoenen’.

Zij leerden de les die Aaron Wildavsky decennia geleden formuleerde: *richer is safer*.[24] Dit inzicht riep bij sommige respondenten de vraag op hoe een dergelijke crisis in een periode van budgettaire krapte bestreden kan worden. Zij kijken met enige bezorgdheid uit naar de herfst, als het virus misschien weer opleeft. Het zal dan veel moeilijker worden om getroffen burgers en ondernemers te ondersteunen. Dit zal om een andere invulling van ‘weerbaarheid’ vragen.

Inzicht 7: De gemeente moet echt iedereen zien te bereiken

Mensen moesten worden overtuigd om anderhalve meter afstand te houden. Die boodschap bereikte niet iedereen; sommige groepen waren niet onmiddellijk overtuigd van de noodzaak. Ook toen de vaccinaties werden uitgerold, bleef het aantal gevaccineerden in bepaalde wijken en onder sommige groepen (ver) achter bij het stedelijk gemiddelde. De twijfelaars leken zich vooral in de kwetsbare groepen te bevinden.

De gemeente heeft haar best gedaan om iedereen te doordringen van de noodzaak van de opgelegde maatregelen en de voordelen van de vaccins. Maar de crisis legde volgens sommige respondenten ook de bestaande scheidslijnen bloot tussen het welvarende deel van Utrecht en de groepen die in de marges leven. Die laatsten werden niet altijd goed bereikt door een gemeente die zich wel uitstekend weet te verstaan met de sociaal en bureaucratisch vaardige middenklasse (die ook een hoge mate van vertrouwen heeft in instituties). Hier is, zo erkennen verschillende respondenten, echt werk aan de winkel voor de gemeente.

Inzicht 8: Een cultuur van partnerschap werkt goed tijdens een langdurige crisis

Utrecht was voor de crisis al sterk in netwerk *governance*. Dat betaalde zich uit tijdens de pandemie. Bestuurders hadden goed zicht op allerlei sectoren. De reguliere netwerkbijeenkomsten in de verschillende sectoren fungeerden als ‘voelsprieten’ voor de crisisorganisatie. Maar ook de vele ad-hoc georganiseerde gesprekken met burgers leverden ‘echt een opbrengst’ op, aldus een wethouder. Een andere wethouder leerde deze les: ‘We zijn uit onze ivoren toren gekomen. We zijn gaan monitoren, op zoek naar eenzaamheid, sociaal welzijn. Het is het idee van de “actieve antenne”, daar hebben we iets van geleerd, moeten we vasthouden.’

Vanuit een crisisperspectief leverde het effectief gebruik van bestaande netwerken nog een voordeel op. De mensen in de netwerken voelden zich gehoord en gezien. Dit verstevigde het draagvlak voor de opgelegde crisismaatregelen en de daaruit voortvloeiende handhavingspraktijken. Omgekeerd gaf de nauwe verbinding met de partners in de stad de bestuurders en ambtenaren ook het gevoel dat die hun deel van kar wisten te trekken (en het tijdig zouden melden als dat niet meer het geval was). Dat hielp weer om te ontsnappen aan de verleiding van top-down ‘micromanagement’ van de uitvoering van crisismaatregelen.

De voordelen van netwerken strekten zich uit tot Den Haag. De concernjurist begreep dat het van belang was om als grote gemeente zo veel mogelijk aan de voorkant van de Haagse maatregelenmachine te komen. Samen optrekkend met de G4 en Nijmegen (die de nationaal opererende voorzitter van het veiligheidsberaad Hubert Bruls op dit vlak ondersteunde), kreeg Utrecht voet aan de grond bij de NCTV en VWS. Dit resulteerde er uiteindelijk in dat de visie van de G4 en Nijmegen over de uitvoerbaarheid en knelpunten van maatregelen in de stukken van het het

[24] Zie Aaron Wildavsky (1988), *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Catshuisoverleg werden opgenomen. Zo ontstonden regelmatig kansen om vanuit lokaal en regionaal perspectief preventief te adviseren over de uitvoerbaarheid en rechtsgeldigheid van mogelijke nieuwe Haagse regels. Daarnaast was er een rechtstreeks ambtelijke lijn met de juristen van de NCTV en betrokken ministeries over de totstandkoming en uitleg van de regelgeving.

Inzicht 9: Samenwerking met de VRU biedt meerwaarde

De grote ontdekking voor velen was dat een pandemie heel veel bevoegdheden verlegt van de burgemeester naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Onze respondenten waren veelal positief over de samenwerking met de veiligheidsregio (de waardering was wederzijds): 'De samenwerking tussen Utrecht en de VRU heeft een enorme *boost* ondervonden. Het is niet meer persoonsafhankelijk, maar meer *evidence based* geworden dat iedereen een eigen rol heeft en elkaar versterkt. Het op elkaar inspelen zonder dat het een positiespel wordt.' De VRU beschikte niet over veel expertise met betrekking tot openbare orde en veiligheid. Die expertise werd betrokken van de gemeente Utrecht (de OOV mensen). Een liaison was permanent aanwezig in het RBT. Ook de samenwerking rond het juridisch loket werd door meerdere respondenten geroemd. Respondenten hebben de relatie tussen de gemeente en de VRU zien groeien tijdens de crisis.

Een goed voorbeeld is het functioneren van de GGD (die op regionaal niveau is georganiseerd). Een bestuurder: 'alles is ontzettend goed gegaan rondom de GGD Utrecht. Dat is echt een succesverhaal.' Grote locaties werden snel ingericht voor het testen en vaccineren. Er werd een coronawerkbedrijf opgericht: 'dat is iedereen op gaan halen (de horeca was toch dicht) om ze een baan aan te bieden.' Utrecht liep landelijk gezien voorop, zelfs voor de muziek uit: 'We hadden veel eerder kunnen gaan prikken dan daadwerkelijk is gebeurd, maar omdat ze elders in het land zuchtten en steunden, ging dat niet door.' De enige kritische noten die wij optekenden was dat de verantwoordelijkheden rond de Jaarbeurs niet altijd helder waren en dat voor sommige partners in de stad – bijvoorbeeld de thuiszorg – de GGD tot aan Corona een voor hen grotendeels onbekende en daardoor moeilijk benaderbare partij was.

5.2 Speerpunten voor Utrechtse weerbaarheid

Wij besluiten dit rapport met het benoemen van speerpunten voor de doorontwikkeling van de gemeentelijke bestuurskracht tijdens eventuele volgende Coronagolven en andere grootschalige en langdurige crises. Wij bouwen voort op de hierboven aangereikte inzichten van de Utrechtse geïnterviewden en verrijken die met inzichten uit de crisiswetenschap.

De hamvraag voor de korte termijn is of Utrecht met de opgedane leerervaringen klaar is voor een volgende golf van de pandemie. De minister van VWS speculeerde onlangs dat zo'n golf in de herfst en winter van 2022 wel eens 5-10 miljoen besmettingen zou kunnen opleveren. Het is geen rozig scenario. In de context van een pandemie die al meerdere malen onaangename verrassingen heeft geproduceerd, is het verstandig een dergelijk scenario serieus te nemen.

Daarachter ligt de grotere vraag of de opgedane ervaringen van deze lange crisis de gemeente in staat stelt andere grootschalige, langdurige en multi-crises aan te kunnen. Het is onmogelijk deze vragen met een stellig 'ja' of 'nee' te beantwoorden. Want wanneer doe je het eigenlijk goed als grote stad? Wat je wel en niet doet heeft immers geen eenduidige relatie met de meest pregnante pandemische *outcomes* (minder zieken, doden). Tegelijkertijd doet effectief crisismanagement er zeker toe voor de minder zichtbare sociale effecten (stress, welzijn, leefkwaliteit) en indirecte effecten (overleving en veerkracht van de binnenstad, wijken en vitale sociale verbanden en netwerken).

Speerpunt 1: Zet in op doe-kracht

Als de nood hoog is en bestaande draaiboeken geen soelaas bieden, komt het aan op initiatief, creativiteit en ruimte nemen om te doen wat nodig is. Deze georganiseerde improvisatie is in belangrijke mate een kwestie van mentaliteit. Zo van: 'als het niet expliciet verboden is, mag het dus (tot nader order)', 'wat kan er nog wel binnen de landelijke richtlijnen (en waar kunnen we daarin de grenzen opzoeken)', 'ook al is dit niet eerder zo gedaan, laten we het nu gewoon gaan proberen'. Die denkwijze vraagt een organisatie die zichzelf permissie geeft om uit andere vaatjes te tappen dan ze gewoon is. En die zich daarvoor in de rug gedekt weet door haar bestuurlijke en ambtelijke bazen, die daarvoor de randvoorwaarden weten te scheppen in het verkeer met een aangehaakte, pragmatisch-steunende Raad.

De pandemie heeft laten zien dat zowel het College als de gemeentelijke organisatie daartoe in staat zijn gebleken. Vanuit ons perspectief lijkt de pandemie in tal van opzichten bijna een bevrijdende werking te hebben gehad op de organisatie. Begrotingskaders werden los gelaten. Het middenmanagement en de uitvoering kregen een ruime *license to operate*. Er werden allerlei platforms voor informatiedeling en samenwerking tussen de portefeuilles en bloedgroepen in het leven geroepen. Opgavegericht werken bleek gewenst en verrassend makkelijk.

Het is van groot belang dat alle betrokken bestuurlijke en politieke gremia deze succesvol gebleken improvisaties doorgronden (hoe is tijdens de pandemie geherorganiseerd om opgavegericht en ontkokerd te werken?) en borgen (wat kunnen ze hiervan incorporeren in de 'normale' werkwijzen?). Dankzij de pandemie-ervaringen wist men elkaar tijdens de eerste weken van de Oekraïnecrisis op een betere manier te vinden om snel en samenhangend in actie komen. De opgave is nu om dit 'ontdekt potentieel' vast te houden en uit te bouwen.

Speerpunt 2: Stuur en organiseer op nabijheid

Crises zijn per definitie situaties van collectieve stress: mensen ervaren dat hun waarden, belangen, vrijheden, en soms zelfs hun levens of die van hun dierbaren op het spel komen te staan. Daar gaan ze zich naar gedragen. Dat gedrag kan allerlei vormen aannemen: op zoek gaan naar informatie en handelingsperspectieven, hulp verlenen, zelfbescherming organiseren, protesteren, rouwen. Zeker bij een stadsbrede en langdurige crisis zoals de pandemie, slaan de bedreiging en de stress op heel veel verschillende manieren neer, in groepen en op plekken en momenten waar je het misschien niet direct zou verwachten. Als je dat als gemeente niet of te laat ziet en onderkent, kunnen er lelijke dingen gebeuren achter de voordeur, online en op straat.

Het feit dat de gemeente Utrecht er sinds jaar en dag voor kiest om zo veel mogelijk in partnerschap te werken met instellingen, burgers en bedrijven heeft haar tijdens de pandemie geen windeieren gelegd. De korte lijntjes naar en goede verhoudingen met vele tientallen gesubsidieerde instellingen, koepelorganisaties en sleutelpersonen in wijken hielpen de gemeente snel informatie en sentimenten tot in de 'haarvaten van de stad' op te halen. Ze verkreeg zo ongefilterde informatie die de uit de reguliere sociale monitoring en rapportages van uitvoeringsdiensten verkregen beelden hielp verrijken, nuanceren en corrigeren. Het zijn vaak kleine verhalen, maar met grote signaalwaarde. Bovendien roept het opzoeken, uitnodigen en luisteren dat zowel bestuurders als ambtenaren betrachtten bij al die partijen het gevoel op dat ze gezien worden en hun noden worden onderkend, ook wanneer de gemeente met handen gebonden is aan Rijksbeleid of zelf niet de middelen heeft om (al) die noden te lenigen.

Dit 'sturen op nabijheid' vormt een bron van bestuurlijke kracht. De economische sector kan als voorbeeld dienen. Relaties met deze sector waren voor Corona minder ontwikkeld, maar tijdens de

pandemie is een grote inhaalslag gemaakt. Het levert de gemeente de zo essentiële *local presence* in een crisis: zichtbaar en voelbaar in verbinding staan met waar en wie de crisis treft.

Je kunt de reikwijdte van een complexe multicrisis niet scherp genoeg duiden door middel van dashboards en vanuit de witte toren in het stationsgebied. Maar 'er zijn' is misschien nog wel belangrijker. Het kweken en onderhouden van wijd vertakte netwerken met partijen in de stad, waar de pasmunt niet gezag, geld of getouwtrek is, maar gelijkwaardigheid, uitwisseling en gemeenschappelijk gewin, maakt dat je in tijden van crisis veel sneller 'er kunt zijn', in verbinding kan komen met daar waar de crisis (ook) neerslaat. Het is een dubbelzijdige investering: in een optimale informatiepositie (en dus in potentieel slimmer en empathischer optreden) en in publiek begrip en vertrouwen, juist ook wanneer je minder kunt doen dan je wilt of moeilijke boodschappen te brengen hebt. Utrecht doet er dan ook goed aan deze bestuurlijke kracht met de lessen van de pandemie op zak te borgen en uit te bouwen.

Speerpunt 3: Ga actief op zoek naar zachte signalen van harde problemen

Het systeem van partnerschap met de stad heeft wel een belangrijke Achilleshiel: hoe 'dekkend' kan een geïnstitutionaliseerd netwerk zijn in een snel groeiende, pluriforme en dus altijd veranderende stad? Je kunt in het verkeer tussen bestuurders, gemeenteambtenaren en professionals van maatschappelijke organisaties – onbedoeld en ongemerkt – groepen over het hoofd zien die over minder 'voice' in het systeem beschikken. Dat is tijdens de pandemie her en der ook het geval geweest. Denk aan: de vvt-instellingen, kwetsbare thuiswonende ouderen, zzp-ers (onder meer in de cultuur- en evenementensector), maar ook niet per sé als kwetsbaar bekend staande maar door de lockdowns wel onevenredig hard getroffen scholieren, studenten en werkende jongeren.

De sterke *local presence* die de gemeente Utrecht heeft weten te organiseren kan nog beter worden benut. Zorg dat informatiemanagers actief op zoek gaan naar signalen in de formele en informele netwerken. Het is dit soort informatie die bestuurders nodig hebben om snel en effectief te kunnen reageren op dreigende ontwikkelingen die zich onder de radar ontwikkelen. Zorg dat die informatie neerslaat in bestuurlijke rapportages en wordt voorzien van strategische duiding.

Er zit nog een andere, meer grimmige zijde aan deze uitdaging. Niet alles wat tijdens een crisis loskomt, laat zich vangen in de bovenwereld van 'partners in de stad'. De gemeente kreeg tijdens de pandemie incidenteel ook te maken met minder redelijke, minder gezagsgetrouwe burgers en met 'on-Utrechts' geachte fenomenen zoals anomie, polarisatie en ondermijning. Ja, het bleef in Utrecht relatief rustig. En ja, het lukte op spannende momenten – het sluiten van te vol rakende parken op mooie dagen – om dat geruisloos af te wikkelen. 'Bij ons luisteren de burgers', merkte een geïnterviewde trots op. Maar toen sommigen niet langer luisterden, en meer dan dat – denk aan de augustusrellen – zag men het niet aankomen. Dat had niemand hoeven verrassen: langdurende crisisomstandigheden vormen een voedingsbodem voor sociale fragmentatie.

Een G4-stad kan zich niet permitteren hier zicht op te verliezen. De gemeente moet niet alleen in de haarvaten maar ook aan de rafelranden van de grootstedelijke samenleving een forse informatiepositie hebben. Bestuurders kunnen zich niet vastklampen aan de wensgedachte dat dit soort onwenselijke toestanden – polarisatie, groepsgeweld, grootschalige ordeverstoringen – in het gemoedelijk links-liberale Utrecht niet zal gebeuren. Ook in het 'dorp Utrecht' kan het ineens gaan stormen. Dat betekent: nog beter leren kijken naar wat tijdens een crisis loskomt dat juist *niet* gezien wil worden – in de fysieke wereld maar in toenemende mate online.

Speerpunt 4: Versterk het vermogen tot herprioriteren

De ambtelijke organisatie is tijdens Corona *all-out* gegaan. Grote delen van de ambtelijke organisatie hebben gedurende vele maanden bergen pandemiegerelateerd werk verzet. Dat kwam bovenop het gewone werk, dat weliswaar op sommige plekken tijdelijk verminderde of zelfs geheel stilviel, maar dat voor vele teams, directies en diensten tot nader order gewoon doorliep.

Zo'n dubbele belasting is doenbaar in een flitscrisis die enkele dagen of weken duurt. In een langdurige crisis is het een recept voor zelf-uitputting. Dat zag je landelijk bijvoorbeeld in de verzuimcijfers – eerst tijdenlang sterk omlaag, en na twee jaar vaak fors hoger dan het oude niveau. Het risico bestaat dan dat (top)ambtenaren zichzelf uitwonen, hun naasten te kort doen, alles *on the run* gaan doen, korte lontjes ontwikkelen, geen enkele aandacht meer besteden aan de lange lijnen (het urgente prioriteren boven wat echt belangrijk is), en alle vormen van tussentijdse reflectie uit de weg gaan.

Dit is in Utrecht niet gebeurd. Het Beleidsteam zocht en vond meerwaarde in het behouden van overzicht en het verder kijken dan het einde van de week of de volgende persconferentie. De zogeheten 'top-20' van de gemeente werd daarover af en toe bijgepraat. Maar tegelijkertijd werd niet altijd duidelijk (vanuit de directie of het BT) wat de organisatie even kon parkeren, of in mindere mate of later dan voorzien zou moeten doen. Daardoor werden op de niveaus daaronder onbedoeld veel mensen gesterkt in hun professionele impuls om koste wat kost alle ballen tegelijk in de lucht te blijven houden.

Het is een goed idee om dit bij een volgende langdurige crisis goed in de gaten te houden. En dat is niet alleen of zelfs primair een kwestie van ambtelijk leiderschap. Ook het College en de Raad moeten beseffen dat de boog niet eindeloos gespannen kan blijven staan. Het vereist discipline om te overwegen wat tijdens zo'n crisis wel én wat geen prioriteit heeft.

Speerpunt 5: Waardeer en borg de robuuste uitvoering

De pandemie plaatste uitvoerende ambtenaren in het zonnetje. Ze bleven op hun post en vervulden cruciale taken. De stad was blij, de uitvoerenden trots ('Nu doen we er echt toe'). Een dergelijke verticale verbinding tussen bestuur en uitvoering zie je niet overal. Een sterke relatie tussen bestuur en uitvoering is natuurlijk ook in normale tijden cruciaal. Een gedeelde crisiservaring vormt een prachtige basis om deze relatie te bestendigen en te verdiepen. Het zou een gemiste kans zijn als bestuur en management van de gemeente Utrecht de schijnwerpers weer van de uitvoering af zouden halen.

Speerpunt 6: Opereer zelfbewust in bovenlokale crisisregimes

Als G4-gemeente, grootste gemeente in de VRU, en met de nodige juridische, technische en bestuurlijke crisisrelevante deskundigheid in huis hoeft de stad Utrecht zich ook bij een primair vanuit Den Haag of de veiligheidsregio gerunde grootschalige crisisaanpak niet als uitvoeringsloket van het hogere gezag op te stellen. De pandemie-ervaring heeft geleerd dat Utrecht meer kan en misschien wel meer moet doen dan Haags beleid tot op de letter uitvoeren.

Utrechtse bestuurders stelden zich op als *team players*: ze liepen de gaten dicht die andere bestuurders lieten vallen. Dat is een loyaal en eerbiedwaardig uitgangspunt. Gaandeweg de lange crisis werden de Haagse oekazes complexer, knellender en moeilijker uit te leggen. Het lukte incidenteel om aan de voorkant van het landelijke beleid te komen door het naar voren schuiven van excellente en *well-connected* topambtenaren, een landelijk goed gepositioneerde directeur in de cultuursector, en een burgemeester met decennia Haagse ervaring en netwerken.

De pandemie liet dus zien dat Utrechtse bestuurders en topambtenaren korte lijntjes met Haagse tafels en Haagse oren hebben die hen de mogelijkheid bieden om snel(ler) aan de weet te komen welke crisismaatregelen daar worden overwogen. Het biedt zelfs mogelijkheden om daar invloed op uit te oefenen en terug te duwen nog voor centrale maatregelen worden afgekondigd. Utrecht kan zo proberen te voorkomen dat het met voor de Utrechtse verhoudingen ongeschikte en onuitvoerbare kaders wordt opgezadeld.

In een grootschalige, sectoroverstijgende crisis heb je per definitie te maken met bovenlokale 'regie', wat in de Nederlandse praktijk vrijwel altijd neerkomt op een wirwar aan over elkaar heen buitelende autoriteiten en gremia. Een stad als Utrecht hoeft niet af te wachten wat uiteindelijk uit dit interbestuurlijk en interdepartementaal gepolder en getouwtrek uit de bus komt. Ook hoeft de stad als 'kleintje' binnen de G4 niet op sleeptouw te worden genomen door de rumoerige assertiviteit van de Grote Twee. Utrecht kan het spel aldaar bestuurlijk en ambtelijk volop meespelen: speel het slim, trek gezamenlijk op waar dat nuttig is, maar zorg dat je positie hebt en ruimte houdt om Utrechtse kennis, zienswijzen en belangen voor het voetlicht in te brengen in de 'binnenring' van een op andere bestuursniveaus plaats vindende crisisbeleidsvorming. Dit zou het nieuwe normaal moeten worden.

Dit vereist natuurlijk ook een herbezinning op de bestuurlijke relaties met Rijk en veiligheidsregio. Zo lang het uiteindelijke primaat binnen het vigerende crisis regime maar wordt gerespecteerd, kan enige schuring in de bestuurlijke verhoudingen geen kwaad. Tegelijkertijd past het een stad als Utrecht om stutting te geven aan de gemeenten in de regio die logischerwijs over minder gespecialiseerde expertise en crisis-bestuurskracht beschikken. Dat kan via de veiligheidsregio (dat gebeurde ook tijdens de pandemie), maar ook direct. Utrecht hoeft niet altijd dezelfde lijn te trekken als haar partnergemeenten in de regio, maar Utrecht hoeft het ook niet alleen aan de VRU over te laten.

Speerpunt 7: Investeer in inclusieve publiekscommunicatie en effectieve gedragsbeïnvloeding

Je kunt natuurlijk wijzen op het feit dat Utrecht een welvarende stad met onevenredig veel hoogopgeleiden is. En je kunt je natuurlijk op het standpunt stellen dat wie in Utrecht woont, werkt en leeft zich in zijn of haar contacten met de gemeente van de Nederlandse taal moet bedienen. Je kunt dan ook veronderstellen burgers in het Nederlands, en op klassiek-Nederlandse referentiekaders en waardenpatronen afgestemde, crisiscommunicatie willen en kunnen consumeren zoals hier geboren burgers dat doorgaans kunnen.

De pandemie onderstreept nog maar eens dat dit een vorm van *wishful thinking* is. De realiteit is dat in Utrecht tienduizenden mensen met een andere of biculturele achtergrond wonen – jong en oud – met uiteenlopende taalvaardigheden, de nodige 'bagage' in hun contacten met overheidsinstanties en ambtenaren, en soms beperkte bureaucratische vaardigheden. Een grootstedelijke overheid kan zich een dergelijk perspectief niet permitteren, al helemaal niet tijdens een crisis.[25]

Als de gemeente de vele verschillende doelgroepen in de context van een crisis snel wil bereiken en hun gedrag effectief wil beïnvloeden, zal zij haar communicatie-uitingen, dienstverlenings- en handhavingspatronen daarop moeten toesnijden. Het ongewenste alternatief is dat de gemeente

[25] We verwijzen nog maar eens onze evaluatie van de Amsterdamse ervaringen tijdens en vooral na de Bijlmerramp in 1992: Crisis Onderzoek Team (1993), *De Bijlmerramp: Rampenbestrijding en crisismanagement in Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

accepteert – en uitlegt – dat die groepen meer risico lopen dan anderen of minder gewenst gedrag vertonen dan anderen.

Voor alle duidelijkheid: dat laatste zien wij in Utrecht niet gebeuren. Het is dan wel wenselijk dat de gemeente blijft investeren in fijnmazige wijk- en doelgroepengerichte crisiscommunicatie, die bij voorkeur in samenspraak met relevante 'ervaringsdeskundigen' en straatprofessionals wordt ontwikkeld en getest. Dat geldt overigens niet alleen langs culturele maar ook langs generationele lijnen, bijvoorbeeld kwetsbare ouderen en door mainstreamkanalen niet te bereiken groepen jongeren. En natuurlijk in meerdere talen.

Speerpunt 8: Tref voorbereidingen voor langdurige crises

De opgedane ervaringen vormen een ware schatkist voor nieuwe planvorming. De planning voor de crisisorganisatie krijgt in veel organisaties niet de aandacht die het verdient. Het zou verstandig zijn om hier verandering in aan te brengen. Het zou zonde zijn om de geleerde lessen niet in een plan te borgen. Dit kan er voor zorgen dat de organisatie sneller en beter op de rit komt bij de volgende grootschalige crisis.

Enkele punten behoeven dan misschien wel extra aandacht. Zo zou het goed zijn de 'grenswaarden' van een langdurige crisis te doordenken: wanneer is een crisis meer dan een flitscrisis? Wanneer is een langdurige crisis eigenlijk echt afgelopen? Respondenten merkten op dat na de eerste golf te snel is afgeschaald. Het benoemen van grenswaarden zou dit kunnen helpen voorkomen. Een gerelateerd issue betreft de wisselingen in bestuurlijke posities (hoe langer de crisis duurt, hoe groter de kans). Het *onboarden* van nieuwe bestuurders is altijd lastig en tijdrovend. Het is daarom goed te doordenken hoe dit zo goed mogelijk kan gebeuren tijdens een crisis. Ook kan worden nagedacht over het organiseren van *surge capacity* – het vermogen om snel en grootschalig te handelen (denk aan het organiseren van testcapaciteit).

Speerpunt 9: Hou elkaar wel scherp

Onze respondenten waren zeer tevreden over de Utrechtse prestaties. Veel respondenten waren overtuigd dat de Utrechtse prestaties (veel) beter waren dan die van andere grote steden. Opvallend was dat deze indrukken weliswaar stellig werden geuit, maar zelden of nooit werden onderbouwd. Een ervaren rot herkende daarin een ingesleten houding van 'het valt ons vanzelf wel toe'. Een andere respondent gebruikte de term 'arrogant'.

Professionele ambtenaren en enthousiaste bestuurders die vinden dat ze het heel goed doen. Een 'lieve' organisatie waarin mensen elkaar waarderen en gewend zijn binnen de lijn en tussen de verschillende kokers in de organisatie zorgvuldig met elkaar af te stemmen. Het bergt het gevaar in zich van hoogmoed en groepsdenken, waardoor kwetsbaarheden en risico's in eigen beleid en werkwijzen niet voldoende worden onderkend. Dan is het des te crucialer dat er een professionele norm heerst van elkaar aanspreken binnen de organisatie en gezonde tegenspraak leveren richting bestuur en politiek. De sterke *esprit de corps* waaraan onze respondenten regelmatig refereerden, biedt een goede basis om meer te wagen op dit vlak.

Speerpunt 10: IJk het crisiskompas

Het is interessant te doordenken wat het bestuur van een grote stad nu eigenlijk moet kunnen presteren tijdens een crisis. Zonder concrete ijkpunten is het moeilijk de eigen prestaties systematisch te evalueren en vervolgens tot verbetering te komen. Zou het beter kunnen? Wie bepaalt dat eigenlijk? Een reflectie op benodigde bestuurlijke crisiskracht kan antwoord op deze vragen bieden. Wij stellen hier enkele zaken voor die een centrale rol in die discussie verdienen.

Welke rol voor de gemeente, welke rol voor de stad? De gemeente dichtte burgers en ondernemers een eigen verantwoordelijkheid toe in het omarmen van 'weerbaarheid' en 'zelfredzaamheid' als strategie. Echt doorpakken op deze kwaliteiten deed de gemeente niet. Burgers werden weliswaar ontzien in de handhavingsstrategie en ondernemers werden ruim ondersteund, maar het idee van weerbaarheid werd niet echt vertaald in activiteiten die de maatschappelijke weerbaarheid in brede zin versterken. Initiatieven als kinderen naar sport begeleiden, intensief met jongeren spreken, het organiseren van een expositie rond toenemende eenzaamheid en de stad rondlopen met een taart – het zijn vooral symbolische initiatieven. De gemeente constateert het zelf: 'Dat betekent dat we niet altijd met een oplossing komen, maar bieden in eerste instantie een luisterend oor'. Tegelijkertijd werd van sommige groepen, juist die mensen die niet heel erg zelfredzaam zijn, de facto meer verlangd dan van andere, meer zelfredzame groepen. Weer andere groepen (huisartsen, wijkverpleging) werden soms over het hoofd gezien; zij moésten wel zelfredzaam zijn en bleken dat in deze crisis gelukkig ook.

Hoe gaan we een langdurige crisis managen in economisch slechte tijden? Wethouders merkten op dat er 'eindeloze discussies' waren geweest over het bekostigen van proactieve strategieën. Zij voorzien al dat bepaalde dreigingen, door experts keurig in beeld gebracht, misschien niet op tijd worden gekeerd omdat daar geen budgetten voor zijn. Tijdens de pandemie was geld geen probleem. Maar wat als dat straks anders is? Dan zullen er vormen van 'triage' – selectie en prioritering van risico's, doelgroepen, belangen en waarden – moeten worden toegepast die tijdens de eerste twee jaar van de pandemie niet onder ogen hoefden te worden gezien. Dan is de mate van 'zelfredzaamheid' van sectoren en groepen die buiten de prijzen van een financieel beperkter gemeentelijke crisisrespons van absoluut vitaal belang.

Hoe scheppen we ruimte voor een Utrechtse aanpak in gelaagde crisisregimes? Wat is de minimale bestuursruimte waarover gemeentelijke crisismanagers willen beschikken? Moeten gemeentelijke bestuurders het crisisbeleid uit Den Haag categorisch willen implementeren, ook als dat juridisch nu eenmaal zo geregeld is? Onder welke omstandigheden mag het stadsbestuur zichzelf de ruimte geven om al experimenterend tot lokaal effectiever maatwerk in crisisbestrijding – met de Utrechtse bestuursfilosofie als kompas – te komen?

Hoe gaan we om met ethische dilemma's in crisismanagement? Een crisis genereert vrijwel altijd ethische dilemma's die tot grote legitimiteitsproblemen kunnen leiden. Utrecht is ontsnapt aan een van de moeilijkste uitdaging van de pandemie, het doorvoeren van 2G. Hoe zou een dergelijke keuze zich verhouden met geëtaleerde waarden als zelfredzaamheid, coulance en flexibiliteit? In andere gevallen hadden gemeentelijke beslissingen ethische consequenties die niet altijd expliciet werden benoemd en gewogen. De keuze voor de wijk als aangrijpingspunt betekende dat de ene wijk meer aandacht kreeg dan de andere. De wachtlijsten waren niet evenredig verdeeld over de stad. Het 'opzoeken van de randjes' had tot gevolg dat bepaalde gezondheidsmaatregelen (maskers) werden genegeerd, waardoor sommige mensen zich onveilig voelden. Het is belangrijk om proactief op dergelijke keuzes, dilemma's en consequenties te reflecteren, niet alleen in het College en de ambtelijke organisatie, maar ook met en in de Raad.

Appendix 1: Lijst van geïnterviewde personen

Groepsgesprek Cultuursector

Appie Alferink	Zimihc/wijkcultuurhuizen
Jeroen Bartelse	Tivoli Vredenburg
Lucia Claus	Utrechts Theater Overleg
Jeltsje In der Rieden	Utrechts Festival Overleg
Roswita Warmerdam	Vechtclub XL
Hans van Soelen	Voormalig hoofd Culturele Zaken Gemeente Utrecht
Renee Heijnen	Beleidsadviseur Culturele Zaken Gemeente Utrecht

Groepsgesprek Horeca/ondernemers

Henk Hölscher	Host (hoteloverleg vd stad
Anton Verbunt	MKB regio Utrecht
Klaas Verschuure	Wethouder EZ
Edwin Koster	Manager Economie en Werkgelegenheid Gemeente Utrecht

Groepsgesprek gezondheidscrisis/coronabestrijding

Kim Brüheim	Careyn
Suleman el Hajaji	Kleurrijk zorg
Aziz Kalla	Kleurrijk Zorg
Geert Philipsen	HUS
Dick Reinking	Beleidsadviseur Volksgezondheid Gemeente Utrecht
Heleen Glazema	GGDrU
Nicolette Rigter	GGDrU

Groepsgesprek maatschappelijke continuïteit sociaal

Paul van der Aa	Stichting JoU
Marenne van Kempen	Buurtteam Jeugd en gezin
Joany Krijt	MBO / Utrechtse Onderwijsagenda
Annemieke Scholten	Buurtteam Sociaal
Lotte Westra	Jeugdzorg KOOS
Marian Dobbe	Jeugdzorg KOOS

VRU

Jaap Donker	Directeur VRU
Erik Luchtenburg	Directeur crisisbeheersing VRU

College van B&W

Sharon Dijksma	Burgemeester vanaf december 2020
Peter den Oudsten	Waarnemend burgemeester juni-december 2020
Jan van Zaanen	Burgemeester tot juni 2020
Rachel Streefland	Wethouder
Eelco Eerenberg	Wethouder
Linda Voortman	Wethouder
Kees Diepeveen	Wethouder
Klaas Verschuure	Wethouder
Anke Klein	Wethouder

Lot van Hooijdonk	Wethouder
Gabrielle Haanen	Gemeentesecretaris
Maarten van Ooijen	Wethouder tot januari 2022

BT Covid

Gabrielle Haanen	Gemeentesecretaris
Evert Peereboom	Concerndirecteur bedrijfsvoering
Hanneke de Korte	Concernmanager MCN
Sari Klatter	Clustermanager OOV
Jennemieke Kleijwegt	Afdelingshoofd VTH
Bart Andriessen	IRM Volksgezondheid
Jurriën Brombacher	IRM Ruimte
Karen Ramakers	Secretaris BT Covid

Coördinatoren werkgroepen Gemeente Utrecht

Michiel Zwaan	Coördinator Monitoringsteam
Nick Creemers	Coördinator Coördinatieteam OR
Gerben Vat	Projectleider Vaccineren en testen
Arie Godee	Afdelingshoofd F&H
Erik Scholten	Concernjurist
Andrea Berghuizen	Programmamanager

Groepsgesprek bedrijfscontinuïteit Gemeente Utrecht

Evert Peereboom	Concerndirecteur bedrijfsvoering
Hanneke de Korte	Concernmanager MCN
Geert Watzeels	HRM
Corrine van Veldhuisen	Publiekszaken
Irma Boltjes	Stadsbedrijven

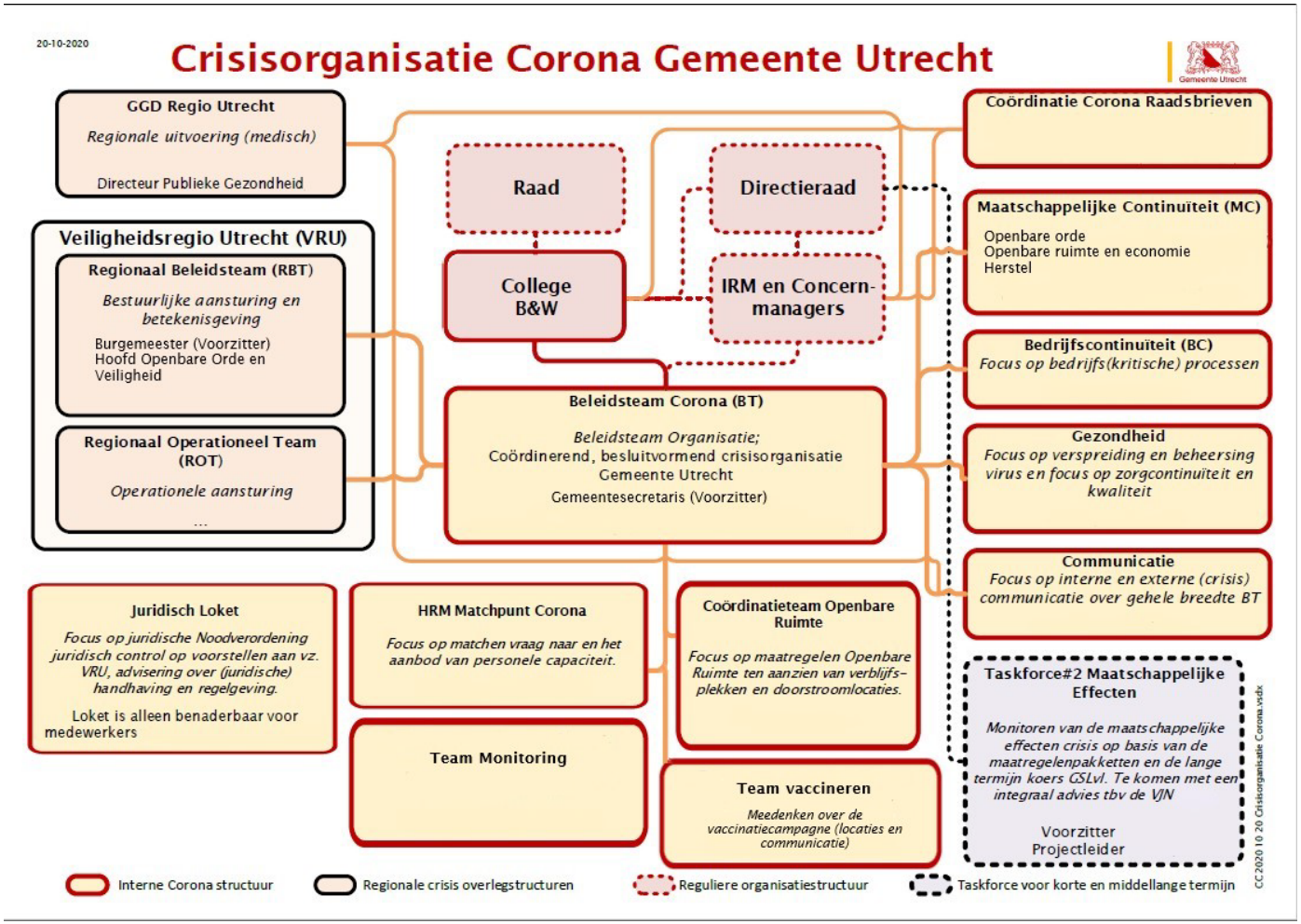
Groepsgesprek OOV Gemeente Utrecht

Petra Nijmeijer	Directeur OOV
Luuk Steenwelle	Clusterhoofd Veiligheid
Sari Klatter	Clustermanager OOV
Bart-Jan Maring	Beleidsadviseur OOV

Gemeenteraad

Nadia Stylianou	Lid fractie D66

Appendix 2: Organigram Crisisorganisatie Gemeente Utrecht



Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	3086
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 januari 2023
Agendapunt	12
Titel	Raadsbrief Actieplan Straatintimidatie
ID	3278
Behandelend ambtenaar	F. Kamalizadeh
Telefoon	14030
E-mail	Farzaneh.kamalizadeh@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	26 januari 2023

Voorgesteld besluit

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	F. Kamalizadeh	**Datum**	12 oktober 2022
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	10468874
E-mail	Farzaneh.kamalizadeh@utrecht.nl	**Onderwerp**	Actieplan Straatintimidatie
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Meerdere keren hebben wij met elkaar gesproken over onze gezamenlijke ambitie om straatintimidatie in Utrecht stevig tegen te gaan en aan welke voorwaarden een succesvolle aanpak zou moeten voldoen. Het is een grote prioriteit van het college om Utrecht voor iedereen een veilige stad te laten zijn. Verhalen over het bang zijn om de straat op te gaan of lastiggevallen te worden, raken ons en tolereren wij niet. We lanceren daarom een stevig actieplan om straatintimidatie terug te dringen. We breken daarbij uitdrukkelijk met het verleden. Waar we in eerdere aanpakken de nadruk legden op het weerbaarder maken van slachtoffers, staan nu daders centraal. Op deze wijze kunnen we dit hardnekkige en diepgewortelde probleem bij de bron aan pakken. Hierbij betrekken we jongens en mannen actief, zij vormen een belangrijke schakel in het tegengaan van dit gedrag. Tegelijk blijft het van belang om inzicht te krijgen in de omvang en vormen van straatintimidatie, slachtoffers handvatten te blijven geven en het makkelijker te maken om incidenten te melden. Kortom, we zetten een nieuwe koers in, maar we bouwen ook voort op de inspanningen van onze stad om respectvol en vreedzaam met elkaar om te gaan

Met deze brief lichten wij toe hoe wij dat samen met onze partners de komende jaren gaan doen. Onze aanpak bestaat uit een samenhangend pakket aan maatregelen waarmee we inzetten op voorkomen door bewustwording, ingrijpen waar noodzakelijk en ondersteunen waar nodig. Centrale uitgangspunten daarbij zijn dat we de wijken ingaan en met bewoners aan de slag gaan, dat we deskundigheid bevorderen en dat de focus op jongens en mannen ligt aangezien zij overwegend vaak de dader van dit gedrag zijn. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande programma's en initiatieven. Maar ook maken we ook gebruik van nieuwe partijen en hun specifieke deskundigheid.

Voorkomen door bewustwording
De meeste mensen vinden grensoverschrijdend gedrag abnormaal en ongewenst. Wij willen een stap verder gaan door het gedrag niet meer te accepteren. Hierbij is bewustwording essentieel, zowel bij potentiële daders als bij omstanders. Voorlichting en bewustwordingscampagnes moeten duidelijk maken dat dit gedrag niet normaal is. We maken daarbij het probleem op een directe en soms ook confronterende manier bespreekbaar. Vanuit daar gaan we op een positieve, constructieve manier het gesprek aan om het perspectief op wat we accepteren te kantelen en nieuwe normen en handelingsperspectieven aan te bieden.

De komende jaren geven we met impactvolle campagnes en ludieke acties aandacht aan het ongewenste gedrag. De in mei gelanceerde campagne waarbij we op het stadhuisplein mannen en jongens het effect hebben laten ervaren van wat straatintimidatie betekent, is daar een sprekend voorbeeld van.

Verschillende partijen slaan de komende jaren de handen ineen om jongens en mannen actief te betrekken. Dat de meeste daders mannen zijn betekent niet dat *alle* mannen daders zijn, maar wel dat ze een belangrijke schakel vormen bij het tegengaan van intimidatie, grensoverschrijdend gedrag en geweld tegen vrouwen. Door ze actief te betrekken, maken we ze deel van de oplossing. Hiervoor worden speciale workshops ontwikkeld en ingezet door onder andere Emancipator en Pretty Woman en in samenwerking met Jongerenwerk Utrecht. Nog dit jaar worden mannenemancipatie-workshops door Emancipator georganiseerd. Deze workshops gaan in op traditionele opvattingen over mannelijkheid, de fysieke kracht en overmacht die mannen op vrouwen kunnen hebben en de bijbehorende verantwoordelijkheid.

We ontwikkelen een toolkit voor professionals, vrijwilligers en sleutelfiguren binnen maatschappelijke organisaties en religieuze instellingen in de stad. Hierin zitten concrete handvatten waarmee zij op eenduidige wijze met de problematiek aan de slag kunnen gaan. We hebben daarbij aandacht voor de goede aansluiting bij de bestaande werkwijze van deze professionals en sleutelfiguren, zodat zij hier effectief mee kunnen werken. Onderdeel hiervan is aandacht voor de Vreedzame Straat gebaseerd op de uitgangspunten van de Vreedzame Wijk. Centraal staat het bijdragen aan een veilige positieve sociale gemeenschap en het bewust worden dat we daar elke dag invloed op hebben.

Ook gaan we nauwer samenwerken met studentenverenigingen, onderwijsinstellingen en sportclubs. Waar mogelijk faciliteren wij hen en stellen we workshops beschikbaar. Ook wordt een module straatintimidatie toegevoegd aan het lesmateriaal van de vreedzame scholen.

Ingrijpen waar noodzakelijk

Aanpak op straat

Waar nodig treffen we gerichte maatregelen op die locaties waar dit gedrag (relatief vaak) voorkomt, bijvoorbeeld door het anders inrichten van de openbare ruimte, het opschroeven van het lichtniveau of voeren van gesprekken met groepen jongeren of ondernemers. Op basis van de meldingen kunnen we nog gerichter fysieke aanpassingen doen.

Omstanders spelen een belangrijke rol bij het tegengaan van straatintimidatie. Het gaat hierbij om bewustwording, maar vooral om handelingsperspectief om in te kunnen grijpen als het voor je neus gebeurt of als het je overkomt. Hiervoor zetten we de komende jaren workshops gericht op omstandersinterventie in zodat mensen weten wat ze kunnen doen. Op hun verzoek worden dit jaar bij studentenverenigingen en onderwijsinstellingen deze workshops aangeboden.

Aanpak dader

Bij het aanpakken van straatintimidatie is het van belang om duidelijke normen en grenzen te stellen. We blijven de ontwikkelingen in de landelijke wetgeving voor strafbaarstelling dan ook steunen en blijven uitdragen dat we daarin een rol zien voor onze boa's die, naast de politie, optreden tegen straatintimidatie. Maar strafbaarstelling alleen is niet de oplossing van het probleem, het kan worden gezien als het sluitstuk op een effectieve aanpak. We spreken daders aan op hun gedrag en bevorderen de deskundigheid bij toezichthouders, boa's en het jongerenwerk. Waar mogelijk wordt ingezet op interventies om gedragsverandering te stimuleren. Ook wordt gezocht naar mogelijkheden voor dader-slachtoffer gesprekken.

Ondersteunen waar nodig

Ondersteuning slachtoffers

Uiteraard is het ondersteunen van slachtoffers een cruciaal onderdeel van onze aanpak. Om meer inzicht te krijgen in waar, hoe en wanneer straatintimidatie plaatsvindt en om slachtoffers beter te kunnen helpen, is het sinds juni 2021 mogelijk melding te maken van straatintimidatie op een meldpunt op de website van de gemeente. Vanaf november 2022 wordt een nieuw meldingensysteem gemeente-breed geïntroduceerd waarin melders geen categorie hoeven te kiezen, maar zij in eigen woorden kunnen doorgeven wat er gebeurd is. Zo wordt het doen van een melding eenvoudiger. Ook vergroten we de bekendheid.

Gedurende het jaar vragen we via verschillende acties en advertenties aandacht voor het meldpunt om straatintimidatie te kunnen melden. Op basis van persoonlijk contact zal steeds worden bezien welke acties nodig zijn. Trainingen kunnen ook onderdeel gaan uitmaken van de ondersteuning van slachtoffers.

Een veilige stad voor iedereen
In onze aanpak richten wij ons grotendeels op het terugdringen van intimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen meisjes en vrouwen in de openbare ruimte. We kiezen hiervoor omdat het seksueel intimideren van meisjes en vrouwen het vaakst voorkomt[1]. Dit laat onverlet dat er onverminderd aandacht blijft voor andere slachtoffers zoals LHBTIQ+ en inwoners met een zichtbare geloofsovertuiging. Om straatintimidatie te voorkomen is een stevige inzet op een inclusieve stad nodig waarin gelijkwaardigheid en een positieve norm de boventoon voert. We leggen daarom nadrukkelijk de verbinding met de inclusie-aanpak.

We zijn ons ervan bewust dat dit gedrag ook op andere plekken plaatsvindt. We hebben daarom in de stad veel aandacht voor het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Zo werken we in de stad niet alleen aan een veilige cultuur in de openbare ruimte, maar ook op onze scholen, tijdens het uitgaan en in huiselijke sfeer. We zijn ervan overtuigd dat onze aanpak van straatintimidatie bijdraagt aan de veiligheid van elke inwoner en dat we hiermee samen zorgdragen voor een veilige stad waar geen plaats is voor intimidatie en grensoverschrijdend seksueel gedrag en geweld.

Tot slot
Wij zijn ervan overtuigd dat wij met dit actieplan straatintimidatie kunnen terugdringen. Dat we hiermee een veilige stad kunnen zijn waar iedereen kan zijn wie ze zijn en ongehinderd gebruik kan maken van de publieke ruimte. Dit vraagt om een lange adem, voortdurende aandacht en een brede inzet van ons allemaal. De uitvoering van het actieplan is gebaseerd op middelen die binnen de bestaande begroting zijn gevonden. Het blijft de inzet om aanvullende (rijks)middelen aan te trekken om de uitvoering van het actieplan verder te verstevigen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

[1] Uit recent onderzoek van het CBS blijkt dat in de vier grote steden maar liefst gemiddeld 77 procent van de (jonge) vrouwen de afgelopen twee jaar in aanraking is gekomen met straatintimidatie. Ook blijkt dat mannen vaak de dader zijn van dit gedrag

Aanpak Straatintimidatie

Actieplan Utrecht 2022–2026



Gemeente Utrecht

utrecht.nl/
straatintimidatie

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

1. Inleiding 4

2. Uitgangspunten, doelstellingen, pijlers en structuur 6
- Structuur 7

3. Pijlers 8
- I. Bewustwording en normstelling 9
- II. Aanpak op straat 11
- III.Aanpak dader 13
- IV.Ondersteuning slachtoffer 13

4. Planning 14

5. Financiële paragraaf 16

6. Bijlagen 18
- Bijlage 1: Samenvatting 19
- Bijlage 2: Wat doen we allemaal al? 20
- Bijlage 3: Relevante organisaties 21

Voorwoord

Utrecht is een bruisende stad waarin iedereen veilig zichzelf moet kunnen zijn. Straatintimidatie hoort niet thuis in Utrecht. In het nieuwe coalitieakkoord is het belang van het aanpakken van dit grens-overschrijdende gedrag in de openbare ruimte specifiek benoemd. De verhalen van vooral meisjes en vrouwen die zich onveilig voelen in de openbare ruimte gaan mij als vrouw en moeder aan het hart. Te meer wanneer zij daardoor hun gedrag moeten aanpassen. Door gesprekken met melders van straatintimidatie ben ik me nog meer bewust van de dringende noodzaak tot actie. Het is tijd om de laconieke houding in de maatschappij rondom dit onderwerp te door-breken en een nieuwe koers in te zetten. We accepteren dit gedrag niet. Van niemand en naar niemand. De aanpak straatintimidatie richt zich voor een groot deel op (potentiële) daders en betrekt jongens en mannen actief. Niet de slachtoffers, maar de daders moeten hun gedrag aanpassen. Dit maken we zichtbaar op een prikkelende en soms schurende manier. We moeten in de stad met elkaar in gesprek blijven over hoe we met elkaar willen omgaan en allemaal onze rol hierin pakken. Iedereen kan een bijdrage leveren. Mannen én vrouwen, omstanders, sleutelpersonen en professionals (al dan niet op straat). Alleen samen kunnen we bereiken dat grensoverschrijdend gedrag niet meer als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Dit vergt echter een lange adem en langjarig een voortdurende inzet. Alleen zo blijft Utrecht een veilige stad voor iedereen, ongeacht uiterlijk, geslacht, beperking, seksuele gerichtheid, genderidentiteit, ras, godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid.

Sharon A.M. Dijksma,
Burgemeester van Utrecht

1. Inleiding

Helaas is het niet voor iedereen vanzelfsprekend om ontspannen gebruik te maken van de openbare ruimte. Uit angst om geconfronteerd te worden met intimiderend of grensoverschrijdend (seksueel) gedrag passen (potentiële) slachtoffers hun gedrag of kleding aan, vermijden ze bepaalde locaties of sociaal contact. Ze worden in hun bewegingsvrijheid beperkt. Het is een grote prioriteit van het college van burgemeester en wethouders om Utrecht voor iedere inwoner een veilige stad te laten zijn. We lanceren daarom een stevig actieplan om ongewenst en intimiderend gedrag de komende jaren stevig aan te pakken. We gooien het hierbij over een andere boeg: niet het slachtoffer, maar de (potentiële) dader staat centraal in de langjarige aanpak. We pakken het probleem bij de wortels aan in plaats van symptomen te bestrijden. Daarom richten we ons op het wegnemen van de legitimatie van grensoverschrijdend gedrag door bewustwording: dit gedrag is niet normaal. We betrekken jongens en mannen actief en waar nodig stellen we grenzen en daarnaast bieden we ook perspectief. Tegelijk is het wel van belang om slachtoffers handvatten te blijven geven en het makkelijker te maken om incidenten te melden.

Een veilige stad voor iedereen

We zijn ons ervan bewust dat discriminatie ook een vorm van grensoverschrijdend gedrag is en dat er hierdoor een grijs gebied en een zekere overlap zit tussen straatintimidatie en discriminatie op straat. Dit kan hetzelfde intimiderende en onveilige effect op mensen hebben. De Utrechters die discriminatie ervaren, ervaren dit het vaakst op straat en op werk, stage of tijdens een sollicitatie. Dit kan ervoor zorgen dat mensen zich aanpassen. Denk bijvoorbeeld aan homoseksuele stellen die niet hand in hand durven te lopen. Om straatintimidatie te voorkomen is dan ook een stevige inzet op een inclusieve stad nodig waarin gelijkwaardigheid en een positieve norm de boventoon voert. We leggen daarom nadrukkelijk de verbinding met de inclusie-aanpak.

Ons actieplan richt zich grotendeels op het tegengaan van intimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen meisjes en vrouwen in de openbare ruimte, omdat dit het vaakst voorkomt en omdat dit de plekken zijn waar wij als gemeente, samen met onze partners, daadwerkelijk actie kunnen ondernemen.[1] Dit laat onverlet dat er onverminderd aandacht blijft voor andere slachtoffers zoals LHBTI+ en inwoners met een zichtbare geloofsovertuiging. Ook zijn we ons ervan bewust dat grensoverschrijdend gedrag op andere plekken dan alleen de openbare ruimte plaatsvindt.[2] We hebben daarom in onze stad veel aandacht voor het voorkomen van discriminatie, grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Zo werken we in Utrecht niet alleen aan een veilige cultuur in de openbare ruimte, maar ook op onze scholen, met studenten(verenigingen), tijdens het uitgaan, op de sportparken en in huiselijke sfeer. We zijn ervan overtuigd dat onze aanpak van straatintimidatie bijdraagt aan de veiligheid van elke inwoner en dat we hiermee samen zorgdragen voor een veilige stad

1 Dit blijkt uit het Onderzoek Straatintimidatie 2019 en recente meldingen van straatintimidatie via het meldpunt Straatintimidatie Utrecht.

2 Utrecht Monitor 2019

waar geen plaats is voor intimidatie en grensoverschrijdend seksueel gedrag en geweld.

Samen met onze partners

We zien dat er in onze stad veel partners vanuit verschillende invalshoeken zich met deze problematiek bezighouden en er veel kennis en expertise aanwezig is bij verschillende professionals en organisaties. In Utrecht wordt breed en langjarig ingezet op het creëren van een pedagogisch en sociaal veilig klimaat om respectvol en vreedzaam met elkaar om te gaan. Naast tal van fysieke en sociale (beleids)maatregelen en -initiatieven die zich (in)direct richten op ondersteuning en verbetering van de veiligheid in de openbare ruimte, zijn er ook veel verschillende educatieve en sociale maatregelen die zich meer richten op sociale veiligheid. Enkele voorbeelden hiervan zijn opgenomen in Bijlage 2.

We willen alle kennis en expertise bundelen in onze aanpak en we betrekken aanvullend en waar nodig ook nieuwe partijen. Zodat we het over een nieuwe boeg kunnen gooien met een dadergerichte aanpak, waarbij we ook voortbouwen op de inspanningen die al gedaan zijn in onze stad om respectvol en vreedzaam met elkaar om te gaan. Een aanpak waarvan ieder uit zijn eigen verantwoordelijkheid zijn rol kan pakken. Straatintimidatie gaat ons namelijk allemaal aan en hoort niet thuis in een stad als Utrecht.

Leeswijzer

Dit actieplan loopt van 2022 tot 2026 en beschrijft de doelstellingen en op hoofdlijnen de maatregelen en acties die we gaan inzetten en een korte financiële paragraaf. In de bijlagen staat een samenvatting, wordt beschreven wat we al doen in Utrecht en worden relevante maatschappelijke partners en organisaties benoemd.



2. Uitgangspunten, doelstellingen, pijlers en structuur

Met onze aanpak willen we intimidatie en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag terugdringen zodat iedereen ongehinderd gebruik kan maken van de openbare ruimte ongeacht wie ze zijn of hoe ze eruitzien. Centrale uitgangspunten zijn dat we de wijken in gaan en met bewoners aan de slag gaan, dat we deskundigheid bevorderen en dat de focus op mannen en jongens ligt, aangezien zij overwegend vaak de daders van dit grensoverschrijdend en intimiderend gedrag zijn. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande programma's en aanpakken en samengewerkt met een groot netwerk.

De omschrijving van straatintimidatie in Utrecht is ongewenst gedrag (verbaal, non-verbaal en fysiek, al dan niet seksueel) gericht tegen individuen en/of groepen in de openbare ruimte, door een veroorzaker die op een ongewenste manier de openbare ruimte opeist of ideeën en normen uit-/oplegt aan een ander, waardoor de persoon die ermee te maken krijgt zich angstig/onveilig voelt en beperkt wordt in vrijheid/doen en laten.

Actief betrekken van jongens en mannen

Hoewel het iedereen kan overkomen en het in alle gevallen onacceptabel is, komen vooral meisjes en vrouwen in aanraking met intimidatie en grensoverschrijdend (seksueel) gedrag. De talloze voorbeelden van schandalen en incidenten die voorbij zijn gekomen, geven aan dat dit een hardnekkig en diepgeworteld maatschappelijk probleem is waar we als samenleving maar moeilijk doorheen kunnen breken. Uit recent onderzoek van het CBS blijkt dat in de vier grote steden

maar liefst gemiddeld 77 procent van de (jonge) vrouwen de afgelopen twee jaar in aanraking is gekomen met straatintimidatie. Ook blijkt dat mannen vaak de dader zijn van dit gedrag. Dat de meeste daders mannen zijn betekent niet dat alle mannen daders zijn, maar wel dat alle mannen een belangrijke schakel vormen bij het tegengaan van intimidatie, grensoverschrijdend gedrag en geweld tegen vrouwen.[3] Door ze actief te betrekken maken we ze deel van de oplossing. Daarnaast houden we aandacht voor de man als slachtoffer.

Doelstellingen en pijlers

Onze doelstellingen zijn als volgt:

- Tussen 2022 en 2026 hebben we het merendeel van de inwoners van Utrecht, (o.a. professionals, vrijwilligers, sleutelpersonen, beleidsmakers, ouders, jongeren en activisten) bereikt met onze aanpak en is het voor iedereen duidelijk wat intimiderend en seksueel grensoverschrijdend gedrag betekent, hoe hiermee om te gaan en dat het niet wordt geaccepteerd.
- Verschillende partijen in de stad werken ieder en met elkaar aan een veiligere stad, waarbij het tegengaan van grensoverschrijdend gedrag een onderdeel is.

Zoals gezegd vraagt het tegengaan van straatintimidatie voor langere tijd aandacht en de beste kans van slagen biedt een samenhangend pakket aan maatregelen en beleid dat is gericht op voorkomen, ingrijpen en ondersteunen. Daarom zetten we stappen op de volgende pijlers:

I. Bewustwording en normstelling;
II. Aanpak op straat;
III. Aanpak dader;
IV. Ondersteuning slachtoffers.

In het volgende hoofdstuk worden de maatregelen en acties per pijler beschreven.

Structuur

Platform Straatintimidatie

Het Platform Straatintimidatie, ingericht met als doel kennis uitwisselen over straatintimidatie met interne en externe[4] partners van de gemeente, wordt uitgebreid met verschillende deelnemende organisaties. Daarbinnen vindt structureel overleg plaats om de acties te bespreken, te evalueren en waar nodig bij te sturen[5].

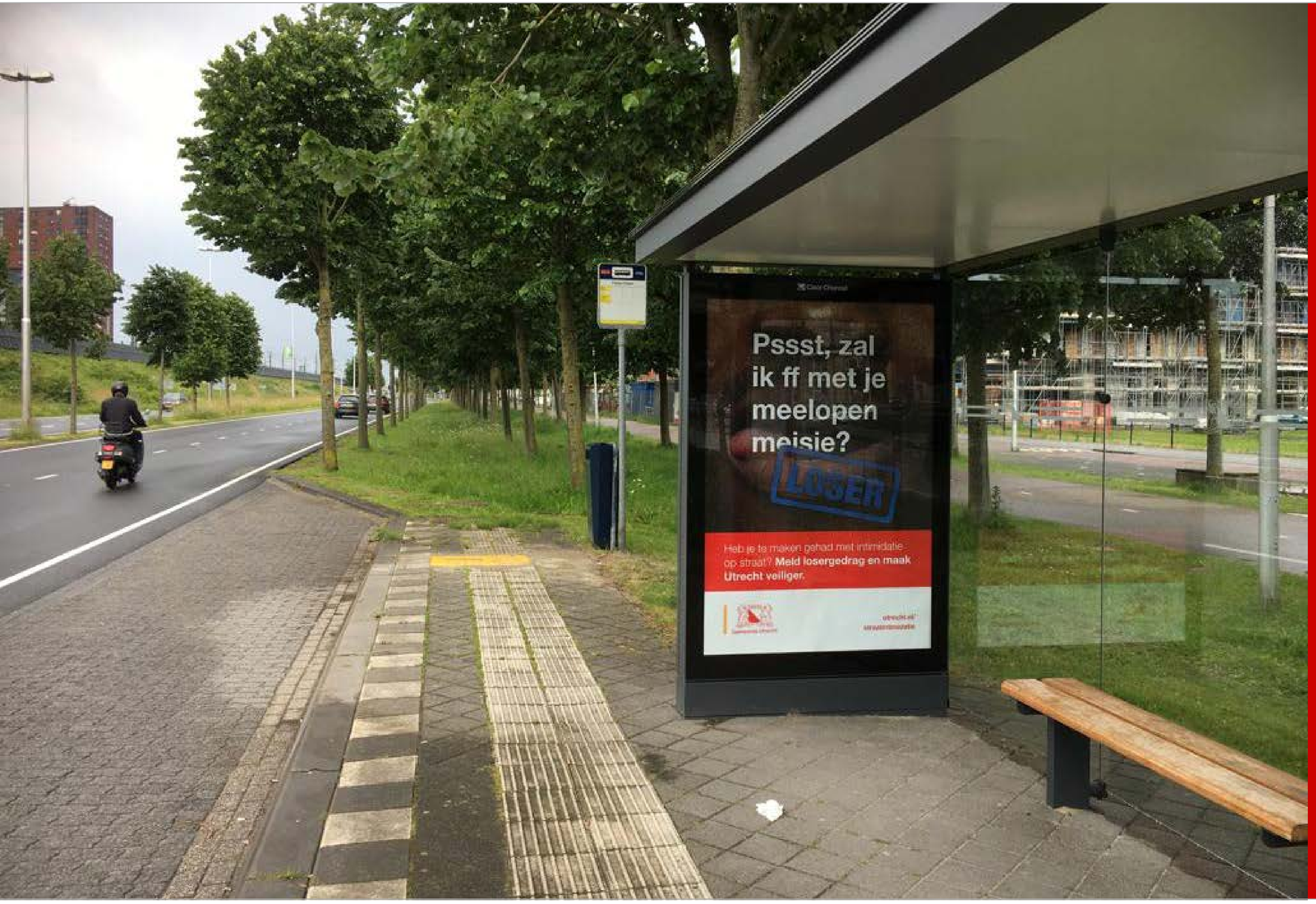
Klankbordgroep

Met professionals en deelnemers aan het Veilige Steden-initiatief worden kennis van best practices gedeeld en waar mogelijk wordt samen opgetrokken. In dit overleg nemen onder andere de G4 gemeenten en Tilburg deel. Daarnaast wordt informatie ingewonnen bij kennisorganisaties als Rutgers. Waar nodig en gewenst wordt aangesloten bij bijeenkomsten die vanuit het Rijk worden georganiseerd op het vlak van straatintimidatie.

3 Onderzoek Straatintimidatie 2019 Utrecht:
De dader(s) waar respondenten naar eigen zeggen ervaring mee hebben, is in ongeveer twee derde van de gevallen een man/jongen (69%) of een groep mannen/jongens (65%). Gemengde groepen (7%), een vrouw/meisje (6%) of een groep vrouwen/meisjes (3%) zijn volgens de respondenten die ervaring hebben met straatintimidatie veel minder vaak dader(s) van straatintimidatie. Tot slot geeft 2% van de respondenten aan dat zij dit niet weten. (p.14)

4 Het platform wordt uitbereid met deelnemende organisaties. De volgende partners nemen hier deel aan: Pretty Woman, Jou, Art 1 MN, Stichting Vreedzaam, Stop- Straatintimidatie, COC, Centrum seksueel geweld, Stichting Zonta, Fair Space, Emancipator, Stichting Al Amal Utrecht, Sexmatters, Politie, UN Women, GGD.

5 Door bestaande lokale monitoren en onderzoeken (jaarlijkse inwoners enquête en de 3-jaarlijks onderzoek naar de veiligheidsbeleving van uitgaanspubliek) wordt een beeld gevormd van de trends en ontwikkelingen in straatintimidatie, zodat de aanpak waar nodig aangepast kan worden en de effectiviteit van het beleid bepaald. Voorts komen we door stedelijke bundeling en analyse van signalen tot oplossingen en verbeteringen met politie, handhaving en maatschappelijke partners/ organisaties/ netwerkpartijen.


Pssst, zal ik ff met je meelopen meisie?
LOSER
Heb je te maken gehad met intimidatie op straat? **Meld losergedrag en maak Utrecht veiliger.**

3. Pijlers

I. Bewustwording en normstelling

De meeste mensen vinden grensoverschrijdend gedrag abnormaal en ongewenst. Wij gaan een stap verder door het gedrag niet meer te accepteren. We maken het probleem op een directe en soms ook confronterende manier bespreekbaar. Vanuit daar gaan we op een positieve, constructieve manier het gesprek aan om het perspectief op wat we accepteren te kantelen en nieuwe normen en handelingsperspectieven aan te bieden. Hierbij is bewustwording essentieel, zowel bij potentiële daders als bij omstanders. Onderwijs, voorlichting en bewustwordingscampagnes moeten duidelijk maken dat dit gedrag niet normaal is.

- We betrekken jongens en mannen actief, we zetten ze aan het denken en geven ze een nieuwe sociale positieve norm mee.
- We werken samen met studentenverenigingen, sportclubs en onderwijsinstellingen.
- We pakken de problematiek wijkgericht aan.
- We vergroten de kennis over het probleem zodat we met elkaar het gesprek hierover aan kunnen gaan en het samen verminderen.
- We sluiten waar mogelijk aan bij bestaande netwerken, werkwijze en initiatieven.

Onderwijs

Het onderwijs heeft een wettelijke taak als het gaat om het meegeven en bespreken van zaken als gelijkwaardigheid, begrip voor elkaar, autonomie, verantwoordelijkheidsbesef en het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie. Het bespreken van (on)gewenst gedrag en aanleren van ander gedrag is een grote stap. Dat vraagt veel voorbeelden en veel positieve bevestiging. Het liefst van een vertrouwde persoon, zoals de eigen leerkracht/docent. We ondersteunen scholen (PO-MBO) les te geven over relaties en seksualiteit, waarbij een veilig klimaat in de klas en op school een belangrijk middel is. Niet alleen tijdens de Week van de Lentekriebels, maar gedurende het schooljaar. En niet alleen over het thema Relaties en Seksualiteit, maar ook over veilige hechting, weerbaarheid en sociale verbinding tussen mensen en groepen. We verkennen daarbij de verbinding met stichting Vreedzaam voor goede aansluiting in taal en werkwijze.

Module Straatintimidatie:

Een module over straatintimidatie wordt toegevoegd aan het aanbod van lesmateriaal van de Vreedzame School. Er worden lessenseries ontwikkeld voor primair en voortgezet onderwijs. De lessen gaan over vormen van straatintimidatie, zoals non-verbale en verbale straatintimidatie, taalgebruik, groepsdruk en over reageren en hulpvragen. In de lessen worden relaties gelegd met de basisleerlijn van Vreedzaam, om koppelingen te maken met het zelfvertrouwen waar in alle leerjaren aan wordt gewerkt.

Samenwerking met onderwijsinstellingen (MBO- HBO-WO)

Verschillende onderwijsinstellingen hebben goede ervaringen opgedaan met interventies die helpen om het gesprek over sociale veiligheid te voeren en aan te jagen, en het bewustzijn van ongewenst gedrag te identificeren, bespreekbaar te maken en als nodig aan te pakken. Interventies die ook belangrijk zijn om de doelstellingen van dit actieplan te realiseren. We zien daarmee een belangrijke rol om actief kennisuitwisseling en samenwerking te organiseren tussen en met de onderwijsinstellingen. De onderwijsinstellingen hebben een groot en belangrijk bereik in onze stad onder studenten en hun medewerkers en zijn belangrijke partners om bij te dragen aan de sociale veiligheid in onze stad.

Communicatie

Communicatie sluit aan bij alle pijlers van de aanpak Straatintimidatie, maar heeft de grootste impact binnen pijler bewustwording en normstelling. Straatintimidatie komt voort uit een diepgeworteld maatschappelijk probleem. Er is dus een lange adem en voortdurende aandacht nodig. De komende jaren genereren we (blijvende) aandacht voor dit ongewenste gedrag met een pakket aan maatregelen en samenwerkingen. We focussen daarbij op seksuele straatintimidatie en daders. Maar er is ook aandacht voor intimidatie op grond van seksuele voorkeur en zichtbare geloofsovertuiging.

Met bewustwordingscampagnes genereren we aandacht voor het onderwerp, zodat alle inwoners straatintimidatie herkennen en bespreekbaar kunnen maken. En de norm op lange termijn écht verandert. Daarnaast dragen we met communicatie eraan bij dat slachtoffers zich gesteund en omstanders zich medeverantwoordelijk voelen. Daarvoor blijven we bekendheid geven aan het meldpunt straatintimidatie. Om de zichtbaarheid van de campagne te vergroten werken we samen of haken we aan op acties en campagnes van sportverenigingen, opleidingsinstanties, studentenverenigingen, de culturele sector of jongerenwerk.

Mannen en jongens als deel van de oplossing

Daarnaast werken verschillende partijen de komende jaren aan het actief betrekken van jongens en mannen om ze een nieuwe sociale positieve norm mee te geven, door traditionele opvattingen over mannelijkheid bespreekbaar te maken. Daar hoort bewustwording bij over de fysieke kracht en overmacht die mannen en jongens kunnen hebben op vrouwen en meisjes en de daarbij behorende verantwoordelijkheid. Meer nog gaat het over de (straat)cultuur van dagelijks seksisme, seksualisering, genderongelijkheid en alledaags geweld die bijdraagt aan het bagatelliseren, normaliseren, uitlokken en zelfs belonen van gendergerelateerd geweld. Ook zal er aandacht zijn voor wat een gezond perspectief is op wensen en grenzen. Hiervoor worden speciale workshops ingezet/ontwikkeld door onder andere Emancipator en Pretty Woman en in samenwerking met Jongerenwerk Utrecht.

Naast de inzet van workshops wordt nog meer ingezet op mannelijke rolmodellen, zoals sleutelpersonen met autoriteit uit de wijk en/of personen (bv. uit het jongerenwerk) waartegen opgekeken wordt door jonge mannen in de wijken. Van belang is dat mannen en jongens leren elkaar op hun gedrag aan te spreken. Ook worden creatieve initiatieven gestimuleerd om op een ludieke manier het gesprek aan te gaan.

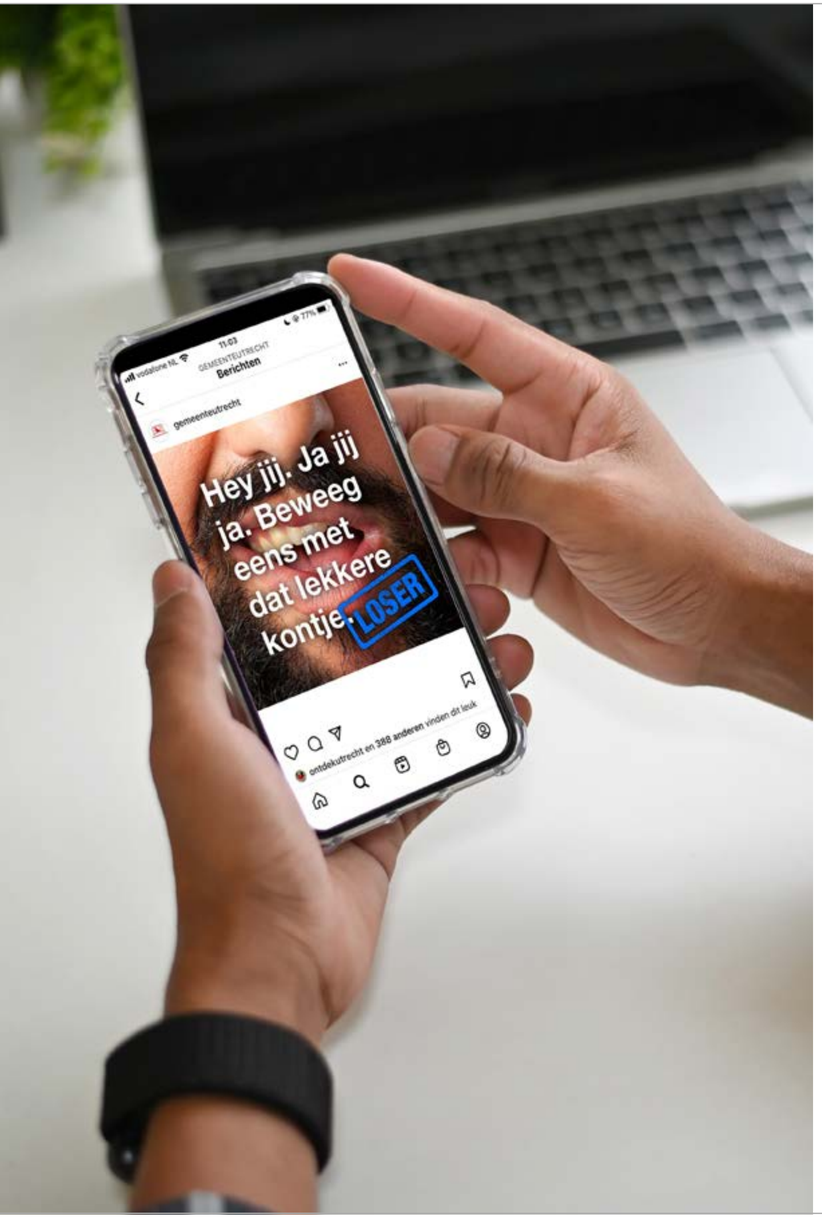
Kennisdeling

We verbeteren de kennisdeling en de toegankelijkheid van informatie over straatintimidatie en grensoverschrijdend gedrag in de openbare ruimte voor Utrechtse inwoners, professionals en partners. Dat gaat van het delen van voorbeelden en ervaringen, handvatten voor omstanders om te interveniëren, een basisworkshop voor professionals, een overzicht van zorgaanbieders die slachtoffers verder kunnen helpen, tot het organiseren van netwerkbijeenkomsten.

Basisworkshop voor professionals en sleutelfiguren (door samenwerking partners)

We zijn allemaal opvoeders en hebben allemaal invloed in ons dagelijks handelen. Wat is er nodig voor een veilige, positieve cultuur op straat? Professionals en sleutelfiguren worden geactiveerd om als ‘change agents’ gedragsverandering in hun omgeving te stimuleren, met daarbij ook aandacht voor straatcultuur. Daarom ontwikkelen FairSpace en Emancipator een basisworkshop en toolkit in samenwerking met partners/organisaties in de stad, zoals JoU, Pretty Woman en Stichting Vreedzaam. Via de toolkit delen we kennis over straatintimidatie en de impact ervan. De toolkit leert hoe je het gesprek over straatintimidatie kan aangaan met bijvoorbeeld jongeren, buurtbewoners, of andere gemeenschapsleden. Onderdeel hiervan is aandacht voor de Vreedzame Straat gebaseerd op de uitgangspunten van de Vreedzame Wijk. De pijlers van de Vreedzame Wijk, werkwijze en samenwerking met professionals, bewoners, sleutelfiguren en verschillende partners in Utrecht van de Vreedzame stad Utrecht benutten we om de problematiek breed aan te pakken en te voorkomen. Na ontwikkeling van de workshops zetten we in op het Train the Trainers principe: we trainen lokale Utrechtse professionals in het geven van de training én zorgen ervoor dat zij weer andere professionals en sleutelfiguren kunnen trainen. Zo spreidt de kennis en eigenaarschap van deze workshop zich als een olievlek door onze stad.





Lokaal en participatief (de wijken in en interactief)

We organiseren in de wijken themabijeenkomsten rondom het onderwerp straatintimidatie voor kinderen, jongeren, ouders en sleutelfiguren in de wijk en sluiten zo veel mogelijk aan bij initiatieven of bijeenkomsten die er al zijn. Hierbij staat veiligheid in de openbare ruimte en het bespreekbaar maken van grensoverschrijdend gedrag centraal. Daarbij geven we nadrukkelijk aandacht aan de rol van jongens en mannen als deel van het probleem en oplossing. We gaan het gesprek met elkaar aan over hoe we met elkaar om willen gaan.

Sociale (on)veiligheid op straat is actief en structureel gespreks-onderwerp in onze reguliere overlegvormen en de overleggen met bondgenoten (zoals de ondernemers & religieuze instellingen) in de verschillende wijken. Vanuit de wijken is er gerichte inzet op verschillende vormen van overlast en onveilige situaties. De aanpak van straatintimidatie is en blijft onderdeel van deze werkwijze, waarbij ook de verbinding kan worden gelegd met de aanpak van andere vormen van overlast.

Nauwere samenwerking met het Utrechts studentenleven

Veel studentenverengingen in Utrecht pakken het onderwerp al voort-varend op. Door nauw met studentenverenigingen samen te werken, krijgen we meer kennis en inzicht rondom de behoeften van deze doelgroep. We hebben structureel overleg over hun behoeften en wat ze kunnen doen. De gesprekken zijn met een aantal verenigingen en met de belangenbehartiger van alle studentenverenigingen (Vidius). We richten ons ook op mogelijkheden voor het geven van workshops binnen de verschillende verenigingen.

Sportclubs

Het bevorderen van een veilig sportklimaat, het bespreken van ‘niet normaal gedrag’ en de norm veranderen is een belangrijk onderwerp op de agenda voor sportclubs en hierin wordt ook onderling kennis en ervaring met elkaar uitgewisseld. Waar nodig faciliteren we de samenwerking en kennisdeling bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten. Vanuit de sport wordt er bekeken of er bekende (en positieve) rolmodellen ingezet kunnen worden, die het bereik van ludieke campagnes kunnen vergroten.

II. Aanpak op straat

- We grijpen in waar nodig met gerichte maatregelen.
- We werken vanuit de wijk.
- We kijken naar de inrichting van de buurt en passen het aan als dat nodig is.
- We zorgen ervoor dat omstanders het gedrag kunnen herkennen en het kunnen stoppen.
- We scholen de professionals bij in het herkennen en het aanspreken van daders van dit gedrag.

Gerichte maatregelen waar noodzakelijk (n.a.v. meldingen)

Waar nodig treffen we gerichte maatregelen op die locaties waar dit gedrag vaak voorkomt, bijvoorbeeld door het anders inrichten van de openbare ruimte en het gerichter inzetten van toezicht. Op basis van de meldingen kunnen we hier nog gerichter fysieke aanpassingen doen. De input van de melders kan ook worden gebruikt voor



beleidsmatige keuzes. Ook gaan we kijken waar innovatie (slimme verlichting) een rol kan spelen.

Er is veel overlap in meldingen van straatintimidatie en meldingen en incidenten in het kader van (jongeren)overlast. Daarom wordt in de wijken de aanpak van straatintimidatie en de opvolging van meldingen hierover, geïntegreerd in de al bestaande wijkaanpakken op het gebied van jongeren(overlast), bijvoorbeeld: zichtbare aanwezigheid van THOR, wijkagenten, toezicht door vrijwilligers, jongerenwerk en/of aanvullende fysieke maatregelen zoals bijvoorbeeld verlichting en snoeien van struiken en inzet van flexibel (camera) toezicht. Dit wordt in de jeugdgroep/handhavingsoverleggen besproken.

De kennis in de wijken wordt benut bij de inzet van een maatwerk-aanpak voor een buurt. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande structuren zoals o.a. het Jeugd/handhavingsoverleggen om dit onderwerp op de kaart te zetten, te monitoren en zo nodig actie te ondernemen. Als het in een specifieke buurt een rol speelt wordt (seksuele) straatintimidatie expliciet meegenomen in de schouwen in de wijken. Er wordt gekeken naar mogelijke fysieke maatregelen naar aanleiding van (overlast)meldingen en meldingen van een onveilig gevoel. Het is belangrijk dat een diverse groep meeloopt, die de verschillende aspecten van de buurt goed vertegenwoordigt.

In een discussie- of gespreksavond die na de schouw gepland kan worden, bespreken we de problemen die tijdens de schouw naar voren zijn met zoveel mogelijk andere bewoners. Voor interventies naar aanleiding van de schouw luisteren we ook naar de suggesties van bewoners, als dit past binnen geldende regels en kaders. Indien mogelijk brengen we op basis van de schouw verbeteringen aan om de veiligheid te vergroten. Daarnaast kan ook worden gedacht aan het geven van de basisworkshop en creatieve initiatieven naar aanleiding hiervan voor buurtbewoners over het omgaan met lastige situaties en intimiderend gedrag.

Verder kijken we hoe we de informatie uit de meldingen beter kunnen laten aansluiten bij de behoefte van de partners uit het veld. Op deze wijze stellen we de partners beter in staat om de problematiek gericht aan te pakken en waar mogelijk maatwerk te bieden.

Handelingsperspectief omstanders (herkennen en ingrijpen)

Omstanders van straatintimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag leren hoe zij dit kunnen herkennen en ingrijpen. Dit doen we door tools te ontwikkelen om handvatten te bieden en inzet van workshops. Met partijen ontwikkelen we een handelingsperspectief voor omstanders en slachtoffer, een set aan praktische en concrete handvatten om te reageren op verbale en/of fysieke intimidatie: als het voor je neus gebeurt of als het je overkomt. Dit wordt beschikbaar gesteld via de website en via campagnes en partners wordt hier bekendheid aan gegeven.

Deskundigheidsbevordering bij professionals op straat

We zetten in op alertheid en praktische handvatten voor professionals werkzaam op straat zoals, toezichthouders, handhavers en jongerenwerkers. Een set aan praktische en concrete handvatten om te reageren op verbale en/of fysieke intimidatie. We reiken een ‘toolkit’

aan middelen aan om in gesprek te gaan met zowel daders als slachtoffers.

III. Aanpak dader

- We stellen duidelijke normen en grenzen.
- We handhaven waar nodig en bieden perspectief waar mogelijk.
- We scholen onze professionals.

Aanspreken op gedrag

Vanuit de nieuw te ontwikkelen deskundigheid op het onderwerp straatintimidatie spreken bijvoorbeeld handhavers daders aan op onwenselijk gedrag in de openbare ruimte. Een ideale situatie zou zijn dat sociale controle ontstaat op dit soort gedrag en niet wordt weggekeken. Dat betekent dat omstanders zich bewust zijn wat er gebeurt en dit afwijzen en weten wat ze kunnen doen om hier op een veilige manier een rol in te spelen. Ook wordt nagegaan of er in het kader van bewustwording van de dader mogelijkheden zijn om begeleid het gesprek tussen dader en slachtoffer aan te gaan, als het slachtoffer hier behoefte aan heeft. Of met andere mannen (en eventueel anderen) om inzicht te krijgen in hun problematisch gedrag en handelingsperspectief te krijgen voor meer constructief gedrag. Dit kan individueel of in groepsverband georganiseerd worden. In groepsverband wordt ingezet op maatwerk op dadergroepen, aansluitend op de aanpak Jeugdgroepen.

Lobby Strafbaarstelling

We steunen actief de lobby gericht landelijke wetgeving op strafbaarstelling van straatintimidatie. Zowel binnen G4 verband als gemeente individueel. We zien een rol voor onze BOA's die naast de politie optreden tegen straatintimidatie, omdat we dit binnen het leefbaarheidscriterium vinden passen. We hebben dit geagendeerd binnen de landelijke werkgroep 'brede verkenning boa' en blijven dit ook op andere plekken uitdragen.

IV. Ondersteuning slachtoffer

- We vergroten de bekendheid van het meldpunt.
- We verlagen de drempel om te melden.
- We reageren op elke melding en bieden ondersteuning als daar behoefte aan is.

Aandacht voor het meldpunt

Utrecht heeft een meldpunt (via www.utrecht.nl/straatintimidatie) waar zowel slachtoffers als omstanders (ook anoniem) melding kunnen maken van elke vorm van (straat)intimidatie. De inzet van het meldpunt en de mogelijke opvolging van meldingen worden geëvalueerd. De toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid wordt verbeterd. Het blijft belangrijk dat slachtoffers, zowel vrouwen als mannen, zich gaan en blijven melden. We zetten in op verhoging van de meldingsbereidheid en dat doen we onder andere via publieks-campagnes, partners en sleutelpersonen. Ook wordt aansluiting gezocht bij andere meldpunten binnen de gemeente zoals Gay Alert en het meldpunt van Art. 1 Midden Nederland.

Passende opvolging na melding

Elke melding wordt per wijk opgepakt en elke melder die gegevens achterlaat wordt zo snel mogelijk en in ieder geval binnen 5 werkdagen teruggebeld door de gemeente. Samen bespreken zij of, hoe en door wie de melder verder geholpen wil worden (bijvoorbeeld gesprekken met een hulpverlener of een andere vorm van nazorg). Er kan bijvoorbeeld worden doorverwezen naar Centrum Seksueel Geweld Utrecht of Pretty Woman (bij slachtoffers tussen de 12 en 23 jaar). Anonieme meldingen worden besproken met de partners in de handhavingsoverleggen.

4. Planning

Dit is de start van een langjarige inspanning om straatintimidatie als zodanig tot iets van het verleden te maken. Die inspanning zal op meerdere fronten geleverd moeten gaan worden. We kiezen voor tempo in het neerzetten van een aantal structurele veranderingen in aanpak en bewustwording.

De komende 1-2 jaar (korte/halflange termijn) zetten we in op de volgende acties:

- Diverse communicatiemiddelen, campagne, ludieke acties.
- Aandacht voor het meldpunt.
- Gerichte maatregelen waar noodzakelijk.
- Acties die bijdragen aan focus op daders:
  - Mannen en jongens als onderdeel van de oplossing
  - Kennisdeling
  - Voorlichting en onderwijs
  - Samenwerking met studentenverenigingen
  - Samenwerking onderwijsinstellingen

	Voorkomen		**Ingrijpen**	**Ondersteunen**
	Normstelling en bewustwording	**Aanpak op straat**	**Aanpak dader**	**Ondersteuning slachtoffer**
Inhoud & planning	Onderwijs Ondersteuning scholen *(korte termijn/halflange termijn)* Module straatintimidatie *(vreedzame school)* *(half lange termijn/lange termijn)* Samenwerking onderwijsinstellingen *(korte termijn/halflange termijn)*	Handelingsperspectief omstanders *(korte termijn/halflange termijn)*	Lobby strafbaarstelling *(korte termijn)*	Aandacht voor het meldpunt *(korte termijn)*
	Diverse communicatiemiddelen, campagne, ludieke acties en aandacht voor meldpunt *(korte termijn)*	Gerichte maatregelen waar noodzakelijk *(korte termijn)*	Aanspreken daders *(korte termijn/halflange termijn)*	Passende opvolging na melding *(reeds in werking)*
	Mannen en jongens als onderdeel van de oplossing *(korte termijn/halflange termijn)*	Deskundigheidsbevordering professionals *(halflange termijn/lange termijn)*	Dader-slachtoffer gesprekken *(lange termijn)*	
	Ontwikkelen van een basisworkshop/ toolkit *(korte termijn/halflange termijn)*			
	Kennisdeling *(korte termijn/halflange termijn)*			
	Nauwere samenwerking met studentenverenigingen *(korte termijn)*			

5.
Financiële paragraaf

In 2022 hebben we vanuit het budget veilige steden een aantal acties gedaan om de aanpak van straatintimidatie op de agenda te zetten. Tevens wordt door de gemeente Utrecht vanaf 2023 in ieder geval 150 000 euro jaarlijks aan middelen extra vrijgemaakt voor de uitvoering van het actieplan Straatintimidatie. Onderstaande kosten komen bovenop de kosten die de organisaties en gemeente Utrecht maken in bestaande aanpakken die een doorwerking hebben voor de aanpak van straatintimidatie, welke tevens in dit actieplan benoemd worden. Daarbij kan gedacht worden aan de werkzaamheden van Pretty Woman en JoU. Hoe hoog deze kosten zijn, zal afhankelijk zijn van de mate van inzet van o.a. deze organisaties in de uitvoering van het actieplan. Ook loopt het proces van het aantrekken van middelen vanuit het Rijk.

Inzet	2022	2023	2024	2025	2026
Ontwikkeling basisworkshop en toolkit	€ 25.500				
Train the trainer		€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Communicatie-inzet en -middelen (advertising, wijkgerichte en doelgroepgerichte acties)	€ 54.500	€ 53.000	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000
Kennisdeling		€ 2.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000
Training en communicatie gebiedsgerichte aanpak/veilig uitgaan	€ 3.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000
Deskundigheidsbevordering toezicht en handhaving		€ 6.000	€ 6.000	€ 6.000	€ 6.000
Module Straatintimidatie Vreedzame School		€ 10.000			
Ondersteuning studentenverenigingen	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000
Interactieve wijkbijeenkomsten voor verschillende doelgroepen		€ 6.000	€ 6.000	€ 6.000	€ 6.000
Handelingsperspectief omstanders (workshops)	€ 5.000	€ 7.000	€ 7.000	€ 7.000	€ 7.000
Workshops mannen emancipatie	€ 4.000	€ 11.000	€ 11.000	€ 11.000	€ 11.000
Inzet mannelijke rolmodellen		€ 7.500	€ 7.500	€ 7.500	€ 7.500
Faciliteren platform kennisuitwisseling	€ 250	€ 3.000	€ 3.000	€ 3.000	€ 3.000
Klankbordgroep (2x fysieke bijeenkomst)	€ 250	€ 2.000	€ 2.000	€ 2.000	€ 2.000
Onvoorzien	€ 2.000	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500
Totaal	**€ 102.500**	**€ 150.000**	**€ 150.000**	**€ 150.000**	**€ 150.000**



6. **Bijlagen**

Bijlage 1: Samenvatting

Voorkomen, ingrijpen waar noodzakelijk en ondersteunen waar nodig. Straatintimidatie pakken we het beste aan met een samenhangend pakket aan maatregelen en beleid gericht op voorkomen, ingrijpen en ondersteunen. Onze aanpak is dan ook gestoeld op de volgende vier pijlers:

I. Bewustwording en normstelling
De meeste mensen vinden grensoverschrijdend gedrag abnormaal en ongewenst. Wij willen een stap verder gaan door het gedrag niet meer te accepteren. We gaan op een positieve, constructieve manier het gesprek aan om het perspectief op wat we accepteren te kantelen en nieuwe normen en handelingsperspectieven aan te bieden. Hierbij is bewustwording essentieel, zowel bij potentiële daders als bij omstanders. Onderwijs, voorlichting en bewustwordingscampagnes moeten duidelijk maken dat dit gedrag niet normaal is. Daarnaast slaan verschillende partijen de handen ineen om jongens en mannen actief te betrekken om ze een nieuwe sociale positieve norm mee te geven door traditionele opvattingen over mannelijkheid bespreekbaar te maken. Ook gaan we nauwer samenwerken met studentenverenigingen, onderwijsinstellingen (MBO/HBO/WO) en sportclubs. En wordt een module straatintimidatie toegevoegd aan de Vreedzame School. Belangrijk is de te ontwikkelen workshop in samenwerking met partners/organisaties in de stad voor professionals, vrijwilligers (zoals buurtvaders) en sleutelfiguren binnen maatschappelijke organisaties en religieuze instellingen zodat ze beschikken over een toolkit die hen helpt bij voorkomen, signalering en aanpak van de problematiek, op eenduidige wijze. We hebben daarbij aandacht voor de goede aansluiting bij de bestaande werkwijze van deze professionals en sleutelfiguren, zodat zij hier effectief uitvoering aan kunnen geven. Onderdeel hiervan is aandacht voor de Vreedzame Straat gebaseerd op de uitgangspunten van de Vreedzame Wijk. Centraal staat het bijdragen aan een veilige positieve sociale gemeenschap en het bewust worden dat we daar elke dag invloed op hebben.

II. Aanpak op straat
Omstanders spelen een belangrijke rol bij het tegengaan van straatintimidatie. Het gaat hier ook om handelingsperspectief om in te kunnen grijpen als het voor je neus gebeurt of als het je overkomt. Waar nodig treffen we gerichte maatregelen op die locaties waar dit gedrag (relatief vaak) voorkomt, bijvoorbeeld door het anders inrichten van de openbare ruimte en het inzetten van toezicht of jongerenwerkers. Daarbij heeft de bevordering van deskundigheid van professionals in het veld onze prioriteit.

III. Aanpak dader
Bij het aanpakken van straatintimidatie is het van belang om duidelijke normen en grenzen te stellen. We blijven de ontwikkelingen in de landelijke wetgeving voor strafbaarstelling dan ook steunen en blijven uitdragen dat we daarin een rol zien voor onze boa's die naast de politie optreden tegen straatintimidatie. We spreken daders aan op hun gedrag en bevorderen de deskundigheid bij boa's en het jongerenwerk. Waar mogelijk wordt ingezet op interventies om gedragsverandering te stimuleren. Ook wordt gezocht naar mogelijkheden voor dader-slachtoffer gesprekken.

IV. Ondersteuning slachtoffer
We vergroten de toegankelijkheid en bekendheid van het meldpunt. Hiermee worden we in staat gesteld om opvolging te geven aan incidenten, zoals we dat ook bij andere vormen van overlast en onveilige situaties doen. Op basis van persoonlijk contact zal steeds worden bezien welke acties nodig zijn. Trainingen kunnen ook onderdeel gaan uitmaken van de ondersteuning van slachtoffers.

Bijlage 2: Wat doen we allemaal al?

In Utrecht wordt breed en langjarig ingezet op het creëren van een pedagogisch en sociaal veilig klimaat om respectvol en vreedzaam met elkaar om te gaan. Naast tal van fysieke en sociale (beleids)maatregelen en -initiatieven die zich (in)direct richten op ondersteuning en verbetering van de veiligheid in de openbare ruimte bestaan er een scala aan educatieve en sociale maatregelen die zich meer richten op sociale veiligheid. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- De ontwikkeling van de inclusie-aanpak waarvan de aanpak van straatintimidatie integraal onderdeel uitmaakt.
- De Gemeente Utrecht heeft een meerjarig convenant gesloten binnen het programma Veilig Uitgaan waarbij verschillende partijen (zoals Koninklijke Horeca Nederland, ondernemers, politie) een veelheid aan maatregelen en acties inzetten ten behoeve van de algemene veiligheid. De inzet daarbij is voorkoming van escalaties en grensoverschrijdende gedragingen zowel binnen als buiten de locaties. Dit door middel van veiligheidsmetingen, monitoring en actueel inzicht op de veiligheid openbare ruimte met behulp van camera's, fysiek toezicht en schouwen. Daarnaast hebben een aantal ondernemers en hun personeel de training SaferClubbing van SexMatters gevolgd. Ook is de campagne 'Ben je oké?' van Rutgers ingezet.
- Er worden regelmatig in de verschillende wijken overleggen gevoerd over veiligheid op straat met de belangrijkste partners uit de wijk.
- Meldingen die binnenkomen via het Meldpunt Straatintimidatie worden opgevolgd. Meldingen worden besproken in het handhavingsoverleg van de wijk om te beoordelen of hierop gerichte maatregelen kunnen worden genomen. Bijvoorbeeld aanpassingen in de fysiek omgeving waardoor er een veiligere en aangenamere sfeer ontstaat.
- De handhavers van de gemeente zijn zichtbaar in alle wijken. Zij zijn er om de stad leefbaar, veilig, schoon en bereikbaar te houden. In handhavingsoverleggen wordt overlast besproken en worden de hotspots bepaald, waar de handhavers gericht op worden ingezet. Voorts worden wijkboa's ingezet in de wijken. Ze leggen contact met bewoners, jeugd en ondernemers. Ze signaleren problemen en zoeken in samenwerking met bewoners en partners naar oplossingen voor problemen die soms al langer spelen.
- De politie heeft ten aanzien van straatintimidatie door hun 24/7 aanwezigheid een signalerende en preventieve rol. Ondersteunend hieraan zetten zij actief op dit thema in middels het Uitgaans-Interventieteam (UIT-team). Het UIT-team surveilleert tijdens uitgaansnachten en heeft als kerntaak het signaleren van normafwijkend gedrag.
- Er wordt op verschillende manieren ingezet op een sterke sociale basis, zoals vanuit het Jongerenwerk en Pretty Woman wordt ingezet op preventie (seksuele voorlichting/educatie van jongeren) en begeleiding (begeleiding jongeren, weerbaarheid, wensen/grenzen). Pretty Woman geeft seksuele voorlichtingen voor zowel jongens als meisjes op verschillende middelbare scholen in Utrecht en omgeving. Deze voorlichtingen zijn onderverdeeld in de thema's 'Intro & Basisles', 'Liefde, Relaties en Wensen & Grenzen', 'Jouw Lichaam, Mijn Lichaam' en 'Social Media & Sexting'. Binnen de voorlichtingen ligt de nadruk op 'hoe wil jij benaderd worden?', 'hoe benader je een ander?' en 'wat doe je als je dit wel of niet wederzijds is?'.
- De Utrechtse onderwijsinstellingen richten zich – naast de basisvoorwaarden van gedragscodes – op het inrichten van een laagdrempelige meldingsstructuur en het voeren van het gesprek over ongewenst gedrag.
- Het onderwijs wordt in bepaalde mate extra ondersteund in het goed geven van relationele en seksuele vorming waarbij een veilig klimaat in de klas en op school een belangrijk middel is.
- Dit jaar is de landelijke campagne 'blijf je stil of praat je er over' in de sport ook in Utrecht opgestart. In verenigingen en sportclubs wordt aandacht gevraagd en het gesprek gevoerd over een positieve sportcultuur en veilig leefklimaat, zowel van en voor deelnemers/sporters als professionals in openbare gelegenheden als sportverenigingen en zwembaden en ook in de wijken en op straat (trapveldjes of evenementen etc).

Bijlage 3: Relevante organisaties

NB: Dit betreft geen uitputtende lijst, in de uitvoering van het plan kunnen meer relevante organisaties worden betrokken.

Art. 1 Midden Nederland (Art 1 MN)

Art. 1 MN is het expertisecentrum voor gelijke behandeling en tegen discriminatie in de provincie Utrecht. Inwoners en instanties kunnen een melding doen van discriminatie. Art 1 MN neemt de melding in behandeling en ondersteunt/bemiddelt waar nodig is. Naast de meldingsregistratie geeft Art 1 MN onder andere trainingen en workshops op scholen en anderen geïnteresseerden.

Buurtteams

Buurtteams bestaat uit Buurtteams Jeugd & Gezin en de buurtteamorganisatie Sociaal Utrecht.

Buurtteams Jeugd & Gezin hebben als hoofddoelstelling om een stabiele gezinssituatie te realiseren of daarin een duurzame verbetering te organiseren. Daarbij is specifiek aandacht voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren en het waarborgen van hun veiligheid. De Buurtteams bieden basishulp aan jeugdigen en gezinnen bij opvoeden en opgroeien.

Buurtteamorganisatie sociaal levert laagdrempelige sociale basiszorg aan inwoners van Utrecht. Professionals, verdeeld over buurtteams in de stad, zijn er voor alle mensen die vragen of problemen hebben waar zij zelf niet meer goed uitkomen. Buurtteams helpen mensen bij het vinden van oplossingen om zo zelfstandig mogelijk te kunnen leven en wonen.

Centrum Seksueel Geweld Utrecht

Het Centrum Seksueel Geweld is het de organisatie voor (acuut) seksueel geweld) en is een samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen, GGD, GGZ, politie en Slachtofferhulp Nederland. Het Centrum Seksueel Geweld is beschikbaar in heel Nederland, verdeeld over 16 regio's. Slachtoffers van seksueel misbruik zoals aanranding of verkrachting kunnen bij het Centrum hulp ontvangen. Het gaat hierbij om forensische, medische of psychische hulp.

COC

Het COC is een belangenvereniging en zet zich in voor gelijke rechten, emancipatie en sociale acceptatie van LHBTI's in Nederland en het buitenland. Zij concentreren zich voornamelijk op jong & school, 50plus, (politieke) belangenbehartiging, veiligheid, cultuur & geloof en internationale belangenbehartiging. Het COC beschikt ook over een speciale raadgevende status bij de VN.

Emancipator

Emancipator is een stichting die gendergelijkheid nastreeft, door zich specifiek te richten op mannenemancipatie – de bijdrage van jongens en mannen aan vrouwen – en lhbtqia+-emancipatie door de bevrijding van jongens en mannen uit het knellende keurslijf van traditionele schadelijke mannelijkheden. Emancipator probeert bewustzijn en oplossingen te creëren bij mannen over de effecten van gender-ongelijkheid bij o.a. arbeid, veiligheid en seksualiteit. Dit draagt ook bij aan de vrouwenemancipatie. Hiervoor werkt de Emancipator samen met andere organisaties en geeft het trainingen over het belang van mannenemancipatie.

Fairspace

Fairspace is onderdeel van een internationale beweging van vrijwilligers en activisten. De professionals van Fairspace zetten zich in voor een inclusieve samenleving. Dit houdt in dat iedereen ongeacht geslacht, ras, gender of uiting van gender, zich veilig voelt in de openbare ruimte. Fairspace werkt hieraan door workshops/trainingen te geven maar geeft ook beleidsadviezen aan onder meer gemeentes.

Onderwijsinstellingen

Onderwijsinstellingen in het middelbaar en hoger onderwijs bieden educatie aan jongeren. Dit wordt aangeboden op middelbare scholen, Hogescholen en Universiteiten.

De onderwijsinstellingen zijn een leeromgeving waarbij de leerlingen en studenten de mogelijkheid krijgen om hun kennis en capaciteiten te ontwikkelen. Daarnaast zijn de scholen een leeromgeving waar de sociale normen ontwikkeld kunnen worden.

Politie

De verantwoordelijkheid van de politie is gericht op het opsporen van strafbare feiten en op het handhaven van de openbare orde.

Pretty Woman en Best Man

Pretty Woman en Best Man is een samenwerking tussen Stichting Specifieke Jeugdprojecten en De Rading Jeugd- en Opvoedhulp. Pretty Woman verleent sinds de jaren negentig hulp aan meiden die slachtoffer zijn of dreigen te worden van een misbruikrelatie of van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Sinds 2018 is Best Man ontstaan om dezelfde hulpverlening aan jongens te bieden.

Dit gebeurt door middel van groepshulp, een-op-een ondersteuning en trainingen. Daarnaast geeft Pretty Woman/Best Man seksuele voorlichtingen op middelbare scholen, bieden zij deskundigheids-bevorderingen voor professionals en zijn ze beschikbaar voor telefonische consultvragen vanuit professionals.

Rutgers

Rutgers is het expertisecentrum over seksualiteit. Rutgers voert onderzoeken uit over de rol van seksualiteit in de maatschappij volgens de burgers. Daarnaast geeft het o.a. trainingen en voorlichtingen.

Sexmatters

Sexmatters is een stichting die streeft naar een inclusieve en sociaal veilige samenleving waarin iedereen ongeacht diens gender- en seksuele identiteit zichzelf kan zijn en er geen ruimte is voor grens-overschrijdend gedrag. Sexmatters geeft workshops en trainingen om bewustwording te creëren en kennis te vergroten. De doelgroep van Sexmatters zijn jongeren en studenten en de mensen uit hun directe omgeving.

Sport Utrecht

Sport Utrecht zet zich in voor sporten en bewegen door een laag-drempelig aanbod in de wijken en biedt ondersteuning aan sport-verenigingen. Sport Utrecht richt zich op zowel lokale buurtnetwerken in de wijk als ook op thema's die de gehele stad betreffen. Het werkt hierbij samen met verschillende maatschappelijke partners.

Stichting Al Amal

Stichting Al Amal zet zich in voor personen met een migratie-achtergrond die moeite hebben om te participeren in de Nederlandse samenleving. Al Amal betekent 'hoop' in het Arabisch. Zij hebben de hoop dat de positie van personen met een migratieachtergrond in de Nederlandse samenleving verbeterd. Al Amal biedt hulp om het welzijn van de desbetreffende personen te verbeteren. De hulp richt zich met name op gezondheid, opvoeding, (sociale) veiligheid en praktische hulpverlening. Hiervoor zijn verschillende programma's opgezet.

Stichting Jongerenwerk Utrecht (JoU)

De jongerenwerkers van JoU zijn er voor alle jongeren tussen 10 en 23 jaar in Utrecht, vooral als ze een steuntje in de rug nodig hebben. Ze kennen de leefwereld van jongeren en zijn waar zij zijn: in alle wijken op straat, op school, thuis, in buurthuizen, op sportclubs en online. Zo hebben ze goed zicht op hun behoeften, obstakels en mogelijkheden. Ze leggen actief contact, stimuleren jongeren in hun ontwikkeling en moedigen hen aan om hun tijd op een positieve manier te besteden. Ze zijn mede-opvoeders en werken hierin samen met de omgeving van de jongere zoals met ouders, vrienden, scholen, buurtteams, Sport Utrecht en sportverenigingen, muziek- en cultuurpartners, Pretty Woman, wijkorganisaties, bewoners, politie, gemeente. Naast groepsactiviteiten zoals samen chillen, koken, praten, muziek maken en sporten biedt JoU ook individuele begeleiding en coaching, talentontwikkeling, participatie en identiteitsontwikkeling.

Stichting Vreedzaam

Stichting Vreedzaam zet zich in om kinderen en jongeren voor te bereiden op deelname aan de democratische samenleving. Stichting Vreedzaam doet dit door scholen, instellingen, wijken en overheden te ondersteunen via verschillende programma's. Voorbeelden van deze programma's zijn De Vreedzame School en De Vreedzame Wijk.

Bij Vreedzame School wordt een klas als een leefgemeenschap beschouwt waarbij de kinderen leren volgens welke democratische principes de Nederlandse samenleving is ingericht. De Vreedzame Wijk is een vervolg hierop. De burgerschap competenties vanuit de scholen wordt hiermee ook toegepast in de wijk waardoor er een brede aanpak voor kinderen en ouders.

Stichting Zonta

Zonta is een wereldwijde netwerkorganisatie die bouwt aan een betere wereld voor vrouwen en meisjes. Die betere wereld is een samenleving waarin vrouwen en meisjes zich sterk voelen en sterk staan doordat zij gelijke kansen krijgen, weten hoe zij belangrijke posities kunnen verwerven en met erkenning en respect behandeld worden.

Zonta heeft meerdere regionale afdelingen waaronder Zonta Utrecht. Zonta Utrecht zet zich in voor meer vrouwen in de politiek en in (de top van) het bedrijfsleven. Ook maakt zij zich sterk voor een veilige stad (Safe Streets). In dat kader organiseert Zonta Utrecht jaarlijks de campagne Orange the World – een actie om geweld tegen vrouwen te voorkomen en uit te bannen. Dit doet zij samen met de gemeente

Utrecht, de GGD, Veilig Thuis en vrouwenorganisaties UN Women, Soroptimist International, YWCA en de VVAO.

Stop Straatintimidatie

Stop Straatintimidatie begon als burgerinitiatief en is sinds 2016 een stichting. De visie is een samenleving waarin iedereen gelijke toegang en een veilig heeft in de Openbare Ruimte zonder belemmering of hinder van derden. Slachtoffers van straatintimidatie kunnen bij de stichting hun ervaringen delen. Met deze monitoring probeert Stop Straatintimidatie het onderwerp bespreekbaar te maken en strafbaar te stellen.

Thirty 030

Thirty 030 is een organisatie van ambassadeurs voor de stad Utrecht, verdeeld over de wijken. De ambassadeurs zijn jonge mensen die met frisse ideeën een tegengeluid willen bieden maar tegelijkertijd willen verbinden. Hiervoor zijn verschillende projecten geweest. Zoals jonge inwoners in gesprek te laten gaan met oudere inwoners, campagne om jongeren te laten praten over mentale problemen en via campagne zorgen dat jongeren naar de stembus gaan tijdens de verkiezingen.

UN Women

UN Women is de organisatie van de Verenigde Naties voor vrouwenrechten en gendergelijkheid. In samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties werkt UN Women aan projecten in 90 landen, waaronder ‘Safe Streets’ in Nederland.

Colofon
September 2022

www.utrecht.nl/straatintimidatie

Fotografie:
Voorpagina: still uit film gemaakt door Delta3, Den Haag
Overig beeld: Gemeente Utrecht, Shutterstock

Concept, lay out en beeldredactie:
Enof creatieve communicatie