Bundel - Raadsinformatiebijeenkomst van 7 maart 2023

1 Nachtcultuur

Locatie: Hal, Stadhuis
Tijd: 19.30 - 20.30 uur
Beleidsterrein: Cultuur / wethouder Eva Oosters
Raadsinformatiebijeenkomst: de raad gaat in gesprek met verschillende sleutelpersonen en organisaties binnen de nachtsector en ambtenaren.
Agenderenden: Annemarijn Oudejans (Student & Starter), Dirk-Jan van Vliet (D66), Hester Assen (PvdA), Stevie Nolten (BIJ1), Ingeborg Hornsveld (GroenLinks), Margreet Ramaker (VVD) en Bina Chirino (ChristenUnie)
Motivering:
17 februari jl. is de nachtvisie gepresenteerd aan de raad. De sector geeft aan dat er een tekort is aan nachtcultuur in Utrecht, en dat aanbod ook weinig divers is. De agenderende fracties gaan graag in gesprek over de inhoud van de visie en in gesprek met verschillende sleutelpersonen en organisaties binnen de nachtsector.
Het doel is om inzicht te krijgen in wat nodig is om de nachtsector in Utrecht nog meer tot bloei te brengen. Dit gesprek voeren we aan de hand van de nachtvisie.
Vragen van raadsleden:
- Welke punten uit de nachtvisie kan het college overnemen?
- Wat zijn de grootste aandachtspunten bij de uitvoering van deze visie?
- Hoe realiseren we meer ruimte voor het nachtleven?
- Hoe zorgen we voor een nachtcultuur waar makers tot hun recht komen?

Infoblad-Nachtcultuur-info-en-bijdragen-deelnemers-WEB

Presentatie gemeente Utrecht RIB nachtcultuur 7 maart 2023

1.2 De Utrechtse Nachtvisie 2030

De Utrechtse Nachtvisie 2030.pdf

2 Utrechts Planproces (UPP)

LET OP! Deze RIB wordt verplaatst naar een nog nader te bepalen datum !
Locatie: Hal, Stadhuis
Tijd: 20.45 - 21.45 uur
Beleidsterrein: Ruimtelijke ordening / wethouder Eelco Eerenberg
Raadsinformatiebijeenkomst: de raad gaat in gesprek met bewoners, enkele vastgoedeigenaren en projectontwikkelaars, ambtenaren en andere betrokkenen.
Agenderenden: Wilma Duitscher/Gert Dijkstra (EenUtrecht), Linda Bode (Volt), Has Bakker/Dirk Jan van Vliet (D66), Gertjan te Hoonte (VVD), Jantine Zwinkels/Hessel Stellinga (CDA), Fred Dekkers/Fred Clasen (GroenLinks) en Rick van der Zweth (PvdA).
Motivatie:
Het college wil graag het UPP vernieuwen: deze moet efficiënter en sneller. Tegelijkertijd deelt het college ook de wens van diverse fracties dat in het UPP de positie van de raad en de Utrechters sterker/beter moet en kan.
De agenderende fracties willen graag van de bewoners horen (i) op welke manier zij nu soms aanlopen tegen de drempels of beperkingen in het UPP, ofwel in het planproces van een project ruimtelijke ordening, openbare ruimte of mobiliteit én (ii) op welke manier we gezamenlijk dat UPP zouden kunnen verbeteren opdat de participatie van burgers beter tot zijn recht komt.
De vragen die leven bij de agenderende fracties zijn:
(1) Wat zijn belangrijke voorbeelden van projecten waaruit blijkt dat Utrechters te laat of niet goed zijn betrokken in het participatieproces, vermoedelijk deels omdat het in het UPP zo is geregeld?
(2) Zijn er belangrijke voorbeelden waarin het daarentegen wel goed werkt?
(3) Kun je stellen dat burgers onvoldoende positie hebben en/of te laat worden betrokken bij een project omdat dit zo is geregeld in het UPP of heeft dat meer te maken met de manier waarop de UPP wordt 'gelezen' en hoe we in de stad omgaan met participatie?
(4) Wat zouden verbeteringen kunnen zijn in het UPP die maken dat Utrechters eerder, tijdig genoeg en/of wel goed/beter worden betrokken bij een project?
(5) Op welke manier zouden we dat concreet kunnen verbeteren in het UPP?

2.1 Huidige UPP: overzichtstabel met toelichting

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

2.2 Raadsbrief verbeteringen Utrechts Planproces (UPP)

Dossier 3243 voorblad

Raadsbrief Verbeteringen Utrechts Planproces (UPP).pdf

2.3 Verbeteringen werkwijze initiatieffase UPP en kostenverhaal

Dossier 3244 voorblad

Raadsbrief Verbeteringen werkwijze initiatieffase Utrechts Planproces en kostenverhaal.pdf

2.4 SV 2019 nr. 64 Sturing UPP

SV 2019 nr. 64 Sturing UPP.pdf

2.5 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

Nachtcultuur

Basisinformatie

Datum	7 maart 2023
Gespreksleider	Nadia Stylianou
Tijd	19.30 - 20.30 uur
Zaal	Stadhuis, hal
Werkvorm	Raadsleden gaan in gesprek met verschillende sleutelpersonen en organisaties binnen de nachtsector en ambtenaren.
Portefeuillehouder	Wethouder Eva Oosters
Vervolg	Na komst van een raadsbrief zal de gemeenteraad over dit overwerp debatteren tijdens de vergadering van de commissie: Jeugd, Welzijn, Cultuur en Sport. Wilt u nog informatie delen met raadsleden, stuur dit naar raadsinformatiebijeenkomst@utrecht.nl
Links naar	Website gemeente en facebook
Deelnemers	Deelnemer, nachtcoördinator Deelnemer, club BASIS 8 deelnemers Deelnemer, TivoliVredenburg Deelnemer, Teatro en Filmcafe Deelnemer, club BASIS Deelnemer – Panel Deurbeleid Utrecht Deelnemer, teameider Cultuur Utrecht Marketing 2 ambtenaren Gemeente Utrecht

Programma

- Korte introductie gemeente
- Vragen raadsleden
- Betrokkenen aan het woord
- Vragen raadsleden
- Reflectieronde

Motivatie

Agendeerders
Annemarijn Oudejans (Student & Starter), Dirk-Jan van Vliet (D66), Hester Assen (PvdA), Stevie Nolten (BIJ1), Ingeborg Hornsveld (GroenLinks), Margreet Ramaker (VVD) en Bina Chirino (ChristenUnie).

Motivatie:
17 februari jl. is de Nachtvisie van Utrecht gepresenteerd aan de raad. De sector geeft aan dat er een tekort is aan nachtcultuur in Utrecht, en dat aanbod ook weinig divers is. De agenderende fracties gaan graag in gesprek over de inhoud van de visie en in gesprek met verschillende sleutelpersonen en organisaties binnen de nachtsector.

Het doel is om inzicht te krijgen in wat nodig is om de nachtsector in Utrecht nog meer tot bloei te brengen. Dit gesprek voeren we aan de hand van de nachtvisie.

Vragen van raadsleden:
- Welke punten uit de nachtvisie kan het college overnemen?
- Wat zijn de grootste aandachtspunten bij de uitvoering van deze visie?
- Hoe realiseren we meer ruimte voor het nachtleven?
- Hoe zorgen we voor een nachtcultuur waar makers tot hun recht komen?

Bijdrage(n)

Deelnemer
Ik ben voornemens een vaste nieuwe uitgaansgelegenheid te openen voor de queer community in Utrecht. Ik loop daarbij tegen verschillende problemen aan m.b.t. vergunningen. Zo valt een grote dance club, waarbij een kleine ruimte ingericht wordt als darkroom, volgens de gemeente Utrecht nu onder de categorie "Seksinrichting" (ofwel, een seksclub). Hier ben ik het mee oneens, en dit onterechte label leidt tot vele problemen (financiering, locatie, etc.). In Amsterdam centrum is dit probleem in 2006 al opgelost door locaties met vrijwillige darkrooms uit de hoek van seksinrichtingen te halen (dus een sauna, kroeg, club etc. met darkroom is gewoon een sauna, kroeg, club, etc. en geen seksclub).

Panel Deurbeleid Utrecht
Het Panel Deurbeleid Utrecht is een samenwerking tussen de Gemeente Utrecht, de Politie,
De Koninklijke Horeca Nederland en Art.1 Midden Nederland. Deze partijen zetten zich ervoor in om onterechte weigering en discriminatie aan de deur van horecagelegenheden van Utrecht te voorkomen. Het panel beoordeelt het deurbeleid van individuele horecaondernemers en heeft de taak om meldingen over vermeende onterechte weigeringen in de Utrechtse horeca te onderzoeken.

De Utrechtse nachtvisie 2030 en beleidsnota nachtcultuur



Gemeente Utrecht

Nachtvisie



- Aanleiding voor de visie
- Doel van de visie
- Wat zijn definities en hoe komt de visie tot stand?
- Wat staat er in de nachtvisie en beleidsnota

Gemeente Utrecht

Aanleiding voor de visie

Moties en momentum

- 2019: ‘kracht voor de Utrechtse nacht’ & 2022: ‘Breng het leven terug in de nacht’
- Momentum: corona zet de nacht in een ander daglicht > van overlastveroorzaker/ commerciële sector naar belangrijk voor jonge doelgroep/kwetsbare sector
- G4: Amsterdam presenteerde augustus 2021 haar nachtvisie, bij Den Haag en Rotterdam zijn de visies in de maak

Uit het coalitieakkoord

- ‘Een **bruisende nachtcultuur** is belangrijk voor een grote stad als Utrecht. Denk bijvoorbeeld aan podia voor nieuwe bands en een levendige Utrechtse dance-scene. Om dit naar een hoger niveau te tillen stellen we een Utrechtse Nachtvisie op. Daarmee maken we nachtcultuur een serieus onderdeel van de cultuursector. Samen met het Nachtoverleg en bewoners wordt gezocht naar geschikte locaties voor nachtcultuur en wordt gekeken hoe we ruimte kunnen bieden voor talent en experiment.’

Doel van de visie



- Erkennen nachtcultuur als volwaardig onderdeel van de culturele sector
- De huidige status van de Utrechtse nachtcultuur in kaart brengen
- De koppeling tussen de nacht en andere beleidsterrein sterker maken (VTH, vrijetijdseconomie, veiligheid, gebiedsontwikkeling enz)
- Beleidsinstrumenten ontwikkelen om de nachtsector te versterken.

Definitie

- **Nachtcultuur** = nachtclubs/podia met een eigen autonome programmering in de nacht, gerelateerd aan elektronische muziek.
- **Nachthoreca** = feestcafés (we richten ons op plekken waar dansen de hoofdactiviteit is).
- Grofweg van 22.00-06.00
- Maar ook: **festivals** met een programmering gericht op **elektronische muziek** die kenmerkend is voor nachtcultuur

Werkwijze

- Interviews met
  - **Veld**: clubs, dj's, eventorganisatoren, festivals, makers, bezoekers, bewoners, studenten, politie
  - **Gemeente**: VTH, vrijetijds-economie, gebiedsontwikkeling, vastgoed, volksgezondheid, veiligheid
- Ronde tafelgesprekken
- Bewonerspanel
- Desk research raakvlakken bestaand beleid + cultuurvisie 2030

Inhoud nachtvisie en beleidsnota

Waarde van de nacht

- Ruimte voor experiment & talentontwikkeling
- Mentale gezondheid & ontmoeting
- Een plek om jezelf te kunnen zijn
- Aantrekkingskracht van de stad

Belangrijke thema's

- Talentontwikkeling
- Ruimte & vastgoed
- Balans & leefbaarheid
- Veilig en gezond uit gaan
- Vergunningen en regelgeving

Ambities nachtvisie

- Nachtcultuur is een volwaardig onderdeel van de culturele sector.
- Iedereen die dat wil voelt zich welkom in de Utrechtse nachtcultuur.
- De Utrechtse nachtcultuur heeft ruimte voor experiment en ontwikkeling
- De stad is levendig en leefbaar

Einde presentatie

Gemeente Utrecht



De Utrechtse Nachtvisie 2030 & Beleidsnota Nachtcultuur

Gemeente Utrecht

utrecht.nl/
nachtcultuur2030

Inhoudsopgave

Voorwoord wethouder Oosters 3
Context/ leeswijzer 4
De Utrechtse Nachtvisie 2030 6
Beleidsnota Nachtcultuur 7
Utrechters aan het woord 8

1. **Nachtcultuur** 9
1.1 Inleiding 9
1.2 Begripsbepaling 10
Dansbars en feestcafés 10
Nacht en dag 10
1.3 De waarde 11
Culturele waarde: ruimte voor experiment en ontdekking 11
Persoonlijke waarde: welbevinden en een plek om jezelf te zijn 11
Waarde voor de stad: een aantrekkelijke plek voor iedereen 11
1.4 De stand van zaken 11
Huidig aanbod 12
Incidenteel aanbod 12
Leeftijdscategorie 18-35 13
Nachtoverleg 13
1.5 Gemeentebeleid 13
Gezond stedelijk leven 13
Kunst Kleurt De Stad 14
Nachtvisie en Beleidsnota nachtcultuur 14

2. **Makers (Aanbod)** 15
2.1 Creatieven 15
Opleidingen 15
Workshops en radiostations 15
Visuals en grafische kunst 15
2.2 Organisatoren 16
Vergunningen 16
2.3 Clubs en podia 17
Zichtbaarheid 17

3. **Bezoekers** 18
3.1 Een plek voor iedereen 18
Een inclusieve stad 18
Deurbeleid 20
Leeftijd 21
3.2 Veilig uitgaan 21
Aanpak Veilig Uitgaan & UIT-team 21
Safe space 22
3.3 Gezondheid 22
Mentale en sociale gezondheid 22
Middelengebruik 23
Gehoorschade 23
Nachtrust 23

4. **De stad** 24
4.1 Evenementenkalender 24
4.2 Locaties en vastgoed 25
Gebiedsontwikkeling 25
Binnenstad 25
Tijdelijke locaties 26
4.3 Leefbaarheid en levendigheid 26
Locatieprofielen en evenementenbeleid 27

5. **Ambities** 28
5.1 Nachtcultuur is een volwaardig onderdeel van de culturele sector 28
5.2 Iedereen die dat wil voelt zich welkom in de Utrechtse nachtcultuur 29
5.3 De Utrechtse nachtcultuur heeft ruimte voor experiment en ontwikkeling 29
5.4 De stad is levendig én leefbaar 30

6. **Financiën** 31

Voorwoord wethouder Oosters

De Utrechtse nacht bruist van energie! Ieder jaar wordt ze ontdekt door grote groepen nieuwe Utrechters, is ze geliefd door haar trouwe bezoekers en ontstaan nieuwe concepten die het nachtleven te verrijken. Er is heel veel om van te houden. In de nacht kunnen mensen zichzelf ontdekken en kunstenaars en artiesten groeien. Of het nu op de grote podia, of in de waardevolle rafelrandjes van de stad is: ons nachtleven is iets om trots op te zijn.

Om de Utrechtse nachtcultuur het steuntje in de rug te geven dat ze verdient, heeft de gemeente samen met de stad De Utrechtse Nachtvisie 2030 opgesteld. Die nachtvisie ligt nu hier voor u. Naast een vlucht terug in de tijd en een blik op de nacht van vandaag, presenteren we ook mogelijkheden om de Utrechtse nacht nog mooier te maken. Cultuur houdt namelijk niet op om 22.00 ’s avonds, voor heel veel mensen begint het dan pas. Sterker nog, de nacht is vaak een plek waar een nieuwe generatie voor het eerst in aanraking komt met kunst en cultuur.

Ik zie hoe de nacht een plek is voor experiment en talent, waar wordt uitgeprobeerd en ontdekt. Het is een plek om jezelf te ontdekken, een uitlaatklep. Een plek om gelijkgestemden of juist andersdenkenden te ontmoeten. Een bruisend cultureel nachtleven speelt een belangrijke rol voor het mentale welzijn van veel van onze Utrechters.

Om naast een jonge en groeiende, ook een fijne en gezonde stad te blijven is het belangrijk dat de nacht met de stad meegroeit. De nacht moet er zijn voor alle Utrechters die dat willen, op een veilige manier in verschillende delen van de stad. Alleen op die manier kunnen we een mooie balans vinden tussen levendigheid en leefbaarheid, een van de ambities van deze Utrechtse coalitie.



We hebben een prachtige nacht! De passie en betrokkenheid van makers en bezoekers bleek overtuigend uit het proces voor het opstellen van de visie. Met bijna 7000 reacties op het bewonerspanel en input van gesprekken met tientallen betrokken culturele makers is het een stuk geworden dat het belang van de nachtcultuur onderstreept. De nachtsector wordt een volwaardig onderdeel van de Utrechtse Cultuur, een sector waar we apetrots op zijn.

Context/ leeswijzer

Voor de Utrechtse Nachtvisie 2030 (hierna: nachtvisie) en de Beleidsnota Nachtcultuur (hierna: beleidsnota) hebben we een groot aantal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de nachtsector: makers, publiek, bewoners, brancheorganisaties en onafhankelijke organisatoren. Daarnaast hebben we vijf rondetafelgesprekken georganiseerd met clubeigenaren en programmeurs, makers en publiek. Verschillende thema's kwamen aan bod: ruimte voor de nacht, talentontwikkeling en experiment, de betekenis voor het publiek en de blik op de toekomst. Ook thema's zoals veiligheid, vergunningen, gebiedsontwikkeling en volksgezondheid zijn uitvoerig aan de orde geweest. Binnen de gemeente is de sector vanuit verschillende beleidsterreinen belicht. Op basis daarvan hebben we ambities geformuleerd. Via het bewonerspanel en de sociale media is een vragenlijst over het uitgaansleven in Utrecht verspreid in de stad. Verder heeft overleg plaatsgevonden met andere steden waar nachtcultuurbeleid ook een actueel thema is.

Met het onderzoeksrapport *Untz untz untz. Clubcultuur in Utrecht* (2020), in opdracht van de gemeente Utrecht, is een eerste stap gezet voor erkenning van de clubcultuur als stedelijk beleidsterrein. In 2021 is het Nachtoverleg opgericht, waarin vertegenwoordigers zich hebben verenigd in het kader van belangenbehartiging en expertise-uitwisseling. De Nachtvisie 2030 en de Beleidsnota Nachtcultuur vloeien daaruit voort. In de nachtvisie schetsen we een vergezicht, we zetten een stip aan de horizon voor een diverse, bruisende en gezonde nachtcultuur. De beleidsnota laat zien hoe de Utrechtse nachtcultuur er uit ziet, waar knelpunten en kansen zitten. Er worden ambities en doelstellingen geformuleerd om Utrechtse nachtcultuur te stimuleren en ondersteunen. De nachtvisie en beleidsnota zijn een uitkomst van de ambities geformuleerd in het coalitieakkoord 2022-2026. Met de gealloceerde middelen uit het coalitieakkoord kan een deel van de doelstellingen direct worden uitgevoerd. Voor een ander deel geldt dit uitsluitend voor het vooronderzoek. In dat geval maakt besluitvorming over aanvullende dekkingsmogelijkheden onderdeel uit van de integrale afweging voorafgaand aan de Voorjaarsnota. We willen uiteindelijk dat nachtcultuurbeleid integraal onderdeel wordt van de afdelingen Cultuur, Economische Zaken, Openbare Orde & Veiligheid en Volksgezondheid.

DE UTRECHTSE NACHTVISIE 2030



De Utrechtse Nachtvisie 2030

Nachtcultuur is een belangrijk en aantrekkelijk aspect van Utrecht en maakt er op een vanzelfsprekende manier deel van uit. Met deze nachtvisie leggen de gemeente en de Utrechtse nachtcultuursector een stevige basis voor verbreding en verdieping van de nachtcultuur in de stad. De nachtcultuur zal de komende jaren verder aan belang, impact, zichtbaarheid, creativiteit en belangstelling winnen. Daar zijn we van overtuigd. De stad heeft er behoefte aan en er is voldoende potentie en talent aanwezig in Utrecht om deze toekomstvisie vorm te geven. Het is aan de gemeente om de juiste omstandigheden te creëren. Waar nodig nemen wij een sturende rol op ons.

Op specifieke onderdelen, bijvoorbeeld wanneer de ambities van deze visie raken aan openbare orde en veiligheid, heeft de gemeente een bepalende rol.

In 2030 is nachtcultuur een vanzelfsprekend onderdeel van de Utrechtse culturele sector. Het aanbod is goed zichtbaar in de stad en daarbuiten. De sector heeft zich verenigd en onderhoudt contact met de gemeente via korte lijnen. Het nachtcultuurbeleid is van toepassing op nachtcultuur in de hele stad en niet alleen in de binnenstad.

In 2030 vormt het nachtcultuuraanbod in de stad een reële afspiegeling van de bevolkingssamenstelling. Voor uiteenlopende doelgroepen en leeftijden is er aanbod, en er is oog voor de behoeften van jongeren onder de 18 jaar. Jonge makers en organisatoren vinden bij de gemeente een welwillend oor voor hun ideeën; voor hen is er voldoende ruimte om een feest of een evenement te organiseren. De (sociale) veiligheid in de nacht is toegenomen: Bezoekers van nachtcultuur kunnen ongehinderd zichzelf zijn.

In 2030 zijn het aantal plekken voor nachtcultuur uitgebreid en beter verspreid over de stad. De variëteit is toegenomen en de nachtcultuur is als geheel aanzienlijk gegroeid. Voor jonge creatieven is het aantrekkelijk om in Utrecht te blijven of naar Utrecht te komen. Clubs verschillen niet alleen in signatuur, sfeer en doelgroep, maar ook in omvang. In gebiedsontwikkeling is nachtcultuur structureel een punt van aandacht.

In 2030 bestaat er een beter evenwicht tussen leefbaarheid en levendigheid in de stad. Dankzij locatieprofielen en gebiedsprofielen zijn de behoeften van verschillende belanghebbenden beter op elkaar afgestemd. Zo wordt overlast beter beheersbaar. Niemand hoeft voor onaangename verrassingen komen te staan bij herinrichting en gebiedsontwikkeling. Een levendige stad en een prettige woonomgeving kunnen dus goed samengaan.

Beleidsnota Nachtcultuur



Utrechters aan het woord

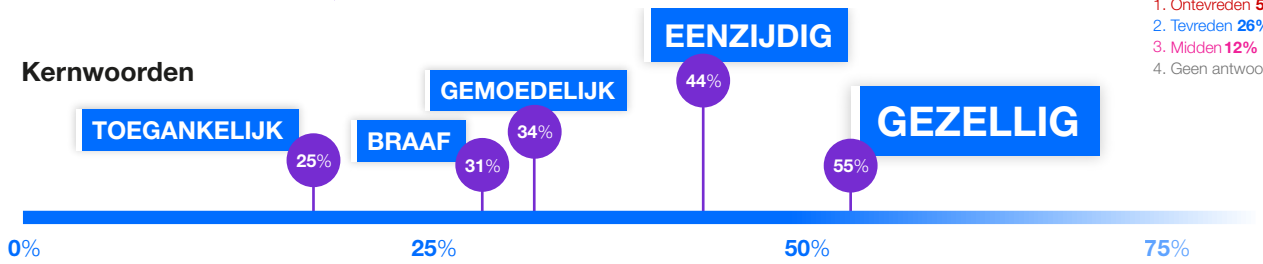
Belangrijkste reden van uitgaan

- **DANSEN EN FEESTEN** 69%
- **UITLAAT-KLEP** 35%
- **SOCIALE CONTACTEN** 58%

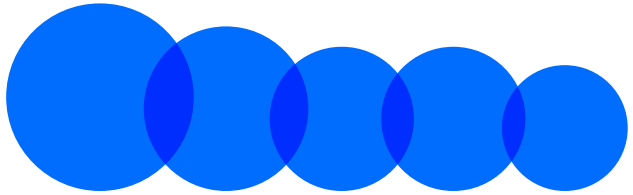
Meest bezocht

- **KROEG** 71%
- **MUZIEK-PODIUM MET NACHT-PROGRAMMA** 52%
- **NACHTCLUB** 52%

Kernwoorden

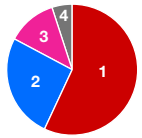


5 x tevreden

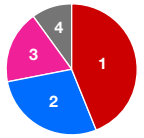


90%	82%	77%	75%	68%
MAKKELIJK TE BEREIKEN	GOED TOEGANKELIJK	VOEL ME VEILIG	VOEL ME WELKOM	GOEDE SFEER

3 x ontevreden



HOEVEELHEID AANBOD
1. Ontevreden **57%**
2. Tevreden **26%**
3. Midden **12%**
4. Geen antwoord **5%**



VEELZIJDIGHEID
1. Ontevreden **44%**
2. Tevreden **28%**
3. Midden **18%**
4. Geen antwoord **10%**



IS ER VOLDOENDE INFORMATIE?
1. Nee **34%**
2. Midden **34%**
3. Ja **32%**

Wat ontbreekt er?

2182 X ingevuld

WEINIG DIVERS
Het Utrechtse nachtleven is weinig divers

'Ik mis een randje, net even iets anders'
'Ik mis plekken met een alternatieve muziek en een open veilige sfeer waar iedereen welkom is en kan zijn wie hij/zij/hen wil zijn'

SOORTEN CLUBS
Er ontbreken verschillende soorten clubs/dansgelegenheden

'Echte clubs naast alle kroegen'
'Een club met nieuw talent, gevestigde namen en een gevarieerd aanbod'

AANBOD GENRES
Niet alle genres komen aan bod

'Er is te weinig hiphop en R&B in clubs in Utrecht!'
'De niches ontbreken'

Resultaten bewonerspanel uitgaansleven Utrecht, augustus 2022, 6.761 respondenten zijn gestart met de enquête. De enquête werkt met een afvalsysteem, omdat niet alle vragen op elke respondent van toepassing zijn. 3.296 respondenten hebben de hele lijst ingevuld.

1. Nachtcultuur

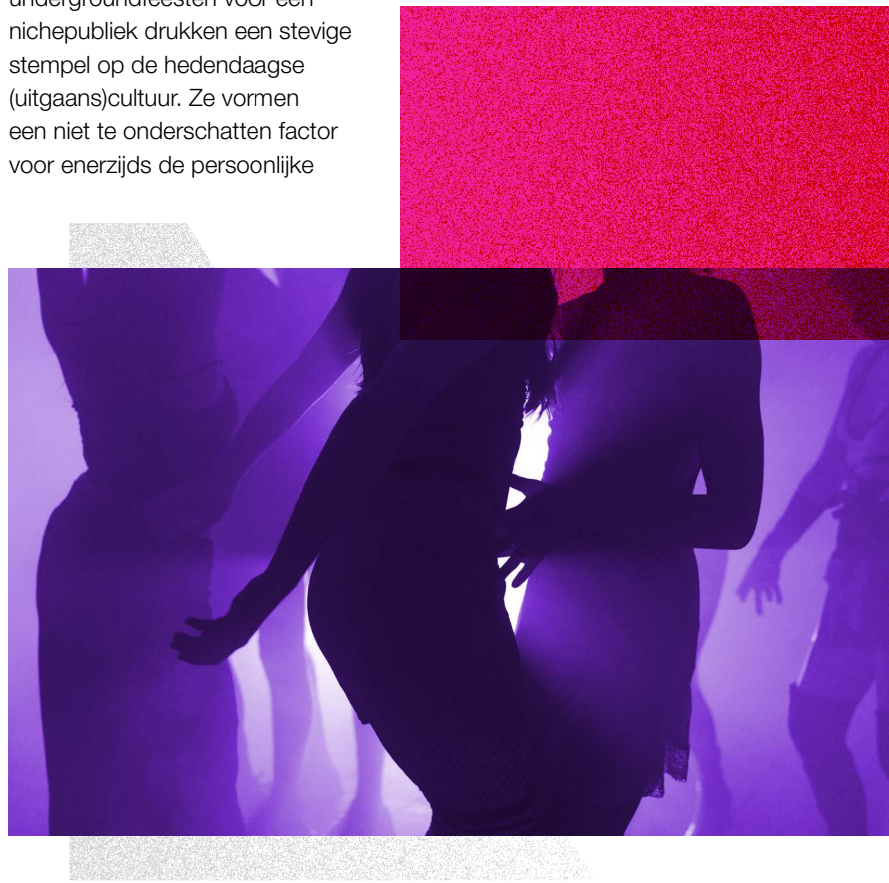
Dit hoofdstuk schetst de nachtcultuur in het algemeen en de Utrechtse context van deze beleidsnota, zowel cultureel-maatschappelijk als beleidsmatig.

1.1 Inleiding

In de 24-uurssamenleving lijkt het onderscheid tussen dag en nacht steeds verder te vervagen. Internet maakt het mogelijk om ook 's nachts te winkelen, te daten of colleges te volgen, terwijl nachtwerk niet langer voorbehouden is aan specifieke beroepen. Tegelijkertijd nodigen juist die uren waarin de meeste mensen slapen uit tot avontuur, erop uitgaan, zelfontplooiing en ontspanning na de dagelijkse verplichtingen. Een dynamisch segment van clubs, muziek- en dansevenementen, concertpodia en andere culturele instellingen voorziet in die behoefte. Zij openen hun deuren op een tijdstip waar vroeger de roep om 'de laatste ronde' klonk en gaan dicht als de dag allang is begonnen – en gaan daarmee ook overdag door. Meer nog dan het tijdstip is de nachtcultuur verbonden met *dance*: een (elektronische) muzieksoort die vele verschijningsvormen kent, met de dansvloer en de dj als epicentrum.

De bevolking van Utrecht is relatief jong. In studiejaar 2021-2022 volgen meer dan 100.000 studenten een universitaire of een mbo- of hbo-opleiding in de stad. Utrecht heeft op het gebied van kunst en cultuur veel te bieden met een waaier aan opleidingen, grote en kleine podia, gerenommeerde gezelschappen en experimenteerruimte. De nachtcultuur is een volwaardig onderdeel daarvan. Uit de Utrecht Monitor 2021 blijkt dat 83 procent van de Utrechters tussen de 18 en 30 jaar culturele evenementen bezoekt. Voor veel inwoners is de levendigheid van de stad een reden om zich er te vestigen. De nachtcultuur draagt bij aan die levendigheid, geeft de stad karakter en voegt een grootstedelijk aura van avontuurlijkheid toe.

Sinds de house-explosie van de late jaren tachtig – de geboorte van een nieuwe jeugdcultuur met een enorme impact – heeft de nachtcultuur alleen maar aan belang en omvang gewonnen. Dat geldt wereldwijd en ook in Utrecht. Zowel grootschalige dancefestivals als elektronische concerten van vooraanstaande producers en dj's als undergroundfeesten voor een nichepubliek drukken een stevige stempel op de hedendaagse (uitgaans)cultuur. Ze vormen een niet te onderschatten factor voor enerzijds de persoonlijke



ontwikkeling en het welzijn van bezoekers en anderzijds de talentontwikkeling van (jonge) creatieven in de stad.

De sector is ook kwetsbaar, zoals de pandemie heeft aangetoond. Daarnaast spelen andere uitdagingen, met name op het gebied van veiligheid, vergunningen, toezicht en handhaving, volksgezondheid en gebiedsontwikkeling, in toenemende mate een rol. De stad groeit razendsnel, maar het aanbod aan clubs groeit niet mee. Is er extra ruimte te vinden voor de nachtcultuur? Welke rol kan de gemeente daarin spelen? En hoe verhoudt nachtaanbod zich tot de balans tussen leefbaarheid en levendigheid?

Het zal duidelijk zijn dat de gemeente de nachtcultuur serieus neemt en omarmt, zoals blijkt uit de nachtvisie en deze beleidsnota. Aan de ene kant wil de gemeente de specifieke knelpunten en ontwikkelingsmogelijkheden van de branche erkennen en eraan tegemoetkomen in het kader van een zo divers mogelijk cultuurbeleid.

Aan de andere kant is een visie op nachtcultuur wenselijk omdat de nachtcultuur raakt aan andere beleidsterreinen, zoals openbare orde en volksgezondheid. Die verstrengeling vraagt om een speciale aanpak.

Met de nachtvisie staat Utrecht niet alleen. Ook Rotterdam, Den Haag, Nijmegen en Groningen werken aan een visie op nachtcultuur, nadat Amsterdam in juni 2021 al het voortouw nam met *Toekomst van de nacht, nachtcultuur in Amsterdam*. Een moderne stad kan niet zonder een bruisende nachtcultuur. Het is aan de overheid om daar de juiste randvoorwaarden voor te scheppen: voor makers, organisatoren, kunstenaars en publiek. Zodat de cultuur gedijt en kan floreren, ook in een groeiende stad met toenemend ruimtegebrek, en iedereen zich veilig kan voelen in de nacht.

1.2 Begripsbepaling

Cultuur kent geen begin- of eindtijd. Ook in de nacht – of misschien wel *juist* – zoeken creatieven en publiek elkaar op: om muziek te maken, te draaien en te dansen. Hoewel (elektronische) muziek de bindende factor is, is het meer dan dat. Nachtcultuur is een overkoepelend begrip voor het domein waar dj's, kunstenaars, vormgevers, creatieve professionals en publiek samenkomen.

Onder nachtcultuur verstaan we:

- Nachtclubs en muziekpodia met een eigen autonome muziekprogrammering in de nacht, vaak gerelateerd aan elektronische muziek.
- Dancefestivals met een programmering die kenmerkend is voor nachtcultuur.
- De scene rondom de nacht: dj's, organisatoren, vormgevers, online radiostations, programmeurs, producenten, technici en bezoekers. In sommige community's, zoals de queer community, vormt de sociale inbedding van de nachtcultuur een belangrijk onderdeel van de identiteit[1].

Dansbars en feestcafés

In deze beleidsnota staat de nachtcultuur centraal, zoals hierboven staat omschreven. Daarnaast kent de stad dansbars en feestcafés die weliswaar een belangrijke rol spelen in het Utrechtse uitgaansleven, maar niet onder de definitie vallen. Deze gelegenheden komen in deze beleidsnota zijdelings aan bod, omdat thema's als veiligheid en overlast ook hen aangaan. In dansbars en feestcafés wordt wel gedanst, maar de muziekprogrammering is niet het hoofddoel. Als het over beide sectoren gaat – nachtcultuur enerzijds en dansbars en feestcafés anderzijds – is de term uitgaansleven van toepassing. Horecagelegenheden die tot laat open zijn, maar waar niet wordt gedanst, zoals kroegen, nachtcafés, shisha-lounges of wijnbars, blijven buiten beschouwing in deze beleidsnota. Voor hen geldt het *Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018*. Ook snackbars en winkels die in de nacht open zijn, worden buiten beschouwing gelaten.

Nacht en dag

In de regel vinden dance-evenementen, concerten en feesten die tot de nachtcultuur behoren plaats tussen 22.00 uur en 06.00 uur.

Maar ook overdag en in de vroege avond worden feesten en dancefestivals georganiseerd die onder de noemer vallen. De nacht heeft hier op de eerste plaats betekenis als aanduiding voor een cultureel fenomeen en geldt niet als strikte tijdsaanduiding.

1 De nachtcultuur trekt van oudsher tegencultuur aan: mensen die zich in de gevestigde orde niet thuis voelen, vormen nieuwe subculturen in de nacht. Nachtcultuur is dan ook sterk verweven met bijvoorbeeld mode, activisme, kunst en undergroundstromingen.

1.3 De waarde

Nachtcultuur voegt op verschillende manieren waarde toe aan het leven in de stad: cultureel, sociaal-maatschappelijk en economisch. Het is waarde die ten goede komt aan de samenleving als geheel, maar ook bijdraagt aan persoonlijke groei en welbevinden.

Culturele waarde: ruimte voor experiment en ontdekking

De nacht is voor velen een vrijplaats, waar ruimte is voor experiment en ongekende creativiteit. Sinds het ontstaan van de dancecultuur in de jaren tachtig is die betekenis gebleven, voor zowel makers als publiek. De nacht nodigt uit tot een ander soort interactie en een andere beleving van kunst en cultuur dan overdag. Door de jaren heen is de nachtcultuur uitgegroeid tot een levendige, diverse sector waar zowel professionals als beginnend talent tot hun recht komen en kunnen floreren. Nachtcultuur behelst meer dan (elektronische) muziek; veel subculturen vinden er hun oorsprong. Voor een grote groep bezoekers vormt de nachtcultuur een eerste kennismaking met het Utrechtse culturele leven.

Persoonlijke waarde: welbevinden en een plek om jezelf te zijn

Het nachtleven brengt mensen samen. Het is een plek om te dansen, samen met vrienden en gelijkgestemden, een plek om grenzen te verleggen en nieuwe mensen ontmoeten. Uit een enquête onder Utrechters bleken dansen, sociale contacten en het vinden van een uitlaatklep de belangrijkste reden om uit te gaan[2]. De nachtcultuur vormt voor velen een *safe space*, waar ze wel kunnen zijn, vrij van de normen van de mainstream, wie ze overdag niet kunnen zijn. Clubs doen hun best om bezoekers die vrijheid en veiligheid te kunnen garanderen.

Waarde voor de stad: een aantrekkelijke plek voor iedereen

Het nachtleven geeft kleur aan het leven in de stad. In de rangorde van aantrekkelijkste Nederlandse steden om te wonen staat Utrecht op de tweede plaats, na Amsterdam. Het culturele aanbod is van grote invloed op de aantrekkingskracht – naast de beschikbaarheid van werk, de natuurlijke ligging, de Universiteit Utrecht en de historische binnenstad, zo blijkt uit onderzoek van Atlas voor Gemeenten 2022[3]. De nachtcultuur draagt bij aan de werkgelegenheid in de stad en vormt een belangrijke economische motor. De provincie Utrecht is na Stockholm de meest competitieve regio van alle 268 regio's in de EU. Utrecht staat op een gedeelde tweede plaats, samen met Londen. Ook bedrijven vestigen zich hier graag, mede dankzij de stad Utrecht, levendig en creatief, met passende voorzieningen[4].

1.4 De stand van zaken

Sinds 2010 is het aantal clubs in de stad iets afgenomen. Sommige locaties zijn gestopt met nachtprogramma, maar er zijn ook nieuwe locaties bijgekomen. Ondertussen is Utrecht een van de snelst groeiende steden van het land. De groei van het aanbod in nachtcultuur blijft hierbij achter.



2 Bewonerspanel Nachtcultuur augustus 2022: Resultaten bewonerspanel Utrecht uitgaansleven | Gemeente Utrecht

3 Onderzoeksflits Atlas voor Gemeenten 2022, Thema Wonen – De positie van Utrecht uitgelicht. Afdeling Onderzoek & Advies, gemeente Utrecht.

4 Competitiviteit van de regio Utrecht. Onderzoeksflits: de positie van de regio Utrecht in de EU Regional Competitiveness Index 2019. Afdeling Onderzoek, gemeente Utrecht.

Ontstaan van de house

Midden jaren tachtig ontstaat de housemuziek in Chicago: een ritmisch georiënteerde, muziekstijl die voortbouwt op disco en gebruikmaakt van synthesizers. De naam house (ook wel ‘acid house’) is ontleend aan The Warehouse in Chicago, een legendarische club met roots in de zwarte -, latino- en queer-community’s. Rond 1987 slaat de house over naar Engeland, waar vooral Manchester en Londen in de ban raken. In Nederland gaat de acceptatie moeizaam. Dj Eddy de Clercq, een voorvechter, draait house in de RoXY in Amsterdam (opgericht in 1987), maar stuit op onbegrip. De zomer van 1988 staat bekend als de ‘Summer of Love’: de nieuwe muziekcultuur – die liefde en saamhorigheid predikt, al dan niet aangewakkerd door de nieuwe partydrug ecstacy – krijgt steeds meer navolging. In september 1988 vindt op het KNSM-eiland in Amsterdam het eerste illegale housefeest plaats in Nederland. De omslag is definitief.

Uit de housemuziek komen tal van substromingen voort, zoals techno, trance en hardcore. In de jaren negentig heeft 2 Unlimited wereldwijd succes met een mix van topveertigpop en house. Gabber is een authentiek Nederlands fenomeen, afkomstig uit Rotterdam. Langzaam maar zeker ontstaat er een serieuze industrie met gespecialiseerde feestorganisatoren en massale feesten die veel publiek trekken. Nederlandse dj’s maken internationaal carrière en worden wereldsterren (Hardwell, Afrojack, Martin Garrix, Armin van Buuren).

Utrecht speelt in die beginjaren een bescheiden rol. Hoewel: uit discotheek Cartouch op de Mariaplaats – in 1972 de eerste discotheek van Nederland; later de plek van restaurant-dancing Stairway to Heaven – komt in 1986 club Escape aan het Leidse Plein in Amsterdam voort. Poppodia Tivoli en de Vrije Vloer organiseren incidenteel housefeesten, maar een structurele voorziening kent de stad niet. Langzaam maar zeker zet de nachtcultuur door op diverse locaties (Sophie’s Palace, Fellini, PLF, Winkel van Sinkel). Liefhebbers gaan uit in Amsterdam en Rotterdam, of zelfs Antwerpen of Manchester. De ligging van Utrecht op kleine afstand van Amsterdam, hét centrum van de nachtcultuur, heeft voordelen, maar er gaat ook een remmende werking van uit.

Vandaag de dag kent de nachtcultuur een waaier aan niches en substromingen, waarin de oorspronkelijke uitgangspunten van saamhorigheid en persoonlijke vrijheid misschien niet meer overal terug te vinden zijn, maar zeker nog relevant zijn. De emancipatoire kracht van de nachtcultuur blijft een sterk gegeven.

Huidig aanbod

Anno 2022 kent Utrecht acht clubs en muziekpodia met een clubprogrammering. BASIS, Club Maggy en Club Poema zijn de enige clubs op een vaste locatie die uitsluitend nachtprogrammering hebben. Van deze clubs heeft BASIS als enige eigen nachtprogramma, Club Maggy en Club Poema programmeren concepten met programma. Club WAS. in het Werkspoorgebied is één a twee keer per maand open. Van de poppodia hebben EKKO, De Helling en TivoliVredenburg een uitgebreide nachtprogrammering.

Zij verzorgen die deels zelf, of ze vormen de locatie voor feestconcepten van externen die op verschillende locaties in het land neerstrijken. Bassment op de Voorstraat is een discotheek zonder eigen programma, die gehuurd kan worden voor openbare en besloten feesten.

Incidenteel aanbod

Er zijn ook gelegenheden in de stad die af en toe nachtprogrammering hebben, zoals cultureel centrum ACU, oefenstudio en poppodium dB’s, cultureel café Klein Berlijn en stadsstrand SOIA. Dansbars Stathe en Back & Fourth zijn open vanaf vroeg in de avond en bieden daarna dansprogramma in de nacht. Feestcafés zoals De Vrienden, de Jansbar en café Otje richten zich voornamelijk op studenten, net als studentendiscotheek Woolloomooloo. De afgelopen jaren heeft de pop-uplocatie een hoge vlucht genomen. Op plekken als De Nijverheid, Nar Café der Kunsten en de Zware Jongens wordt regelmatig in de nacht geprogrammeerd. Tenslotte zijn er in de stad evenementenlocaties zoals de Jaarbeurs waar uiteenlopende feesten worden georganiseerd.

Leeftijdscategorie 18-35

Naar verwachting groeit het aantal Utrechters tussen de 18 en 35 jaar van een kleine 125.000 in 2022 naar een kleine 155.000 in 2040[5]. Dat is een toename van bijna 25 procent. Dit is de leeftijdsgroep die het meest gebruikmaakt van het uitgaansleven. Daarmee is niet gezegd dat de nachtcultuur is voorbehouden aan jongeren. Ook mensen boven de 35, van wie sommigen zijn opgegroeid met de dancecultuur, bezoeken clubs en dance-evenementen.

Nachtoverleg

In 2020 is het onderzoeksrapport *Untz untz untz. Clubcultuur in Utrecht*[6] gepubliceerd, een inventarisatie van wensen en knelpunten binnen de sector. Daaruit kwam een sterke behoefte naar voren aan enerzijds meer contact (onderling en met de gemeente) en anderzijds een duurzame visie voor de stad. Dit resulteerde begin 2021 in het Nachtoverleg. Betrokkenen komen tweemaandelijks bij elkaar om over actuele thema's te praten, zoals veilig uitgaan, diversiteit en inclusie, personeel en bedrijfsvoering en ruimte en omgeving. Het overleg wordt geleid door een coördinator die verantwoordelijk is voor de agenda, de algehele voortgang en de communicatie met de gemeente.

Het Nachtoverleg vormt de verbindende schakel tussen de Gemeente Utrecht en de nachtsector. Het voorziet in kennisdeling en -uitbreiding en initieert en coördineert lobbyactiviteiten. Voor de gemeente functioneert het overleg als vraagbaak en aanspreekpunt, andersom weet het Nachtoverleg de gemeente ook op eigen initiatief te vinden. Bij het Nachtoverleg zijn onder meer aangesloten: ACU, BASIS, Bassment, Club Poema, De Helling, EKKO, TivoliVredenburg, WAS. (Elevation Events) en de Beurs. Online radiostation Stranded FM, dat een belangrijke functie op het gebied van experiment en talentontwikkeling binnen de Utrechtse nachtcultuur heeft, schuift ook regelmatig aan.

1.5 Gemeentebeleid

Een grote stad als Utrecht kan niet zonder een visie op nachtcultuur. Deze overtuiging heeft geleid tot de volgende paragraaf in het Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 *Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*:

'Een bruisende nachtcultuur is belangrijk voor een grote stad als Utrecht. Denk bijvoorbeeld aan podia voor nieuwe bands en een levendige Utrechtse dance-scene. Om dit naar een hoger niveau te tillen stellen we een Utrechtse Nachtvisie op. Daarmee maken we nachtcultuur een serieus onderdeel van de cultuursector. Samen met het Nachtoverleg en bewoners wordt gezocht naar geschikte locaties voor nachtcultuur en wordt gekeken hoe we ruimte kunnen bieden voor talent en experiment.'

Nu zijn de Nachtvisie 2030 en de Beleidsnota Nachtcultuur een feit. Daarmee is de basis gelegd voor een gezonde toekomst voor de Utrechtse nachtcultuur en een uitgangspunt geformuleerd voor nachtcultuurbeleid in de komende jaren. Het nachtcultuurbeleid vloeit voort uit bestaand beleid. Het bouwt voort op de ruimtelijke koers van de stad, vastgelegd in *Gezond stedelijk leven voor iedereen, RSU 2040* (2019), en de *Cultuurnota Kunst Kleurt De Stad* (2019). Een levendige, creatieve nachtcultuur vormt niet alleen een serieus onderdeel van de cultuursector, maar is ook van essentieel belang voor het welzijn van de inwoners en het leefklimaat in het algemeen.

Gezond stedelijk leven

In de 'RSU 2040' is de ruimtelijke koers van de stad beschreven. Een gezond stedelijk leven voor iedereen – staat hierin voorop: Dit houdt in dat gezondheid centraal staat in alles wat we doen. Een stad van gezonde inwoners in een gezonde leefomgeving, werkend aan een gezonde economie. Waar iedereen kan meedoen en iedereen zich thuis mag voelen, ongeacht inkomen of afkomst. De rol van nachtcultuur is evident; nachtcultuur geeft bezoekers een uitlaatklep, brengt mensen samen, geeft gelegenheid tot experiment en zelfontplooiing, en laat mensen kennismaken met muziek en kunst. In een stad waarin de beschikbare ruimte beperkt is en het inwonersaantal verder toeneemt, zijn dergelijke voorzieningen noodzakelijk.

5 Utrecht Monitor 2022 (Bevolkingsontwikkeling | Utrecht Monitor (schaduw) (utrecht-monitor.nl)).

6 Door Vera Vaessen, als afstudeeronderzoek in opdracht de Gemeente Utrecht & Universiteit Utrecht.

Utrecht hanteert een ‘barcode’ in het ruimtelijk beleid: een formule voor de inrichting van de ruimte. Culturele voorzieningen, zowel op stedelijk niveau als op wijkniveau, maken standaard deel uit van die barcode. In de *Uitvoeringsnota huisvesting culturele en creatieve sector* zijn doelen, mogelijkheden en wensen (zoals meer broedplaatsen, meer programma op bijzondere locaties) voor de huisvesting van de sector concreet uitgewerkt. Samen met andere gemeenten, de provincie en het Rijk werkt Utrecht aan de culturele stedelijke regio. In het regioprofiel *Eeuwig Jong* zijn ambities vastgelegd voor de regionale invulling van ruimte voor makers, innovatie, educatie en talenthubs.

Kunst Kleurt De Stad

De Utrechtse Cultuurvisie steunt op vier pijlers:

1. een pluriform aanbod,
2. een inclusieve cultuursector,
3. het stimuleren van creatief vermogen,
4. ontwikkelruimte.

Op basis van deze pijlers hebben de Utrechtse culturele instellingen voor de periode 2021-2024 hun toekomstplannen vormgegeven. Een visitatiecommissie stelde in een analyse van de cultuurnotaperiode 2017-2020 vast dat het aandeel van de nachtcultuur nog te marginaal was in het gemeentebeleid. Uit het *Visitatierapport Cultuurnota 2017-2020*: ‘Wij zien het belang van een nog bruisender cultureel nachtklimaat. Het Utrechtse nachtleven lijkt als het gaat om aanbod en locaties buiten de singel achter te blijven ten opzichte van andere grote steden. Terwijl een experimenteel en spannend nachtaanbod onontbeerlijk is voor een inclusieve culturele metropool.’

ie achterstand willen we inlopen. Een levendige nachtcultuur draagt bij aan een inclusieve, pluriforme cultuursector waar ruimte is voor experiment en jong talent de kans krijgt zich te ontwikkelen. Nachtcultuur vormt bovendien voor veel jongvolwassenen de eerste kennismaking met kunst en cultuur.

Nachtvisie en Beleidsnota nachtcultuur

Met de Utrechtse Nachtvisie 2030 en Beleidsnota Nachtcultuur geven we de nachtcultuur, het uitgaansleven en de culturele sector in Utrecht een nieuwe impuls. We willen de middelen en instrumenten waarmee de gemeente werkt toegankelijker maken, tijdelijke regelingen ontwikkelen, ondersteunen bij het vinden van nieuwe locaties en de sector beter zichtbaar maken. De rol van de gemeente is ondersteunend en faciliterend. We willen dat de nachtcultuur een vanzelfsprekend thema in het gemeentebeleid wordt.

We onderscheiden de volgende fases:

- In het coalitieakkoord 2022-2026 is budget vrijgemaakt voor nachtcultuur in het algemeen en een gemeentelijke visie daarop.
- De komende jaren werken we aan de ambities en doelstellingen zoals geformuleerd in deze visie en beleidsnota.
- In 2025 volgt een evaluatie van gebruikte instrumenten en regelingen; welke komen bijvoorbeeld in aanmerking als structurele maatregel?
- De periode 2026-2030 staat in het teken van het verder inbedden van de nachtcultuur in het algehele gemeentebeleid. We willen dat deze beleidsnota een natuurlijk en integraal onderdeel wordt van de afdelingen Cultuur, Economische Zaken, Openbare Orde & Veiligheid, Vergunningen, Toezicht & Handhaving, Volksgezondheid en Vastgoed.



2. Makers (Aanbod)

In dit hoofdstuk ligt de focus op de makers: dj's en andere creatieven, organisatoren, clubs en podia.

In de nachtcultuur zijn veel creatieve professionals aan het werk: jong talent en gevestigde namen. Zij vormen met elkaar een levendige scene. In een dynamische wisselwerking tussen makers, organisatoren, locaties en publiek krijgt het nachtcultuuraanbod vorm. Makers moeten de ruimte hebben om te leren en te experimenteren en vervolgens door te groeien, te floreren en te excelleren. Een voorwaarde voor professionele en creatieve groei zijn goede voorzieningen. Op dit moment is het aanbod in de stad nog te beperkt.

2.1 Creatieven

Opleidingen

Utrecht heeft veel creatieve opleidingen, zowel op mbo- als hbo-niveau. Sommige richtingen zijn rechtstreeks verwant aan de nachtcultuur, zoals Artiest Muzikant Dance Producer van de Herman Brood Academie (HBA) en Composition Electronic Music aan de Hogeschool voor de kunsten Utrecht (HKU). Andere hebben indirect te maken met nachtcultuur, zoals Music Management (HKU) en Podium- en Evenemententechniek aan het Creative College van ROC Midden Nederland.

De opleidingen trekken studenten uit het hele land. Wij zijn daar trots op. Maar een deel van hen vertrekt ook weer, deels omdat zij elders betere omstandigheden zien om zich te ontwikkelen. We willen een stad zijn waar creatieve studenten niet alleen studeren, maar ook blijven wonen en aan hun carrière kunnen werken. Dat kan met de juiste faciliteiten: locaties om te experimenteren en een levendige scene als inspiratiebron.

Workshops en radiostations

Ook buiten de opleidingen om zijn veel Utrechters actief als dj of danceproducer, of ze koesteren de wens dat te doen. Instellingen als EKKO, DUMS, Birdcage, BOKS Jongerencultuurhuis en EQ030 bieden dj-lessen en -workshops aan voor amateurs. Ook hier komt talent bovendrijven. Beginnende dj's en producers moeten de kans hebben zich te ontplooien. Dit kan bijvoorbeeld op kleinere stages op festivals of op vroege tijdslots tijdens een clubavond. Online radiozenders als Stranded FM en Birdcage geven jonge talenten de kans om sets te draaien. Zij vormen een belangrijke katalysator in de nachtsector. Ook labels vormen een spil in het nachtcircuit. De Utrechtse dj Carista richtte United Identities op: een label, community, radioprogramma en springplank voor nieuw talent in de elektronische muziek. Voor een rijke nachtcultuur zijn zulke initiatieven onmisbaar. Met wat extra stimulans hopen we meer makers aan te moedigen tot vergelijkbare stappen.

Visuals en grafische kunst

De nachtcultuur vormt ook een voedingsbodem voor andersoortige creatieve beroepen. Veejays verzorgen visuals tijdens clubnachten, fotografen maken vlieguren op festivals en vormgevers ontwikkelen artwork voor clubconcepten. Bij de analoge printstudio Kapitaal werken bijvoorbeeld grafisch kunstenaars aan artwork gerelateerd aan nachtcultuur. In broedplaatsen als de Vechtclub XL, het Hof van Cartesius en de Havenloods komen creatieven uit allerlei sectoren samen. Kruisbestuiving vindt hier plaats rondom festivals en



nachtevenementen. Utrechtse festivals als Soenda, By the Creek, Lief! en Smeerboel hebben hun wortels in de stad. Ze bieden Utrechtse makers en creatieve professionals een podium, zowel voor als achter de schermen. Ook voor (aankomende) productieleiders, geluids- en lichttechnici en stagemanagers biedt de nacht een opstap naar werk en een vruchtbaar netwerk. Zij floreren allemaal bij betere voorzieningen.

Knelpunt: Voor de nieuwe lichting zijn de mogelijkheden in de stad om ervaring op te doen beperkt.

Kans: Door het diverse aanbod aan (creatieve) opleidingen is de voedingsbodem voor talent groot.

Ambities: We willen de experimenteer- en doorgroeiruimte in de stad versterken en zo het aanbod uitbreiden. Dit doen we onder meer door actief op zoek te gaan naar meer ruimte voor de nachtcultuur.

2.2 Organisatoren

Feesten waar verschillende dj's onder de vlag van een feestconcept draaien, vormen een belangrijk onderdeel van de nachtcultuur. Trekpleister voor de bezoeker zijn niet alleen de namen van de dj's, maar ook de merknaam van het feestconcept en de muziekstijl die daarbij hoort. Elevation Events is een grote organisator die meerdere concepten aanbiedt in Utrecht. Daarnaast zijn er kleinere organisatoren actief zoals La Casette, Disko Disko en Yallah! Yallah!. Voor publiek en dj's zijn zulke feesten in de stad van groot belang. Zoals beginnende dj's een plek moeten zien te veroveren op het podium, zo geldt dat ook voor jonge organisaties die nieuwe concepten lanceren.

In het 'ecosysteem' van feestenaanbod vormen zij als het ware de humuslaag, met opties om door te groeien en de overstap te maken naar de gevestigde orde. Aanwas van onderop staat garant voor een divers, dynamisch aanbod in de stad.

Vergunningen

Een organisator heeft een evenementenvergunning nodig voor festivals in de buitenlucht (zowel overdag als in de avond) en voor feesten binnen met meer dan tweeduizend bezoekers. Die regel kan een onneembare drempel opwerpen: niet alleen gaat de kost voor de baat uit, het vergunningsproces is ook complex. Er zijn commerciële partijen die helpen bij dat proces, maar niet elke organisatie kan zich professionele hulp veroorloven. Bovendien is geschikte en beschikbare ruimte schaars in en om de stad. Dit heeft tot gevolg dat het lokale festivallandschap al lange tijd uit dezelfde (gevestigde) partijen bestaat. Zij kunnen het risico wel dragen en kennen de weg binnen de gemeente.

Knelpunt: Voor nieuwe organisatoren is het lastig om een evenementenvergunning te krijgen, met stagnatie en gebrek van diversiteit in het aanbod als gevolg.

Kans: Deze beleidsnota biedt een kans om te werken aan de toegankelijkheid van de vergunningverlening.

Ambitie: We willen de doorstroom in de nachtcultuur stimuleren en meer variatie bewerkstelligen in het aanbod. Dit doen we onder meer door een nachtspreekuur in het leven te roepen. Hier kunnen organisaties bijvoorbeeld advies inwinnen over onder

andere het verkrijgen van evenementenvergunningen of de juiste horecavergunning voor de locatie.

2.3 Clubs en podia

Het clublandschap is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd, onder meer door de opkomst en het succes van de festivalcultuur. Ook het verhogen van de minimumleeftijd voor alcohol en het rookverbod zijn van invloed geweest op het uitgaansleven. In Utrecht heeft de opening van TivoliVredenburg in 2014 een aanzienlijke verschuiving teweeggebracht. Waar Tivoli Oudegracht op de eerste plaats een podium was voor alternatieve popmuziek, bedient TivoliVredenburg vele doelgroepen tegelijk onder één dak. De verschillende zalen in het nieuwe pand nodigen uit tot een uitgebreid nachtprogramma waarin uiteenlopende genres aan bod komen: van drum'n bass tot dabke nights. Het rijke aanbod gaat hand in hand met een zekere verschraling elders in de stad. Dit doet niets af aan het feit dat Utrecht nog steeds een redelijk uitgebreid uitgaansaanbod heeft, van dansbars en feestcafés tot drukbezochte feestconcepten. Utrechtse clubs en muziekpodia met nachtprogrammering proberen hun aanbod zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Deze collegiale houding kenmerkt het veld van Utrecht.

Zichtbaarheid

Utrecht staat bekend om de rijke muziekcultuur, van het Festival Oude Muziek tot Le Guess Who?, maar nachtcultuur blijft enigszins onder de radar. Dat is zonde, want er gebeurt genoeg interessants. Sinds jaar en dag is het Utrechtse culturele aanbod te vinden in de gratis Uitkrant en op de website www.uitagendautrecht.nl. Utrecht Marketing is verantwoordelijk voor de Uitagenda en houdt zich bezig met promotie van het aanbod in onze stad. De nachtcultuur is echter geen onderdeel van de Uitagenda.

Knelpunt: Het aantal clubs en muziekpodia met nachtprogrammering is niet alleen beperkt, het aanbod is slecht zichtbaar.

Kans: Er is momenteel geen enkel kanaal waarop het gehele nachtaanbod van Utrecht zichtbaar is. Zowel clubs, festivals als publiek geven aan behoefte te hebben aan een structureel overzicht van de Utrechtse nacht.

Ambitie: We willen de zichtbaarheid van het nachtaanbod in de stad verder vergroten. Dit doen we samen met Utrecht Marketing.

3. Bezoekers

In dit hoofdstuk ligt de focus op het publiek: het belang van een divers aanbod en van veiligheid, op straat en in de persoonlijke belevingssfeer.

We vinden het belangrijk dat alle Utrechters, ongeacht de buurt waar ze wonen, hun economische status, gender, culturele achtergrond of fysieke beperking, nachtcultuur kunnen bezoeken. Er moet dus aanbod zijn voor iedereen. We willen ook dat de bezoekers veilig uit kunnen gaan.

3.1 Een plek voor iedereen

Een inclusieve stad

Utrecht is de vierde stad van het land. De bevolkingssamenstelling is divers: een bonte mix van leeftijden, culturele achtergronden, genders en smaken en voorkeuren. De nachtcultuur is voortgekomen uit de underground en is daarmee van oudsher een plek om te ontsnappen aan de mainstreamcultuur en een veilige plek voor ondervertegenwoordigde groepen. Dat aspect is nog altijd relevant, hoewel de nachtcultuur zelf intussen ook deel uitmaakt van de gevestigde orde.

Feesten en clubs voor iedereen

Zo divers als de dancemuziek is, zo divers zijn de feesten die ofwel in het teken van een subgenre staan ofwel zich op specifieke doelgroepen richten. De Utrechtse LHBTQIA+-organisatie PANN organiseert al tientallen jaren feesten voor jonge queers. PANN-feesten zijn vooral voor jongeren tussen de 18 en 25 jaar. Net zo belangrijk voor de Utrechtse queer scene zijn de feesten van Rubber en Cruise Control. Tijdens Dabke Nights en Yallah! Yallah!, waar Arabische muziek wordt gedraaid, staat het samenbrengen van verschillende culturen centraal. Liefhebbers van drum 'n bass kunnen terecht op Blackout. Collectief La Casette bedient een jong hiphoppubliek. Voor mensen met een gehoorbeperking is er het zintuigprikkelende festival Sencity. Inclusiviteit staat bij veel nachtlocaties hoog in het vaandel. Club WAS. en BASIS hanteren strikte huisregels op dit gebied en checken of bezoekers zich daaraan houden. Beide clubs richten zich op elektronische muziek. Sommige clubs zijn gespecialiseerd in bepaalde genres. Club Maggy is dé urban club van Utrecht, voor liefhebbers van hiphop, r&b en reggaetown. TivoliVredenburg, EKKO en De Helling hebben een divers programma met uitgesproken accenten. Voor de alternatievere scene worden feesten georganiseerd in onder andere Nar Café der Kunsten.

Wie zich onderdompelt in het uitgaansleven treft doorgaans geen realistische afspiegeling van de inwoners van de stad aan. Het Utrechtse uitgaansleven wordt regelmatig als ‘studentikoos’ getypeerd[7]. Het gebrek aan diversiteit is in het Bewonerspanel over het uitgaansleven veelvuldig aan bod gekomen[8]. Veel kroegen richten zich op hbo- en universitaire studenten. Mbo-studenten zijn hier niet altijd welkom. Eerder mochten mbo-studenten ook niet deelnemen aan de UITweek, waarbij nieuwe studenten kennis maken met de stad. Hier komt per studiejaar 2023-2024 echter verandering in: Utrecht heeft als eerste stad in Nederland aangekondigd dat mbo-studenten kunnen deelnemen aan de UITweek.

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor het gebrek aan diversiteit. Eén daarvan is de betaalbaarheid van danscafé- en clubbezoek. Onder invloed van de inflatie zijn zowel de entreeprijzen als de prijzen van consumpties flink gestegen. Dat maakt dat het aanbod sowieso minder toegankelijk wordt. Bovendien spreekt het huidige aanbod niet iedereen in gelijke mate aan. Dat is niet erg, smaken verschillen tenslotte, maar het is wel kwalijk dat er voor sommige doelgroepen geen of nauwelijks aanbod is. Daarnaast komen berichten over discriminatie in een uitgaansgelegenheid of aan de deur helaas nog te vaak voor, waardoor een grote groep Utrechters het uitgaansaanbod niet (meer) bezoekt. Sommige Utrechters organiseren hun eigen alternatieve uitgaansgelegenheden. Deels omdat ze die spannender vinden dan het reguliere aanbod en deels uit noodzaak, bijvoorbeeld omdat hun geloofsovertuiging botst met de heersende zeden en/of alcoholgebruik. Deze doelgroep spreekt vaker thuis af of gaat naar speciale avonden in buurtcultuurhuizen.

Knelpunt: Niet alleen het uitgaansaanbod is weinig divers, het geldt ook voor het publiek dat er gebruik van maakt.

Kansen: Door in jong talent te investeren, het vergunningensysteem en de subsidieregelingen toegankelijker te maken en te helpen bij het vinden van nieuwe locaties kan de gemeente bijdragen aan een breder aanbod waarin meer mensen zich kunnen herkennen.

Ambitie: We willen de diversiteit van de nachtcultuur stimuleren en meer in lijn brengen met de bevolkingssamenstelling van de stad. Dit doen we onder meer door een Nachtspreekuur in het leven te roepen.



7 Resultaten bewonerspanel nachtcultuur 2022, antwoorden open vraag V11.

8 Resultaten bewonerspanel nachtcultuur 2022, antwoorden open vraag V11.

Resultaten bewonerspanel

Van maandag 22 augustus tot en met zondag 4 september 2022 heeft afdeling Onderzoek & Advies een peiling gehouden over het uitgaansleven en de nachtcultuur in Utrecht. Er zijn 6.761 mensen begonnen aan de vragenlijst. Respondenten die aangaven geen gebruik te maken van het uitgaansleven vielen na drie vragen af. In totaal hebben 3.296 respondenten de hele vragenlijst ingevuld. Ruim tweederde van de respondenten zegt sinds de heropening na corona (februari 2022) wel eens uit te gaan. Kroegen (71 procent), muziekpodia met nachtprogrammering (52 procent) en nachtclubs (48 procent) zijn de locaties die het meest worden bezocht. Over het aanbod van kroegen is men het meest tevreden (70 procent). Ook over het aanbod van muziekpodia met nachtprogrammering is men tevreden (48 procent). Over het aanbod van nachtclubs is slechts 19 procent tevreden, tegenover 39 procent die ontevreden is.

Hoewel men de kwaliteit van nachtcultuur als 'goed' bestempelt (57 procent) is men over de hoeveelheid locaties ontevreden (57 procent). Van de respondenten is 44 procent het (zeer) oneens met de stelling dat het aanbod van nachtcultuurlocaties (clubs, podia, etc.) veelzijdig is.

De respondenten zijn het met name (zeer) eens met de stelling dat clubs en podia makkelijk te bereiken zijn (90 procent). Ook geeft 82 procent van de respondenten aan dat de locaties van de clubs/podia/feesten goed toegankelijk zijn. 77 procent van de respondenten voelt zich veilig tijdens het uitgaan en 75 procent voelt zich welkom op clubs/podia/feesten.

Op de stelling over informatievoorziening zijn de meningen verdeeld: 32 procent vindt dat er voldoende informatie te vinden is over nachtcultuur in Utrecht, een derde is het hier niet mee eens. 'Dansen/feesten' en 'sociale contacten' worden verreweg het meest genoemd als reden om uit te gaan. Ook 'uitlaatklep' komt vaak terug. De Utrechtse nachtcultuur wordt gezien als 'gezellig' (55 procent) maar ook als 'eenzijdig' (44 procent). 'Gemoedelijk', 'braaf' en 'toegankelijk' komen ook vaak terug. Op de afsluitende open vraag over wat er in de stad ontbreekt, heeft maar liefst een derde gereageerd (2.182 open antwoorden). Het meest genoemd wordt het gebrek aan clubs, het gebrek aan diversiteit en de behoefte aan aanbod voor specifieke leeftijdsgroepen. Dat geldt zowel voor aanbod onder de 18 jaar, tussen de 18 en 21 jaar en voor 25 jaar en ouder.

Lees meer over de resultaten van het bewonerspanel.

Deurbeleid

De meeste clubs, dansbars en feestcafés werken met een deurbeleid. Ze maken vaak gebruik van expliciete huisregels ten behoeve van een veilige en tolerante omgeving voor iedereen: bezoekers en medewerkers. Portiers aan de deur hebben een belangrijke rol als beschermers van de safe space.

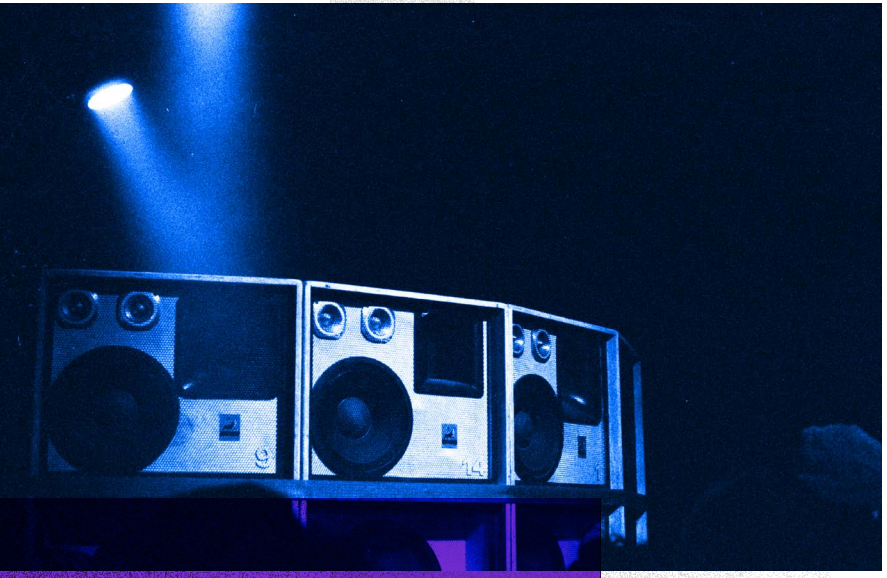
Op basis van de huisregels en de drukte kunnen zij besluiten of zij mensen binnenlaten. Maar een deurbeleid kan ook leiden tot discriminatie of een gevoel van uitsluiting. Om misstanden te voorkomen, is het Panel Deurbeleid Utrecht opgericht: een samenwerking tussen de Gemeente Utrecht, de politie, Koninklijke Horeca Nederland en art. 1 Midden Nederland. Mensen die vinden dat ze onterecht zijn geweigerd in een Utrechtse horecagelegenheid, kunnen dit melden bij Panel Deurbeleid. Het panel organiseert bemiddelingsgesprekken en helpt desgewenst bij het opstellen en controleren van huisregels.

Panel Deurbeleid Utrecht is onderdeel van de gemeentelijke aanpak Veilig Uitgaan, net zoals het portiersoverleg, waarin de portiers van de uitgaansgelegenheden in de binnenstad elkaar regelmatig treffen. Veilig Uitgaan richt zich op de binnenstad, terwijl steeds meer uitgaansgelegenheden zich buiten de binnenstad bevinden. Voor hen zijn de meeste veiligheidsthema's net zo relevant.

Knelpunt: Gemeentebeleid op het gebied van veilig uitgaan richt zich hoofdzakelijk op de binnenstad, terwijl er steeds meer uitgaanslocaties buiten de binnenstad ontstaan.

Kansen: We onderzoeken of we onderdelen uit de aanpak Veilig Uitgaan kunnen inzetten in andere delen van de stad, zoals bijvoorbeeld het portiersoverleg of het Panel Deurbeleid. Bij eventuele uitbreiding van de overleggen is het waarborgen van voldoende capaciteit een randvoorwaarde.

Ambities: We willen dat Utrechters overal in de stad veilig kunnen uitgaan. We willen dat clubs, podia en evenementen, waar dan ook in de stad, gebruik kunnen maken van voorzieningen op dat gebied.



Leeftijd

Voor de jonge doelgroep zijn er nauwelijks uitgaansgelegenheden meer in de stad sinds de leeftijdsgrens voor alcohol is verhoogd van 16 naar 18 jaar. Sommige uitgaansgelegenheden hanteren een minimum-entreeleeftijd van 18 jaar, andere richten zich op een publiek vanaf 21 jaar en ouder. Voorheen was er jongerendiscotheek Brothers in Bunnik, maar die ging in 2022 dicht.

Ook in Bassment zijn er nauwelijks feesten meer voor de leeftijdsgroep vanaf 16 jaar: feesten waar geen alcohol wordt geschonken, zijn niet rendabel voor de verhuur. Bovendien is de handhaving op het alcoholverbod intensief en kostbaar. Ook voor PANN, die voorheen in TivoliVredenburg besloten feesten organiseerde voor de doelgroep, bleken de 18- avonden niet meer haalbaar. Een aantal jongerenhuiskamers in de wijk organiseren wel aanbod voor jongeren, zoals tienerdisco's of meidenavonden.

Recent verscheen het rapport *De staat van de Utrechtse Jeugd*. Daaruit blijkt dat de sociaal-emotionele ontwikkeling van jongeren tijdens corona op veel fronten vertraging heeft opgelopen[9]. Zij hebben weinig contact gehad met leeftijdsgenoten en hebben nauwelijks kunnen experimenteren. Ook voor de jonge doelgroep heeft uitgaan een vormende waarde. Onder de titel 'disconnected' is in 2015 de haalbaarheid van alcoholvrije feesten voor jongeren tussen de 16 en 18 jaar onderzocht. Het was een initiatief van jongeren, horeca, politie, Victas en de gemeente Utrecht. Destijds bleek de controle op 'indrinken' (blaastesten bij de ingang) een heikel punt en niet waterdicht. Zoveel jaar later – destijds was de leeftijdsgrens net verhoogd – verdient het onderwerp opnieuw de aandacht.

Knelpunt: Er is nauwelijks aanbod voor jong publiek.

Kans: Veel organisaties die in de nacht programmeren, zeggen om financiële redenen niet voor de doelgroep te kunnen programmeren. Subsidie kan verlichting geven.

Ambitie: We voeren gesprekken met jongeren over hun uitgaansbehoeften. Op basis hiervan treffen we maatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van subsidies.

3.2 Veilig uitgaan

Aanpak Veilig Uitgaan & UIT-team

Utrecht werkt sinds 2003 met convenanten Veilig Uitgaan. Daarin zijn afspraken vastgelegd over thema's die bijdragen aan een veilig uitgaansklimaat, zoals veiligheid op straat en preventie van schadelijk middelengebruik. Eens per zes weken is er binnen de werkgroep Veilig Uitgaan overleg tussen de politie, gemeente en de horeca. Hier worden zaken rondom veiligheid tijdens het uitgaan besproken, zoals sfeer op straat en in de horeca, ontwikkelingen op gebied van overlast en geweld, middelgebruik, publieksgedrag en intimidatie op straat.

9 De Staat van de Utrechtse Jeugd, 2022.

De politie in Utrecht werkt op donderdag, vrijdag en zaterdagnacht met het UIT-team (Uitgaansinterventieteam). Dit team surveilleert tijdens uitgaansavonden in de binnenstad, en heeft als doel de-escalerend te werken om uitgaansgeweld te voorkomen. Het team werkt nauw samen met de horecabeveiligers en -ondernemers en is snel oproepbaar via een speciaal telefoonnummer voor ondernemers en beveiligers. Uitgaansgelegenheden ervaren de laagdrempeligheid van het UIT-team als zeer prettig. Ook Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte (THOR) is in de nachtdienst aanwezig.

Uitgaansgelegenheden buiten de binnenstad – waar het UIT-team niet opereert – hebben vooralsnog geen problemen op het gebied van veiligheid. De gemeente houdt wel vinger aan de pols bij deze uitgaansgebieden. Wanneer het aanbod buiten de binnenstad uitbreidt, komt hier mogelijk verandering in. Voldoende capaciteit van politie, THOR en VTH is hierbij een randvoorwaarde voor het uitgeven van een vergunning. Ook is er contact met de Fietsenbond over veilige fietsroutes van en naar de uitgaanslocaties buiten de binnenstad.

Knelpunt: Beleid van de gemeente op het gebied van veiligheid richt zich hoofdzakelijk op de binnenstad, terwijl er steeds meer locaties buiten de binnenstad ontstaan.

Kansen: Onderdelen van de bestaande aanpak op het gebied van veiligheid in de binnenstad kunnen gebruikt worden in andere uitgaansgebieden, mits dit niet ten koste gaat van de veiligheid in de binnenstad.

Ambitie: We willen de veiligheid van uitgaansgelegenheden buiten de binnenstad waarborgen en versterken. We onderzoeken of het wenselijk is meer aansluiting te zoeken met bestaande overleggen, bijvoorbeeld bij het portiersoverleg en het Panel Deurbeleid.

Safe space

Veel clubs, feesten en evenementen treffen al maatregelen om ongewenst gedrag te voorkomen. Er zijn bijvoorbeeld hosts, die duidelijk herkenbaar zijn en aanspreekbaar zijn bij problemen. Zo werken zij ook binnendeurs aan een veilige omgeving. Clubs lopen voorop met deze trends. Met een training als Safer Clubbing van organisatie Sexmatters kunnen clubs hun werkwijze op het gebied van grensoverschrijdend gedrag verder aanscherpen.

3.3 Gezondheid

Nachtcultuur geeft mensen de gelegenheid om te ontspannen en plezier te maken. Dat heeft over het algemeen een positief effect op het welbevinden. Echter, de nachtcultuur gaat ook vaak gepaard met middelengebruik, hetgeen gezondheids- en criminaliteitsrisico's met zich meebrengt. Daarbij ligt er een relatie tussen gezond en veilig uitgaan. Jongeren en jongvolwassenen die uitgaan, gebruiken aanzienlijk meer alcohol en drugs dan anderen. Zij vormen een risicogroep wat betreft combi- en binge-gebruik. Aan de andere kant blijkt uit onderzoek dat velen zonder al te veel problemen met alcohol en drugs kunnen omgaan[10]. Kortom, het uitgaansleven is een setting waarin enerzijds genoten wordt en die als uitlaatklep fungeert voor de dagelijkse verplichtingen, maar het is tegelijkertijd een setting waarin relatief meer gezondheidsrisico's spelen (zoals overmatig middelengebruik, (uitgaans)geweld en gehoorschade).

Mentale en sociale gezondheid

De leeftijdsgroep 18-25 jaar heeft het meest te lijden gehad van de lockdowns tijdens de coronacrisis, blijkt uit onderzoek van het RIVM en de GGD. Sombere gevoelens en eenzaamheid kwamen veel voor bij jonge mensen, voornamelijk bij jonge vrouwen in een stedelijke omgeving. Het gebrek aan sociale contacten en mogelijkheden om iets te ondernemen waren de belangrijkste oorzaken[11].

Gezond stedelijk leven voor iedereen in Utrecht is een belangrijk uitgangspunt in het gemeentebeleid. We hechten aan de mentale en sociale gezondheid van de inwoners van de stad. Cultuurbeleving (en uitgaan) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan kwaliteit van leven en mentaal welbevinden. Voor veel jongeren is het uitgaansleven – en vooral de nachtcultuur – niet los te zien van het sociale bestaan.

10 Het Grote uitgaansonderzoek Trimbos 2020.

11 RIVM gezondheidsonderzoek COVID-19 (2021) Mentale gezondheid jongeren | RIVM.

Daar is ruimte om jezelf te zijn, te dansen, plezier te hebben met vrienden, en nieuwe mensen en nieuwe muziek te ontdekken.

Middelengebruik

Uitgaan gaat vaak gepaard met middelengebruik; met name alcohol is favoriet in de nachtcultuur. Daarnaast komt het gebruik van cannabis, ecstasy, cocaïne en amfetamine geregeld voor. De afgelopen jaren is het gebruik van sterke drank en harddrugs in de privésfeer (tijdens huisfeestjes) toegenomen. Of middelengebruik tot gezondheidsproblemen leidt, is afhankelijk van meerdere factoren. De gemeente wil de risico's beperken. Ook willen we de indirecte gevolgen of het vergroten van risico's door alcohol en middelengebruik in het uitgaansleven beperken, zoals (uitgaans) geweld, seksueel grensoverschrijdend gedrag en rijden/fietsen onder invloed. Dat gebeurt onder andere met preventieprogramma's van Jellinek, gericht op informatie voor bezoekers, trainingen voor het personeel en het preventie- en handhavingsplan alcohol.

Drugs & alcohol in het coalitieakkoord 2022–2026

We hebben een realistische kijk op drugs. Volksgezondheid staat centraal in het drugsbeleid waarin regulering en legalisering hand in hand gaan. Dat doen we zonder de ogen te sluiten voor de problematische kanten van drugsgebruik zoals gezondheidsrisico's en drugsgerelateerde criminaliteit – een probleem waarover de partijen in de driehoek (burgemeester, Openbaar Ministerie en politie) zich buigen.

- We zoeken de balans tussen ruimte om te experimenteren met legalisering, een mogelijke regulering van de keten en het voorkomen van misbruik, verslaving en criminaliteit.
- We ontwikkelen samen met deskundige partners informatie gericht op preventie van problematisch alcohol- en middelengebruik en gokken voor alle leeftijdsgroepen (jeugd en ouders, volwassenen en jongvolwassenen). We bieden passende zorg voor mensen met acute of chronische verslavingsproblemen.
- We willen als stad een rol vervullen in het landelijke experiment 'gesloten coffeeshopketen' om te onderzoeken of legale levering, inkoop en verkoop van cannabis mogelijk is. De Rijksoverheid stelt een aantal eisen aan gemeenten om mee te kunnen doen aan het wietexperiment. Het overleg met Utrechtse coffeeshophouders zetten we voort.

Gehoorschade

Gehoorschade kan een neveneffect zijn van uitgaan. Steeds meer jongeren ondervinden tijdelijke of blijvende gehoorschade door harde muziek. Uitgaanspubliek is zich vaak niet bewust van de blijvende schade die blootstelling aan versterkte muziek teweeg kan brengen.

Knelpunt: De gemeente heeft alleen bevoegdheden bij geluidsbelasting op gevels, maar niet bij inpandige activiteiten. Wel heeft de podiumbranche een landelijk convenant gesloten, waarin is afgesproken dat inpandig geluid maximaal 103 dB is. Inmiddels ligt er ook een advies van de gezondheidsraad om de maximale geluidsbelasting te verlagen naar 100dB.

Kansen: Er zijn korte lijnen en verschillende overleggen tussen de gemeente en betrokken partijen (bijvoorbeeld het Nachtoverleg en de UITweek) waarin preventie en gezondheid aan de orde (kunnen) komen.

Ambitie: De meeste clubs in Utrecht wijzen al standaard op het belang van oordoppen en bieden gehoorbescherming aan. We willen samen met de nachtsector bekijken hoe we de risico's van gehoorschade verder kunnen beperken.

Nachtrust

Voor omwonenden van uitgaansgelegenheden kan geluidsoverlast een vervelend en soms zeer belastend bijverschijnsel zijn, met in sommige gevallen kwalijke gevolgen voor de gezondheid. Overlast kan zich voordoen wanneer een club of evenement zich niet houdt aan de wettelijke geluidsnorm of als een locatie slecht is geïsoleerd. Maar vaker is de overlast afkomstig van bezoekers die de gelegenheid verlaten of buiten staan te roken. Omdat voor deze vorm van geluidsoverlast geen norm bestaan, is het complex hier mee om te gaan en vergen dergelijke situaties maatwerk. Inwoners kunnen met klachten terecht bij het online meldpunt Signalen. Op sommige plekken in de stad werken we samen met bewoners aan oplossingen. Bij de komst van nieuwe locaties richten we ons bovendien nadrukkelijk op spreiding van locaties en het voorkomen van overlast. Door als gemeente betrokken te zijn bij de zoektocht naar nieuwe locaties, kan er regie gevoerd worden op de ontwikkeling van nachtcultuur in de stad.

4. De stad

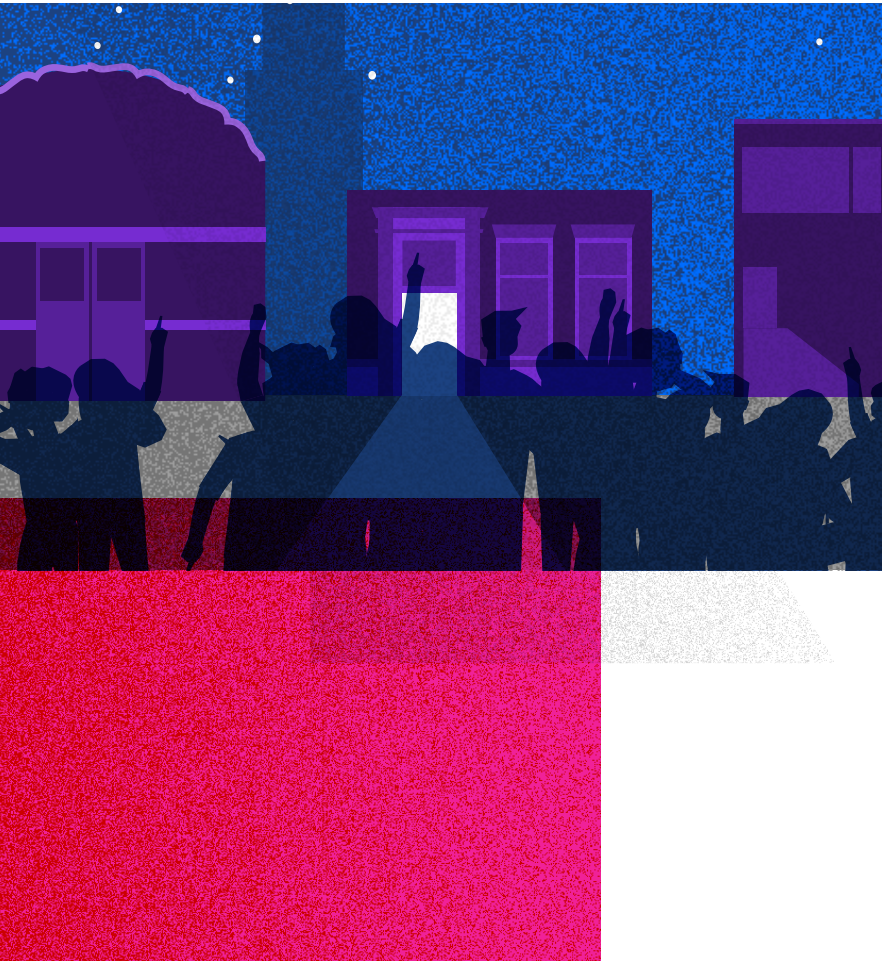
In dit hoofdstuk ligt de focus op locaties, vastgoed en leefbaarheid.

De nachtcultuur is energiek en veelomvattend met een uiteenlopend aanbod van (pop-up)clubs tot feestconcepten, van undergroundfeesten tot grootschalige evenementen. Al die verschijningsvormen voorzien in een behoefte, maar er moeten wel mogelijkheden (lees: fysieke ruimte) voor zijn. Dat is een uitdaging in een groeiende stad. De nachtcultuur raakt hier direct aan beleidsterreinen als Gebiedsontwikkeling, de Openbare Orde & Veiligheid en Toezicht & Handhaving in de stad. Op plekken waar geluidsoverlast een terugkerend probleem is, komt de leefbaarheid onder druk te staan. Het is een thema waarmee ook andere uitgaansgelegenheden, vooral in de binnenstad, te maken hebben.
In deze beleidsnota vertellen we hoe we met gebiedsprofielen en locatieprofielen richtlijnen vastleggen voor de inrichting van de ruimte.

4.1 Evenementenkalender

In en rond Utrecht vinden regelmatig evenementen plaats: culturele evenementen, sportevenementen, buurtevenementen, zakelijke beurzen en congressen. Dancefestivals horen ook tot dit aanbod. Bekende Utrechtse voorbeelden zijn Soenda, Smeerboel en Verknipt, maar ook State of Trance en Thunderdome – die jaarlijks in de Jaarbeurs worden georganiseerd. Alle grotere evenementen staan vermeld op de zogeheten evenementenkalender, die de gemeente opstelt aan het einde van het jaar. Organisatoren kunnen zich daarvoor aanmelden. Evenementen die een plek hebben op de kalender, weten zich niet alleen verzekerd van de beschikbaarheid van de locatie, maar ook van voldoende capaciteit van de hulpdiensten (mits er geen noodgevallen elders zijn). Kleine festivals zonder risicoprofiel kunnen probleemloos in de loop van het jaar worden toegevoegd, als er ruimte voor is.

Het aantal locaties in en rondom Utrecht waar evenementen in de buitenlucht zijn toegestaan is beperkt. Een deel daarvan zal de komende jaren nog afvallen in verband met bouwplannen. Voor een aantal plekken in de stad, zoals het Jaarbeursplein, is een maximum vastgesteld voor het aantal bezoekers en het aantal dagen per jaar dat er evenementen georganiseerd mogen worden. Omdat het aantal mogelijke evenementenlocaties in Utrecht beperkt is, zoekt de gemeente naar een permanente evenementenlocatie voor grootschalige evenementen. Over het algemeen geldt: wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Het gebruik van de grond is voor alle soorten festivals en evenementen gratis. Bij meerdere aanvragen voor één locatie wordt in overleg met de betrokkenen naar een oplossing gezocht. Er zijn geen inhoudelijke toetsingskaders voor verschillende aanmeldingen voor eenzelfde locatie op dezelfde datum. Om toch meer sturing te kunnen geven aan de toewijzing, zijn kaders noodzakelijk. Daarom werkt de gemeente aan locatieprofielen voor de spreiding van evenementen over de stad (zie paragraaf 4.4).



4.2 Locaties en vastgoed

Gebiedsontwikkeling

Utrecht groeit in een hoog tempo en de ruimte om te wonen, te werken en te recreëren is al beperkt. In de *Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040* (RSU 2040) hebben we onze visie op de ontwikkeling van de fysieke omgeving vastgelegd. In de *Uitvoeringsnota Huisvesting Culturele en Creatieve Sector* staat beschreven hoe we ruimte geven aan de creatieve en culturele sector in de stad.

Als gemeente hebben we een actieve rol in gebiedsontwikkelingen: soms omdat we eigenaar zijn van de grond of de panden die daarop worden gebouwd, soms omdat we kaders stellen voor marktpartijen. Wanneer we delen van een gebiedsontwikkeling willen toewijzen aan nachtcultuur, moet dit worden opgenomen in het bestemmingsplan of het omgevingsplan. Voordat we dat kunnen doen, moeten we op de hoogte zijn van wensen en behoeften en weten wat er speelt in de sector. Nu is dat nog te weinig het geval. Tot nu toe was het kiezen voor nachtcultuur boven andere doelstellingen geen prioriteit, waardoor er weinig aandacht voor was binnen gebiedsontwikkeling.

We moeten voorkomen dat het welzijn van omwonenden en de status quo van nabije voorzieningen worden geschaad. Een nachtclub midden in een woonwijk is zelden een goed idee, terwijl een kleine of middelgrote club op bijvoorbeeld een (oud) bedrijventerrein plezier en levendigheid met zich meebrengt. Een nachtcultuurbestemming kan verlaten panden en omgevingen nieuw leven inblazen; omwonenden krijgen niet alleen een uitgaansgelegenheid dichtbij huis, door de bedrijvigheid nemen de sociale controle en het gevoel van veiligheid in de buurt toe. Met de bedrijvigheid, neemt ook de kans op (geluids) overlast toe. Hiermee wordt expliciet rekening gehouden in de selectie van geschikte gebieden.

Tegelijkertijd hebben al te afgelegen gebieden uitdagingen rondom mobiliteit, veiligheid en toezicht tot gevolg; voor (fietsend) uitgaanspubliek moet de uitgaansgelegenheid niet al te ver weg zijn en (sociaal) veilig te bereiken zijn.

In het *Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018* worden de verschillende type vergunningen gekoppeld aan profielen voor de horeca (niet te verwarren met de nieuw te ontwikkelen locatieprofielen genoemd in paragraaf 4.4). Binnen een aantal van deze profielen is het ontwikkelen van alle mogelijke horeca toegestaan. A-vergunningen, die vereist zijn voor een club en een muziekpodium met nachtprogrammering, zijn ook binnen deze profielen mogelijk. Dit geldt voor het Stationsgebied en het Beurskwartier, voor Leidsche Rijn en Vleuten-de Meern, en voor ‘bedrijventerreinen en kantorenlocaties’, ‘bijzondere horeca op bijzondere locaties’ en ‘creatieve hotspots’. Clubs behoren hier tot de mogelijkheid, al wijst de praktijk uit dat vaker lichtere vormen van horeca, zoals restaurants, zich nestelen op deze locaties.

Binnenstad

In de *Omgevingsvisie Binnenstad 2040* staan de ambities voor de binnenstad beschreven. In de toekomst kent de binnenstad nog altijd een grote variatie aan functies: wonen en werken, winkels en cultuur,

kerken en horeca. Het is de bedoeling dat de veelzijdigheid van de horeca toeneemt[12]. Ofschoon het risico van overlast toeneemt op een plek waar mensen dicht op elkaar wonen, werken en recreëren. Nieuwe A-vergunningen zijn op basis van het horecabeleid niet toegestaan. Alleen op panden waar al een A-vergunning op zit, kan nieuwe nachtcultuur in de binnenstad ontstaan. Dit betekent in de praktijk dat nieuwe nachtcultuurinitiatieven hier weinig kans maken. We hechten wel aan het behoud van de (bestaande) nachtcultuur in het centrum, ook omdat het aanbod aan diversiteit heeft ingeboet. De clubcultuur vormt in die zin een aanvulling op de feestcafés en dansbars.

Tijdelijke locaties

Culturele organisaties en horecaondernemers zijn dankbare gebruikers van leegstaande panden. De huur is vaak een fractie van de prijs van regulier vastgoed. Bovendien is de ambiance vaak aantrekkelijk voor een creatief en jong publiek. Dit heeft tot gevolg dat de laatste jaren pop-uplocaties als paddenstoelen uit de grond zijn geschoten.

Het gebruiksklaar maken van een leegstaand gebouw vraagt om een behoorlijke investering. Zo'n tijdelijke locatie is alleen rendabel als een club er minstens vijf jaar kan blijven zitten, maar liever nog tien jaar. Ad Hoc is de instantie die leegstaand gemeentelijk vastgoed nu beheert. In het kader van Maatschappelijke Meerwaarde krijgt effectiever gebruik van tijdelijke leegstand de komende jaren meer prioriteit.

Knelpunt: In gebiedsontwikkeling wordt er nog onvoldoende rekening gehouden met (tijdelijke) locaties voor nachtcultuur.

Kans: Dankzij het Nachtoverleg zijn de lijnen tussen de gemeente en de nachtsector kort. Kennis over de behoefte aan ruimte aan de ene kant en mogelijkheden door leegstand of gebiedsontwikkeling aan de andere kant kan gemakkelijker worden gedeeld.

Ambitie: We selecteren een aantal gebieden in de stad die mogelijk geschikt zijn voor nachtcultuur. In samenspraak met de nachtsector en de verantwoordelijke gebiedscoördinatoren formuleren we verschillende 'zoekopdrachten'.

4.3 Leefbaarheid en levendigheid

Vooral in de binnenstad kunnen de behoeften en belangen van bewoners en uitgaanspubliek botsen. In de Omgevingsvisie Binnenstad staat beschreven hoe de gemeente de overlast wil beperken in samenspraak met bewoners, ondernemers en organisaties. Bewoners kunnen last hebben van geluidsoverlast, maar ook van fietsen voor deur of vuil op straat. Daarnaast kan de doorlopende drukte (veegwagens, een markt die opbouwt, busverkeer) storend zijn.

Tegen de verschillende oorzaken van overlast treedt de gemeente waar mogelijk op, onder meer door toezicht te houden. Fietsen worden verwijderd op plekken waar ze niet mogen staan. Op sommige plekken waar veel overlast wordt ervaren, treft de gemeente extra maatregelen. Tegen de verschillende oorzaken van overlast treedt de gemeente op, onder meer door toezicht te houden. Op sommige plekken waar veel overlast wordt ervaren, treft de gemeente extra maatregelen. In de Nobelstraat en omliggende straten wordt bijvoorbeeld een cumulatie aan problemen ervaren door bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden. De gemeente is op dit moment bezig met een onderzoek naar welke maatregelen genomen kunnen worden om de overlast af te laten nemen.

Voor bewoners is het belangrijk dat ze weten waar ze aan toe zijn; het is van belang dat ze op tijd worden geïnformeerd en dat ze hun mening kunnen geven. Ook dat is een manier om (het gevoel van) overlast te beperken. Niemand wil worden overvallen door een nieuwe horecazaak in de straat of een evenement voor de deur. Ook horecaondernemers en evenementorganisatoren wensen duidelijkheid van de gemeente en hebben daar recht op. Gebiedsprofielen moeten houvast gaan bieden. Per 2024 treedt bovendien de nieuwe landelijke omgevingswet in werking. Daarin is meer ruimte voor maatwerk en voor betere positionering van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zoals hulpverleningsdiensten. Dat is belangrijk, omdat de aanpak om leefbaarheid en levendigheid in balans te houden per locatie kan verschillen.

12 Omgevingsvisie Binnenstad 2040.

Een gebiedsprofiel voor het Domplein

De gemeente, omwonenden van het Domplein en andere belanghebbenden zijn gestart met het opstellen van een gebiedsprofiel voor het Domplein. Dit gebiedsprofiel omvat ruimtelijke, sociale een maatschappelijk thema's. In verschillende werkgroepen komen actuele onderwerpen aan de orde, zoals 'goederenvervoer' op het plein. Betrokkenen analyseren gewoontes en gedrag die leiden tot ergernissen of overlast nauwgezet, zodat wederzijds begrip kan ontstaan.

De werkgroep neemt vervolgens een standpunt in (of meerdere) op basis waarvan oplossingen en strategieën worden aangedragen. Deze landen in het gebiedsprofiel in de vorm van richtlijnen voor leefbaarheid en werkbaarheid. Deze manier van werken wordt in de toekomst naar verwachting vaker ingezet.

Locatieprofielen en evenementenbeleid

Aan de hand van locatieprofielen willen we (muziek)evenementen beter spreiden over de stad. Zo maken we overlast beter beheersbaar en maken we het toewijzingsbeleid voor ondernemers en bewoners inzichtelijk. We beginnen met tien locatieprofielen voor evenementen. We onderzoeken de mogelijkheden van de betreffende plekken in de stad en bepalen vervolgens welke richtlijnen bij de locatie past.

Knelpunt: De verhoudingen in sommige gebieden in de stad staan op scherp: bewoners ondervinden overlast, ondernemers raken in de verdrukking.

Kans: Onvrede komt vaak voort uit onwetendheid en onvoorspelbaarheid. Door bewoners en ondernemers beter te informeren kan veel onvrede worden weggenomen.

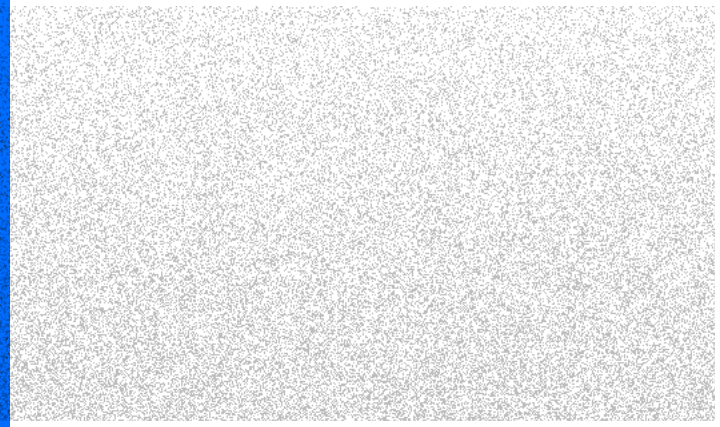
Ambitie: We gaan locatieprofielen en gebiedsprofielen ontwikkelen met duidelijke richtlijnen voor het gebruik en de inrichting van de omgeving.

NB *Locatieprofielen* brengen de mogelijkheden en beperkingen voor nachtcultuur en evenementen in kaart; *gebiedsprofielen* zijn bedoeld om mogelijk botsende belangen op drukke locaties in de stad in goede banen te leiden.



5. Ambities

De Utrechtse nachtcultuur heeft een stevige basis. Er zijn clubs, podia, dj's, radiostations, makers en creatieven in de stad die met elkaar een levendige *scene* vormen en met veel energie, enthousiasme en kunde bouwen aan de voortzetting en uitbreiding ervan. Over publieksbelangstelling heeft de sector niet te klagen. Toch is er ruimte voor verbetering.



We formuleren vier hoofdambities waaraan we een aantal actiepunten koppelen, deels tijdelijk, deels permanent van aard. Voor een deel van de onderstaande ambities worden concrete actieplannen uitgewerkt waarmee de ambities verwezenlijkt kunnen worden. Voor andere ambities is dat niet nodig, en kunnen we direct aan de slag. Op deze beleidsnota volgt een uitvoeringsplan met een tijdlijn en indicatoren waaraan we kunnen meten of de doelen behaald zijn. De rol van de gemeente is faciliterend, maar ook sturend en regisserend als dat nodig is. We willen een solide gesprekspartner zijn voor vertegenwoordigers van de nachtcultuur. Inhoudelijk heeft de sector de vrije hand.

5.1 Nachtcultuur is een volwaardig onderdeel van de culturele sector

Met de Nachtvisie 2030 en de Beleidsnota Nachtcultuur erkennen we het belang van de nachtcultuur voor Utrecht.

Nachtcultuur geeft niet alleen dj's en producers een podium en de gelegenheid zich te ontwikkelen, maar ook andere creatieven: visual artists, vormgevers, beeldend kunstenaars en performers. Nachtcultuur is meer dan uitgaan; bezoekers ontmoeten gelijkgestemden, genieten de vrijheid om te zijn wie ze willen zijn. Nachtcultuur is onderdeel van de culturele sector in onze stad. De komende jaren krijgt de sector ondersteuning en ruimte om te groeien.

- **Het Nachtoverleg krijgt een permanent karakter**
  Met het Nachtoverleg heeft de sector een belangrijke stap gezet om zich te verenigen en verder te professionaliseren. We stimuleren deze ontwikkeling en investeren in uitbouw en bestendiging van het overleg tot en met 2026. Het Nachtoverleg is toegankelijk voor

de hele Utrechtse nachtsector. Het overleg voert zelf de regie over de structuur en de inhoud van de agenda en voorziet de gemeente gevraagd en ongevraagd van advies. Onderwerpen als veiligheid en gezondheid komen hier regelmatig aan bod.

- **Het aanbod wordt beter zichtbaar**
  De stad heeft 's nachts meer te bieden dan menigeen weet of denkt. Voor het publiek is informatie over de actuele Utrechtse nachtcultuur niet altijd even makkelijk te vinden. Daar brengen we verandering in samen met Utrecht Marketing.

5.2 Iedereen die dat wil voelt zich welkom in de Utrechtse nachtcultuur

Op het gebied van diversiteit zijn in de Utrechtse nachtcultuur stappen te zetten. De nachtcultuur is te weinig representatief voor de bevolkingssamenstelling van onze stad wat betreft aanbod en bezoekers. In 2030 heeft Utrecht een gevarieerd nachtleven voor verschillende leeftijden en doelgroepen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat alle bezoekers zich thuis voelen en veilig en gezond uit kunnen gaan. Hierbij speelt ook de vraag of de bestaande kaders binnen de gemeente, bijvoorbeeld binnen het vergunningensysteem, voldoende ruimte bieden voor een diverse nachtcultuur die past bij de stad anno nu. Toetsing aan de vergunningsvoorwaarden t.a.v. (geluids)overlast en veiligheid blijft ongewijzigd.

- **(Sociale) veiligheid en gezondheid als randvoorwaarden**
  Veilig uitgaan betekent onder meer dat bezoekers ongehinderd zichzelf kunnen zijn, zichzelf kunnen uiten zoals ze willen, geen discriminatie, agressie en grensoverschrijdend gedrag ondervinden en dat gezondheidsrisico's worden beperkt. Helaas krijgen nog te veel mensen te maken met onwenselijk gedrag. Samen met de nachtsector kijken we hoe we dit beter kunnen signaleren en voorkomen. Dat geldt ook voor gezondheidsrisico's op het gebied van middelengebruik en gehoorschade.

- **Onderzocht wordt of delen uit de aanpak Veilig Uitgaan kunnen worden uitgebreid**
  Het portiersoverleg, Panel Deurbeleid en het convenant Veilig Uitgaan richten zich alleen op de binnenstad, terwijl het aantal uitgaanslocaties buiten de binnenstad toeneemt. We onderzoeken wat de wenselijke situatie is en of we onderdelen van de bestaande overleggen kunnen inzetten voor uitgaansgebieden buiten de binnenstad. Veiligheid (waaronder sociale veiligheid en discriminatie) en gezondheid (overmatig middelengebruik, gehoorschade) zijn ook hier relevante thema's.

- **Subsidieregelingen worden beter toegankelijk**
  We willen de doorstroom binnen de nachtcultuur verbeteren, zodat ook jonge dj's en nieuwe organisatoren er een plek in vinden. We willen de huidige culturele subsidieregelingen beter zichtbaar en toegankelijk maken voor mensen die er onbekend mee zijn. Op deze manier willen de diversiteit in het aanbod vergroten.

- **De doelgroep 18-min krijgt een plaats in het nachtcultuurbeleid**
  Voor jongeren onder de 18 jaar zijn er bijna geen uitgaansgelegenheden meer, los van incidentele feesten die poppodia en ondernemers voor de doelgroep organiseren. Veel jongeren herkennen zich bovendien niet in het aanbod. Aan de hand van gesprekken met de jongeren van Young Minds brengen we wensen en behoeften in kaart. Op basis daarvan stimuleren we initiatieven voor de jongere leeftijdsgroep.

5.3 De Utrechtse nachtcultuur heeft ruimte voor experiment en ontwikkeling

Door ruimtegebrek zijn er weinig plekken voor experiment en talentontwikkeling in de stad. Toch zijn die nodig, willen we de nachtcultuur serieus nemen en een impuls kunnen geven. Vanuit de sector is de vraag naar ruimte veelgehoord en frequent. We gaan de



komende tijd op zoek naar drie nieuwe locaties. Een kanttekening is hier op zijn plaats: de gemeente wil niet interveniëren in de marktwerking van de sector.

De invulling van de locaties laten we aan de sector over. Met een Nachtspreekuur willen we het gesprek tussen de gemeente en de nachtsector bovendien verbeteren.

- **We zoeken drie nieuwe locaties voor nachtcultuur**
  Voor 2026 onderzoeken we de mogelijkheden voor drie nieuwe locaties voor nachtcultuur: klein (capaciteit voor 100-150 bezoekers) en groter (capaciteit 500+). De gemeente zoekt de locaties in eerste instantie binnen het eigen vastgoed verspreid over de stad. De focus ligt op locaties met bijzondere eigenschappen, waardoor deze niet direct geschikt zijn voor functies als wonen. Waar mogelijk wordt aangesloten bij de zoektocht naar meer m2 voor broedplaatsen in de stad. De aard van de zoekopdracht wordt samen met vertegenwoordigers van de nachtsector bepaald. De invulling van de locatie is aan hen. Binnen de huidige financiële kaders kunnen de mogelijkheden voor nieuwe locaties onderzocht worden. Voor nieuwe locaties voor de nachtcultuur is adequaat toezicht en handhaving op de naleving van de vergunning belangrijk, mede gelet op impact op de omgeving en bezoekersstromen. Wanneer er concrete locaties op het oog zijn, wordt de haalbaarheid en gewenste invulling afgestemd met OOV in het algemeen en VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving) in het bijzonder. Hierbij is voldoende capaciteit bij politie, toezicht & handhaving en de hulpdiensten een nadrukkelijke randvoorwaarde.

- **We markeren gebieden in Utrecht waar nachtcultuur kansrijk is**
  De stad ontwikkelt zich in hoog tempo. Bij gebiedsontwikkeling houden we rekening met eventuele ruimte voor nachtcultuur. De focus bij de zoektocht ligt in de volgende gebieden: Overvecht, Utrecht Science Park, Stationsgebied, Werkspoorgebied, Papendorp en Rotsoord. Dit betekent niet dat we in al deze gebieden een nieuwe locatie gaan zoeken. Het betekent ook niet dat de gebieden die niet in dit rijtje staan worden uitgesloten. Het beperken van overlast is prioriteit bij het bepalen van de locaties. Veiligheid, bereikbaarheid en de garantie tot voldoende menskracht zijn randvoorwaardelijk.

- **We stellen een opstartbudget beschikbaar voor planvorming aangaande nieuwe locaties**
  Een geschikte locatie vinden is stap één. Het is aan ondernemers en organisatoren om een clubconcept te bedenken en deze locaties nieuw leven in te blazen. We stellen een opstartbudget beschikbaar om culturele ondernemers handvatten te geven voor bijvoorbeeld het opstellen van een businessplan. Het bibob onderzoek is een randvoorwaarde om aanspraak te maken op dit opstartbudget.

- **We stellen een nachtspreekuur in**
  Voor veel creatieven en feestorganisatoren is de gemeente een ondoorgrondelijke organisatie. Zij weten niet waar ze terecht kunnen met vragen over beschikbare ruimte, vergunningen en subsidieregelingen. Met een periodiek spreekuur willen we de sector tegemoetkomen.

5.4 De stad is levendig én leefbaar

In een grote stad kan de balans tussen wonen, werken en recreëren soms een uitdaging zijn. Utrecht vormt daarop geen uitzondering. Het uitgaansleven en terugkerende evenementen kunnen gepaard gaan met overlast voor bewoners. We vinden het belangrijk om die waar mogelijk in de kiem te smoren. Dit doen we volgens de algemene handhavingsstrategie. Leefbaarheid is een belangrijk aspect om rekening mee te houden bij de zoektocht naar nieuwe locaties. We streven naar spreiding over de hele stad: van nachtcultuur, maar ook van andere evenementen die mogelijk overlast geven. Zo wordt overlast beter beheersbaar.

- **We stellen tien locatieprofielen op voor evenementen**
  We schetsen de mogelijkheden van de locaties en bepalen welke richtlijnen bij de locaties passen. De profielen geven duidelijkheid over wat bewoners kunnen verwachten aan voorzieningen en evenementen in hun omgeving. Voor ondernemers vormen zij een leidraad en inspiratiebron.

- **We werken met gebiedsprofielen voor de (her)ontwikkeling van drukke gebieden**
  Die brengen in kaart wat op die locatie al dan niet wenselijk is. In samenspraak met bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden komen de profielen tot stand. Zij worden in een vroeg stadium betrokken bij het proces zodat zij niet voor verrassingen komen te staan.

6. Financiën

Met de Utrechtse Nachtvisie 2030 en de Beleidsnota Nachtcultuur geven we de nachtsector een impuls. De komende jaren investeren we in regelingen en voorzieningen die verdieping en verbreding van de sector en een duurzaam nachtcultuurbeleid mogelijk maken. In het gemeentebudget is daar op basis van het Coalitieakkoord 2022-2026 geld voor vrijgemaakt. Het gaat hierbij om een budget van € 50.000 in 2023 en vanaf 2024 € 100.000,- structureel. Dit budget biedt de mogelijkheid eerste stappen te zetten op gebied toegankelijkheid van de gemeentelijke diensten en regelingen voor de nachtcultuur. Ook is er ruimte om een zoektocht naar nieuwe locaties te starten. Voor concrete ontwikkelingen die hieruit volgen, bijvoorbeeld voor het inrichten van locaties voor nachtcultuur, is het budget ontoereikend. Dat geldt ook voor het voorzien in voldoende capaciteit op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid en Toezicht & Handhaving. Voor concrete ontwikkelingen die hier uit volgen, bijvoorbeeld voor het inrichten van locaties voor nachtcultuur, is het budget ontoereikend. Besluitvorming over aanvullende dekkingsmogelijkheden maakt onderdeel uit van de integrale afweging bij aan de Voorjaarsnota. Tussentijds zullen we de gang van zaken evalueren, en wordt het benodigde extra budget inzichtelijk. De ambities uit deze beleidsnota overlappen daarnaast met verschillende beleidsterreinen, zoals Cultuur, Economische Zaken, Openbare Orde & Veiligheid, Vergunningen, Toezicht & Handhaving, Vastgoed en Volksgezondheid. Waar mogelijk zoeken we ruimte in bestaande programma, subsidies en regelingen.

Colofon

Februari 2023

www.utrecht.nl/nachtcultuur2030

Fotografie
36framez / Robin Keur

Illustratie
Enof creatieve communicatie

Concept en lay out
Enof creatieve communicatie

Het Utrechts PlanProces (UPP) voor complexe Ruimtelijke Projecten

= bestuurlijk besluit

Versie juni 2019

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

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

Raadsinformatiebijeenkomst

Dossiernummer	3243
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	7 maart 2023
Agendapunt	2.2
Titel	Raadsbrief verbeteringen Utrechts Planproces (UPP)
ID	3437
Behandelend ambtenaar	T.A.M. de Gast
Telefoon	286021
E-mail	a.de.gast@utrecht.nl
Datum collegebesluit	22 februari 2022
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Eerenberg
Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening
Referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Frank de Kok/Cie Ruimtelijke ordening en Grondzaken/06-20011476
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	7 maart 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	T.A.M. de Gast	**Datum**	25 februari 2022
Doorkiesnummer	030 - 28 60201	**Kenmerk**	9717159
E-mail	a.de.gast@utrecht.nl	**Onderwerp**	Verbeteringen Utrechts Planproces (UPP)
Bijlage(n)	1 (onderaan bijgevoegd)	**Beleidsveld**	Ruimtelijke ontwikkeling

Geachte leden van de raad,

Eind juni 2019 hebben we u geïnformeerd over een aantal verbeteringen in de initiatieffase van het Utrechts Planproces (UPP) en van het kostenverhaal (Brief 28 juni 2019). Die verbeteringen zijn gericht op snelle, transparante en zorgvuldige processen; ook dragen ze bij aan de uitvoering van het Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier.
In de brief werd toegezegd om de verbeteringen na een jaar te evalueren en te bezien of verdere verbetering mogelijk en wenselijk is. Die evaluatie vond eind 2020 plaats. Sindsdien werken we volgens de ingezette verbeteringen, kijken we in de dagelijkse praktijk wat werkt en wat (nog) niet werkt en passen we waar nodig werkwijzen aan.
Zoals ook al benoemd in de brief van juni 2019 is daarbij de samenhang met een pilot met UPP 2 in Zuidwest, met vernieuwing van participatie en met de invoering van de Omgevingswet van belang. In deze brief praten we u dan ook graag bij over:

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

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

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

de brief van juni 2019. Ook een aantal IDOCs uit de eerste helft van 2019, waarbij al volgens de nieuwe werkwijze werd gewerkt, zijn meegenomen in de evaluatie. Uit de evaluatie bleek dat alle verbeteringen waren doorgevoerd en dat daardoor een groot aantal doelstellingen was behaald (zie bijlage). Bij alle IDOCs wordt op de beoogde, nieuwe wijze gewerkt: kostenverhaal en participatie zijn daardoor eerder mogelijk en de initiatieffase wordt verkort. Het werk dat eerder in de initiatieffase werd gedaan, schuift wel door naar de definitiefase, waardoor de totale doorlooptijd vooralsnog niet verandert. De nieuwe werkwijze vraagt soms nog extra inspanning, met name in de gesprekken met de initiatiefnemers over het doel van de initiatieffase.
De uitkomsten van de evaluatie zijn ook besproken met de marktpartijen en corporaties uit de ‘Kopgroep Stadsakkoord Wonen’. Zij gaven aan nog weinig positieve effecten te ervaren van de nieuwe werkwijze. Samen met hen hebben we mogelijkheden voor verdere verbeteringen verkend en in gang gezet. Zo zijn de voorschotbedragen voor UPP 1 en 2 (die al een paar jaar niet geïndexeerd en daardoor snel op waren) in de Grondprijzenbrief 2021 verhoogd. Ook willen initiatiefnemers graag eerder in het proces duidelijkheid over waaraan het initiatief moet voldoen en willen ze het ‘stapelen van ambities’ (dat initiatiefnemers nu soms ervaren) voorkomen. De pilot met UPP 2 in Zuidwest (zie ad 2 hieronder) komt hieraan tegemoet en wordt mede om die reden uitgebreid.
Daarnaast zijn de beoogde verbeteringen van het UPP meegenomen in de aanpassingen van de werk- en planprocessen in verband met de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) (zie ad 3 hieronder).

Ad 2. Pilot UPP 2 in Zuidwest
In de pilot met UPP 2-projecten in Zuidwest werken we - na het vaststellen van het IDOC en voordat we de Bouwenvelop maken - met een nieuw instrument: Programmatische Uitgangspunten (PUp). Daarmee leggen we eerder in het planproces de gezamenlijke ambities vast. Op basis daarvan schrijft de initiatiefnemer vervolgens – binnen zes maanden - de Bouwenvelop.
De eerste ervaringen met deze werkwijze hebben we zowel met initiatiefnemers als binnen de gemeente besproken. Vooral initiatiefnemers zijn positief over het werken met PUp omdat daarmee eerder in het proces ambities en voorwaarden over en weer worden vastgelegd. De werkwijze sluit aan bij het streven om belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij een initiatief op een zo hoog mogelijk niveau van participatie. Omdat de pilotprojecten nog niet zijn afgerond kunnen we nog geen definitieve conclusies trekken, maar we verwachten dat voor deze werkwijze minder ambtelijke capaciteit nodig is.
Op basis van deze eerste, positieve bevindingen breiden we de pilot uit naar andere gebieden. Voor de zomer wordt de pilot geëvalueerd en wordt besloten of de werkwijze ook in de rest van de stad wordt ingevoerd. Komend najaar informeren we u hierover.

Ad 3. Overige veranderingen in planprocessen als gevolg van vernieuwing participatie en invoering Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
In de vierde Voortgangsrapportage Samen stad maken die u op 30 november 2021 heeft ontvangen (Voortgangsrapportage november 2021) heeft u kunnen lezen dat de basis voor participatie in Utrecht op orde is: we hebben een leidraad, formats voor participatieplan en -verslag, het Groene golfteam, adviesgesprekken en casusbesprekingen, het online platform DenkMee enzovoort. In de praktijk zien we dat deze instrumenten en formats nog niet altijd voldoende worden gebruikt. Zo wordt nog niet altijd een participatieplan en -verslag gemaakt. En als plan en verslag wel worden gemaakt, dan zijn die nog niet altijd gemakkelijk vindbaar voor betrokkenen. Zoals ook aangegeven in de voortgangsrapportage is het dan ook van belang om te blijven onderhouden, trainen en opleiden, stimuleren, borgen en bijsturen waar nodig. Ook gaan we zorgen dat participatieplan en -verslag beter vindbaar zijn, bijvoorbeeld door ze toe te voegen aan de projectpagina’s op utrecht.nl.

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

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

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Bijlage Evaluatie verbeteringen initiatieffase UPP en kostenverhaal
December 2020

Verbeteringen initiatieffase

1. Doelstellingen

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 *Doorlooptijd initiatieffase korter*

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

1.4 Minder beslag op mensen en middelen

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

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

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

1.5 Meer eenduidige documenten

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

1.6 Proces initiatieffase voor initiatiefnemers duidelijker maken

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

1.7 Participatie eerder mogelijk maken

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

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

2.1 De naam van het startdocument wijzigt in Intentiedocument (IDOC)
Sinds de verbeteringen zijn ingevoerd heten alle voorheen startdocumenten Intentiedocument.

2.2 Het IDOC wordt weer beknopter
De IDOCs zijn vrijwel in alle gevallen beknopter dan de ‘oude’ startdocumenten.

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

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

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

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

1.1 Een aangescherpt en eenduidiger proces van kostenverhaal, waardoor:
- initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn en vastgoedmedewerkers, ruimtelijk regisseurs en projectleiders weten wat ze van initiatiefnemers mogen vragen en
- het proces efficiënt en kostenbesparend is
Conform de beoogde verbetering is in vrijwel alle gevallen gewerkt met voorschotbedragen (in plaats van een lumpsum bedrag zoals voorheen gebeurde). Doordat de initiatieffase korter duurt, kunnen we eerder kosten verhalen. Uit oogpunt van kostenverhaal is het proces daarmee efficiënt en kostenbesparend. Daarmee is deze doelstelling behaald. Kanttekening is wel dat veel initiatiefnemers het gevoel hebben dat ze een ‘blanco cheque’ tekenen, omdat ze nog weinig zicht hebben op de kosten en er geen raming meer wordt gegeven. Initiatiefnemers kunnen hiervoor wel een

plankostenscan doen, maar die sluit lang niet altijd aan bij de werkelijkheid van het specifieke project. Initiatiefnemers willen daarom graag een indicatie van de gemeente.
Daarnaast geven initiatiefnemers aan dat ze beter en sneller inzicht willen hebben in de plankosten die door de gemeente zijn gemaakt. Dit is van belang omdat alle kosten die door de gemeente worden gemaakt, worden verhaald op de initiatiefnemer. Dit inzicht in de gemaakte kosten kan op ieder moment gegeven worden.
De voorschotbedragen waren de laatste jaren niet geïndexeerd en bleken in de praktijk laag te zijn. Hierdoor waren de voorschotten vaak snel op en moest er snel een nieuw voorschot gevraagd worden. In de Grondprijzenbrief 2021 zijn de voorschotbedragen voor UPP 1 en 2 intussen verhoogd (voor UPP 0 was dat niet nodig).
Komende tijd kijken we hoe we, met behoud van de eerder geformuleerde doelstellingen, de werkwijze verder kunnen verbeteren.

1.2 Gemeentelijk risico zo veel mogelijk verlagen
De opzet van de IPOK, met enerzijds een verplichting voor de initiatiefnemer om voorschotbedragen te betalen en anderzijds de regel dat de initiatiefnemer de door de gemeente gemaakte kosten verschuldigd blijft in het geval het initiatief niet haalbaar blijkt, biedt de gemeente veel zekerheid. In die zin is deze doelstelling behaald.
Dat laat onverlet dat voor het kostenverhaal alles valt en staat met voldoende inzicht in de gemaakte en nog te maken kosten. Zoals hiervoor al aangegeven, blijkt dat in de praktijk nog wel eens lastig te zijn.

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

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

2.2 Als het college niet akkoord gaat, hoeft de initiatiefnemer de gemeentelijke kosten niet te betalen
Deze afspraak wordt nagekomen.

2.3 We gaan werken met nieuwe modeldocumenten: IPOK en een model anterieure overeenkomst
Voor zowel de IPOK als voor de anterieure overeenkomst is een model vastgesteld waarmee wordt gewerkt.

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

Raadsinformatiebijeenkomst

Dossiernummer	3244
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	7 maart 2023
Agendapunt	2.3
Titel	Verbeteringen werkwijze initiatieffase UPP en kostenverhaal
ID	3438
Behandelend ambtenaar	M.C. Don
Telefoon	030 - 28 60133
E-mail	m.don@utrecht.nl
Datum collegebesluit	24 september 2019
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Eerenberg
Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening
Referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Frank de Kok/Cie Ruimtelijke ordening en Grondzaken/06-20011476
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	7 maart 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	M.C. Don	**Datum**	28 juni 2019
Doorkiesnummer	030 - 28 60133	**Ons kenmerk**	6167515
E-mail	m.don@utrecht.nl	**Onderwerp**	Verbeteringen werkwijze initiatieffase UPP en kostenverhaal
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Ruimtelijke ontwikkeling

Geachte leden van de raad,

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

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

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

Initiatieffase UPP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gemeente Utrecht

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

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

- De naam van het startdocument wijzigt in: intentiedocument (**IDOC**).
  Dit sluit beter aan bij de bedoeling van het document. De naam startdocument suggereert dat we gaan 'starten' met het initiatief terwijl het document is bedoeld om de intentie vast te leggen dat we mee gaan werken aan het initiatief, en daarvoor een aantal dingen gaan uitzoeken om te bepalen of het initiatief wenselijk en haalbaar is. Het college stelt het intentiedocument vast. De "startnotities" voor de Omgevingsvisies die wij aan de raad gaan voorleggen, zijn andere documenten dan de startdocumenten. De "startnotities" voor de Omgevingsvisies blijven onder deze naam bestaan.

- Het IDOC wordt weer beknopter.
  In de initiatieffase worden de wenselijkheid en de haalbaarheid van een initiatief weer globaal onderzocht en wordt alleen een uitspraak gedaan over de inschatting van wenselijkheid en haalbaarheid. De onderzoeken naar wenselijkheid en haalbaarheid vinden weer zoveel mogelijk plaats in de definitiefase. Doordat het IDOC compacter is en minder uitwerking vraagt van wenselijkheid en haalbaarheid, wordt de doorlooptijd van de initiatieffase korter.
  Door een kortere doorlooptijd kan ook het plankostenverhaal eerder starten, namelijk na goedkeuring van het IDOC door ons college. Hierdoor is er minder financieel risico voor de gemeente. Zolang het IDOC niet is goedgekeurd, zijn de gemeentelijke plankosten immers voor rekening van de gemeente.

- De beslissingen over het programma worden weer genomen in de definitiefase.
  Onze ervaring is dat het beter werkt om een definitief programma voor een project (bijvoorbeeld woningbouwprogramma), af te spreken in de definitiefase. Dit is de fase waar een project verder wordt uitgewerkt (o.a. op basis van participatie met belanghebbenden) en wordt doorgerekend. Op dat moment kunnen bindende afspraken gemaakt worden met de eigenaar over het programma. In een intentiedocument kan globaal een richting worden opgenomen over programma. De definitiefase wordt afgerond met een collegebesluit over een bouwenveloppe of een raadsbesluit over een SPvE.

- De Initiatiefnemer gaat meer zelf schrijven aan het IDOC.
  Dit sluit goed aan bij de ambities van het stadsakkoord wonen waar we de verbetering van de samenwerking met marktpartijen en initiatiefnemers een belangrijk onderwerp is. Dit zorgt ook voor versnelling.

- We gaan werken met vernieuwde modeldocumenten: het IDOC en een intentie- en plankostenovereenkomst (**IPOK**).
  Hierdoor ontstaat een professionele werkwijze waarin eenduidig en snel wordt gewerkt en fouten zoveel mogelijk worden voorkomen. De praktijk blijkt vaak maatwerk te vragen, dan kan vanzelfsprekend beargumenteerd van de standaarden worden afgeweken.

Kostenverhaal

Burgemeester en Wethouders

Datum 28 juni 2019
Ons kenmerk 6167515

Gemeente Utrecht

Aanleiding verbeteringen kostenverhaal

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

Doelstellingen verbeteringen kostenverhaal

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

Verbeteringen kostenverhaal

- Geen lump sum betalingen meer.
  Kostenverhaal blijft plaatsvinden op basis van werkelijk gemaakte kosten maar gebeurt niet meer door betaling van een lump sum bedrag op basis van een raming vooraf. De kosten worden door de initiatiefnemer gedurende het proces vooruit betaald via voorschotbedragen. Zodra de door de gemeente gemaakte kosten het betaalde voorschotbedrag overschrijden, moet de initiatiefnemer een volgend voorschot betalen. Aan het slot wordt een eindafrekening gemaakt op basis van werkelijk gemaakte kosten. Door deze werkwijze wordt het risico weggenomen dat er kosten bij de gemeente blijven 'hangen'. Dit risico bestond bij betaling van een lump sum bedrag doordat de werkelijke kosten hoger uit konden vallen dan de geraamde kosten waarvoor het lump sum bedrag was betaald.

- Als het college niet akkoord gaat, hoeft de initiatiefnemer de gemeentelijke kosten niet te betalen (dit gebeurt nu ook al zo)

- We gaan werken met nieuwe modeldocumenten: het IPOK en een model anterieure overeenkomst.
  Hierdoor wordt efficiënter en sneller gewerkt en wordt de kans of fouten kleiner. Ook gelden hierdoor in principe voor elke initiatiefnemer dezelfde voorwaarden.

- In de modeldocumenten wordt meer (financiële) zekerheid ingebouwd voor planschade en aanleg openbare ruimte door de initiatiefnemer.
  We leggen vast in welke situaties zekerheid wordt gevraagd voor planschade. Als uit de risicoanalyse blijkt dat de planschade 10.000 euro of meer is, dan wordt zekerstelling verlangd.
  We vragen ook zekerheid voor de kosten van het woonrijp maken van het openbaar gebied. Deze kosten moet de initiatiefnemer maken, omdat zij het openbaar gebied aanlegt. De gemeente heeft zo zekerheid voor de aanleg van het openbaar gebied door de initiatiefnemer. Door de werkwijze op te nemen in de model anterieure overeenkomst, wordt eenduidigheid richting initiatiefnemers geborgd.

Burgemeester en Wethouders

Datum 28 juni 2019
Ons kenmerk 6167515

Gemeente Utrecht

Samenhang met andere trajecten

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

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

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

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

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Gemeente Utrecht

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2019, NUMMER 64

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

Geachte leden van de raad,

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

Vraag 1
De fracties bekruipt het gevoel dat er een bepaalde willekeur is in de verschillende projecten wanneer er wel en niet en welke Utrechts Plan Proces wordt toegepast. Wie maakt de beslissing welke UPP in te zetten, onder welke voorwaarden en wanneer wel en wanneer niet?

Antwoord 1
Het Utrechts Plan Proces is een stappenplan dat de gemeente gebruikt bij complexe projecten. Lang niet voor alle initiatieven wordt het UPP doorlopen. Wij maken een afweging of een binnenkomend initiatief als complex wordt beoordeeld. Complexe initiatieven zijn bijvoorbeeld initiatieven die niet passen in het bestemmingsplan en/of een uitgebreidere afweging of veel maatschappelijke betrokkenheid vragen. De aanvraag voor bijvoorbeeld een uitbouw of het toevoegen van een woning op een locatie waar al een woonbestemming op rust, zien wij als niet complex, terwijl een transformatie van bijvoorbeeld kantoren naar woningen wel als complex wordt beoordeeld. Niet complexe aanvragen volgen niet het UPP en worden afgehandeld door VTH. Complexe aanvragen worden doorgestuurd naar de Ruimtelijk regisseur van het betreffende gebied en daarmee start het UPP bij een initiatief voor een bouwproject. Naast initiatieven voor bouwprojecten zijn er infrastructurele projecten en buitenruimte projecten. Deze trajecten worden geheel geïnitieerd, getrokken en gefinancierd door de gemeente (m.u.v. subsidies) en alle projecten van enige omvang volgen een UPP traject.

Bij het UPP onderscheiden we in de praktijk:
UPP 0 alleen een startdocument, collegebesluit
UPP 1 gebiedsontwikkeling, grote complexe gebiedsontwikkelingen, SPVE, raadsbesluit
UPP 2 bouwvlekontwikkeling, kleinere gebiedsontwikkelingen, bouwenvelop, collegebesluit
UPP 3 bereikbaarheidsprojecten, IPVE, raadsbesluit
UPP 4 complexe buitenruimteprojecten, ontwerp, collegebesluit

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

Vraag 2
Zijn er ook weleens twijfels over de te kiezen UPP? Zo ja, hoe komt dat en wat geeft de doorslag voor de uiteindelijke inschatting en keuze die wordt gemaakt?
Antwoord 2
Ja. Bij twijfel over het te volgen UPP, wordt overlegd over wat het meest passende UPP is. De keuze voor een type UPP proces is alleen aan de orde bij een keuze tussen UPP 0, UPP 1 en UPP 2, omdat voor infrastructurele projecten automatisch UPP 3 wordt gevolgd en voor complexe buitenruimteprojecten UPP 4. De keuze tussen 0, 1 en 2 wordt beargumenteerd in het startdocument waarover we een besluit nemen.

Vraag 3
Wordt na ieder project geëvalueerd of het UPP goed heeft gewerkt en of de juiste keuze is gemaakt om het wel of niet in te zetten? Hoe gaat de gemeente ermee om als achteraf blijkt dat de gekozen UPP niet passend blijkt te zijn?
Antwoord 3
Nee, niet na ieder project wordt de keuze voor het type UPP geëvalueerd. Wel is het een continue proces om te kijken waarom projecten wel of niet goed lopen, of alle belangen voldoende zijn betrokken en goed ten opzichte van elkaar zijn gewogen. Als dat niet het geval is, wordt tijdens het proces bijgestuurd en/of worden fasen zo nodig opnieuw doorlopen. Ook hebben we na het starten van een UPP 0 wel eens gekozen om - op basis van de ervaringen van dat moment - alsnog een bouwenvelop te maken (UPP2).

Vraag 4
Zijn er bij de gemeente voorbeelden bekend waarbij bewoners achteraf een andere invulling van UPP hebben gewild? Voorbeelden die wij zelf kennen is de geplande nieuwbouw aan de J.M. de Muinck Keizerlaan en de herinrichting van openbare pleinen op het van der Werffplein en Ripperdaplein. Zo ja, in hoeveel gevallen heeft de gemeente het zelf ook anders gewild? Welke vervolgstappen onderneemt de gemeente vervolgens?
Antwoord 4
We kennen het voorbeeld aan de J.M. de Muinck Keizerlaan waar Mitros een sloop-nieuwbouwproject wil realiseren. In dit specifieke geval is lopende het proces niet gekozen voor een ander UPP, maar we zijn in overleg met de bewoners over het project. De leerpunten uit dit proces worden meegenomen in het verbeteren van de initiatieffase en van het startdocument.
Bij het project Van der Werffplein/Ripperdaplein wordt geen UPP-proces doorlopen. Dit betreft een renovatieproject van Mitros, waarbij UPP niet aan de orde is. Mitros is met de bewoners in gesprek over de inrichting van de pleinen na de renovatie.

Vraag 5
Is het college het met D66, CDA en Groenlinks eens dat participatie van de directe omwonenden en betrokkenen altijd gewenst is, ongeacht de omvangrijkheid van het project? Zo ja, hoe wil het college hier invulling aan geven?
Antwoord 5
Ja. Wij geven hier dan ook altijd invulling aan conform de door u vastgestelde participatieverordening en participatiestandaard.

Vraag 6
De informatie op de website dateert van 2016 en tijdens een introductiebijeenkomst voor de gemeenteraad in het voorjaar van 2018 is aangekondigd dat het UPP wordt herzien. Wij vragen ons af wat de status hiervan is? Wanneer kan de gemeenteraad hier een voorstel of meer informatie over tegemoet zien?
Antwoord 6
Het UPP wordt niet op één moment herzien, maar wordt continue geëvalueerd een aangepast wanneer daar aanleiding voor is. Toevoeging van het UPP0 is daar een voorbeeld van. Zo wordt het UPP aangepast op de vernieuwing van de participatie en op de invoering van de Omgevingswet. Zodra

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

Vraag 7
Hoe gaat de Omgevingswet invloed hebben op het Utrechts Plan Proces? Worden er nieuwe participatiekaders meegegeven aan initiatiefnemers, zo ja welke zijn dit?
Antwoord 7
Omdat het UPP een Utrechts stappenplan is, stelt de wet hieraan geen eisen. Wel worden in 2019 in het UPP de huidige instrumenten (gebiedsvisie, bestemmingsplan) vervangen door de instrumenten die de Omgevingswet voorschrijft (omgevingsvisie deelgebied en omgevingsplan). Participatie is één van de pijlers onder de Omgevingswet: de omgevingswet stelt participatie verplicht, maar geeft tegelijkertijd aan dat het maatwerk is en laat de vorm waarin vrij. In de commissie Stad en Ruimte van 5 maart is de omgevingsvisie Vleuten-De Meern aan de orde geweest. Wethouder Verschuure heeft daarbij toegezegd dat we bij de omgevingsvisies Binnenstad en USP een startnotitie aan u voorleggen waarin wordt aangegeven hoe het participatieproces voor deze visies eruit ziet. Op basis van deze twee processen gaan we kijken of dit een goede manier van werken is.

Vraag 8
Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd en betrokken bij de herziening van het UPP?
Antwoord 8
Zie vraag 6 en 7.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

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

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

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

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

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

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

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.

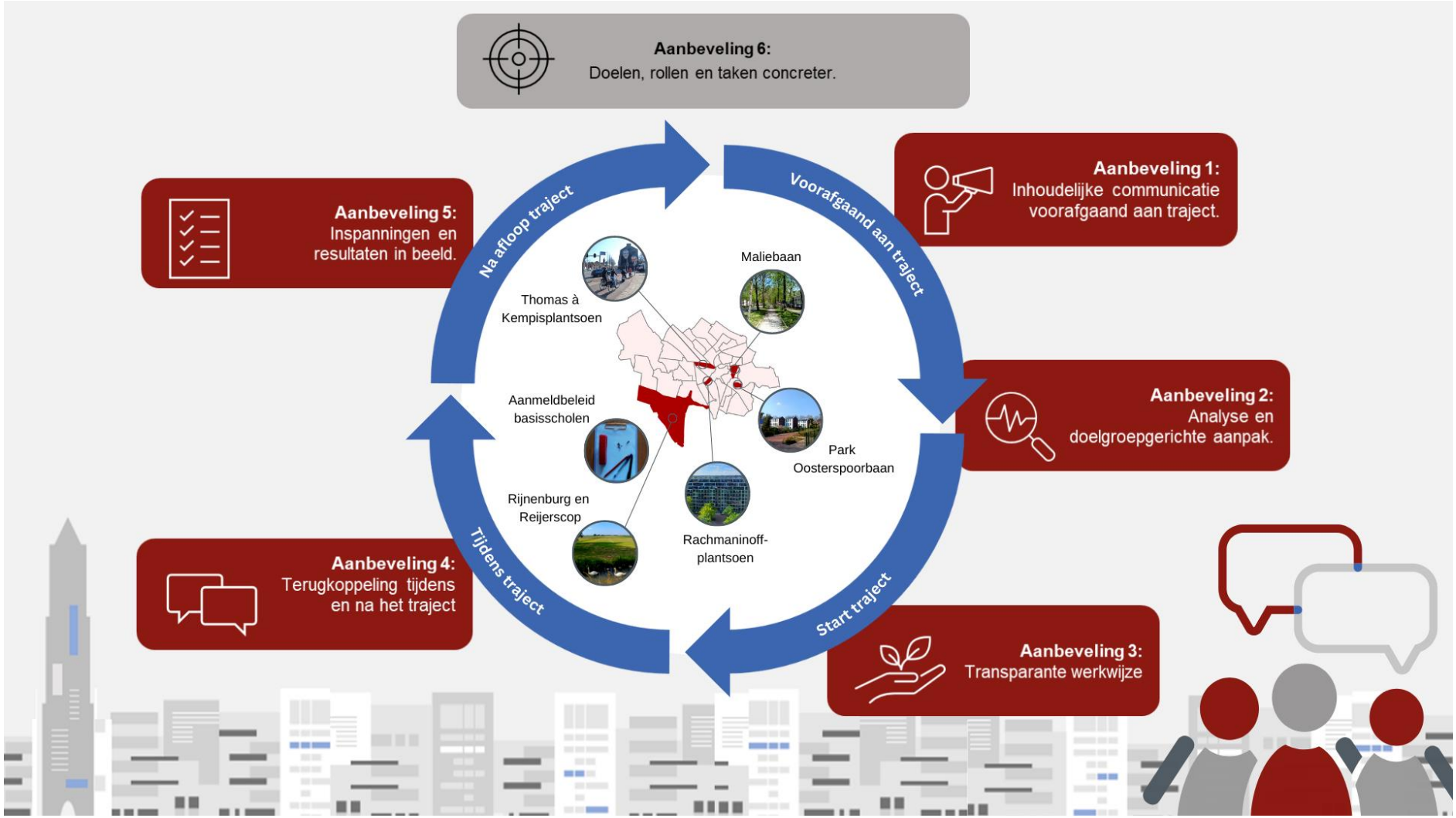
De gemeente spant zich op veel manieren in om inwoners te bereiken, maar de diversiteit onder de deelnemers neemt niet toe.

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:

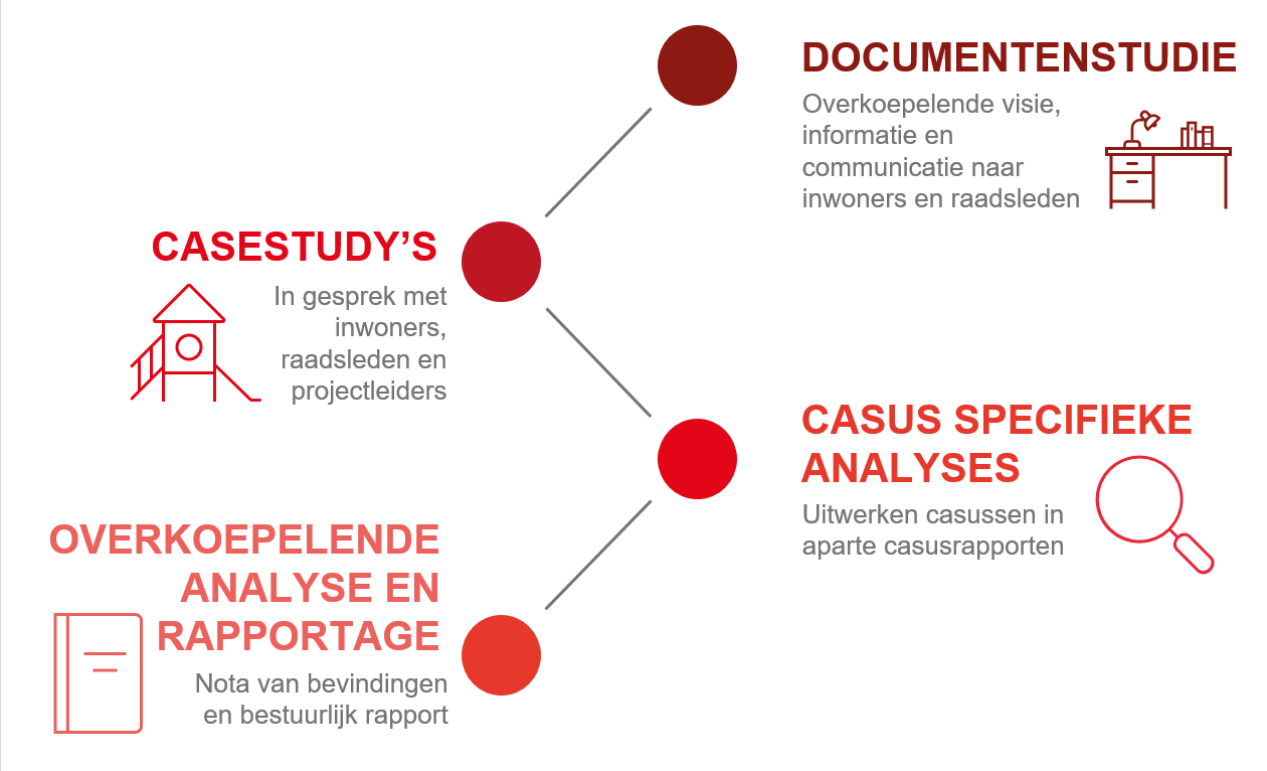
1) Hoe vult de gemeente Utrecht sinds 2018 inwonerparticipatie in?
2) Wat betekent deze invulling door de gemeente in de praktijk voor de inwoners en de betrokkenheid van de raadsleden?
3) Welke resultaten boekt de gemeente met inwonerparticipatie en hoe beoordelen inwoners en raadsleden dit?
4) Welke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

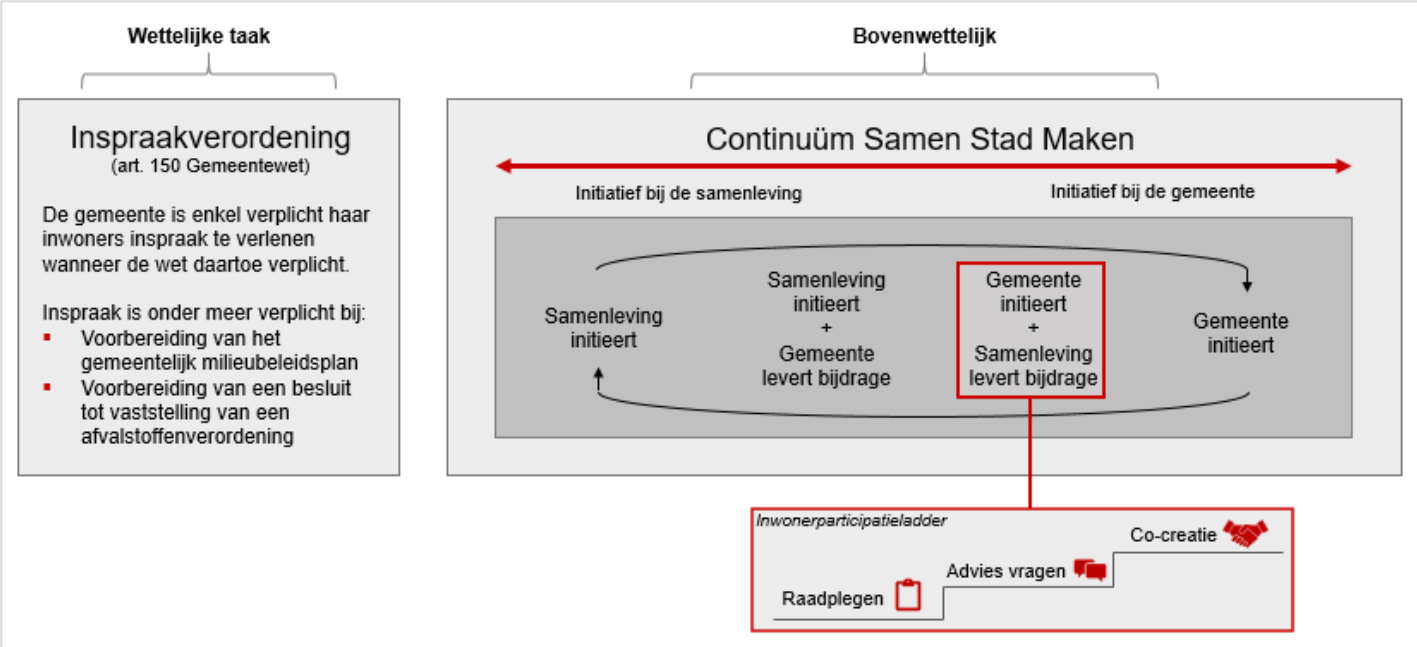
Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van de onderstaande vier stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 1.



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.



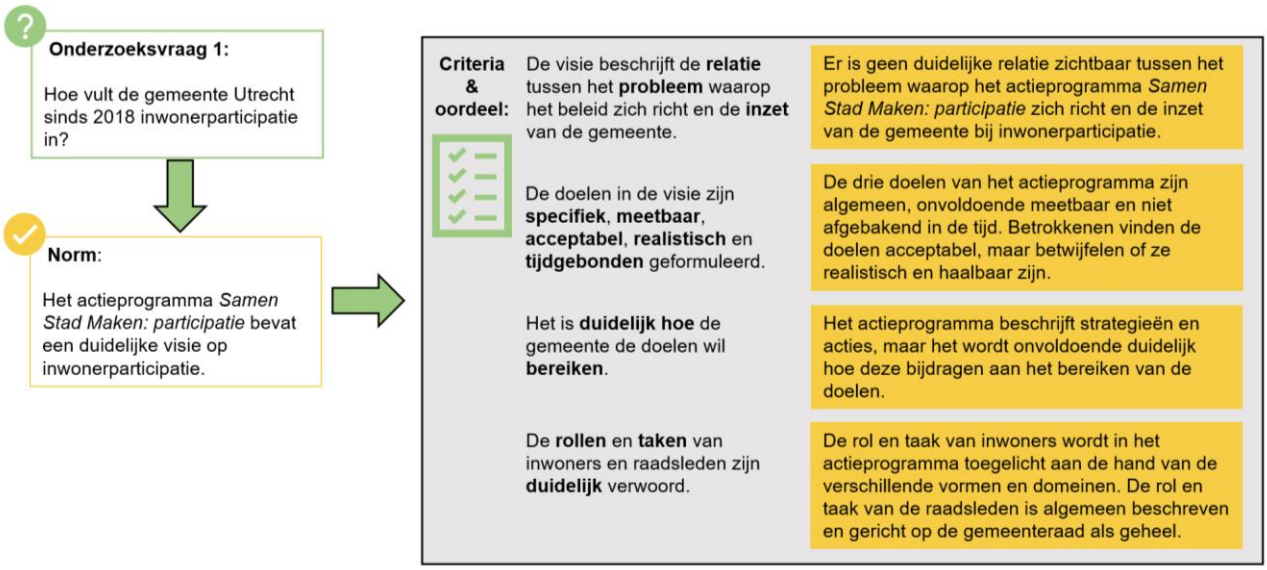
Oosterspoorbaan (fase 3)

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.*



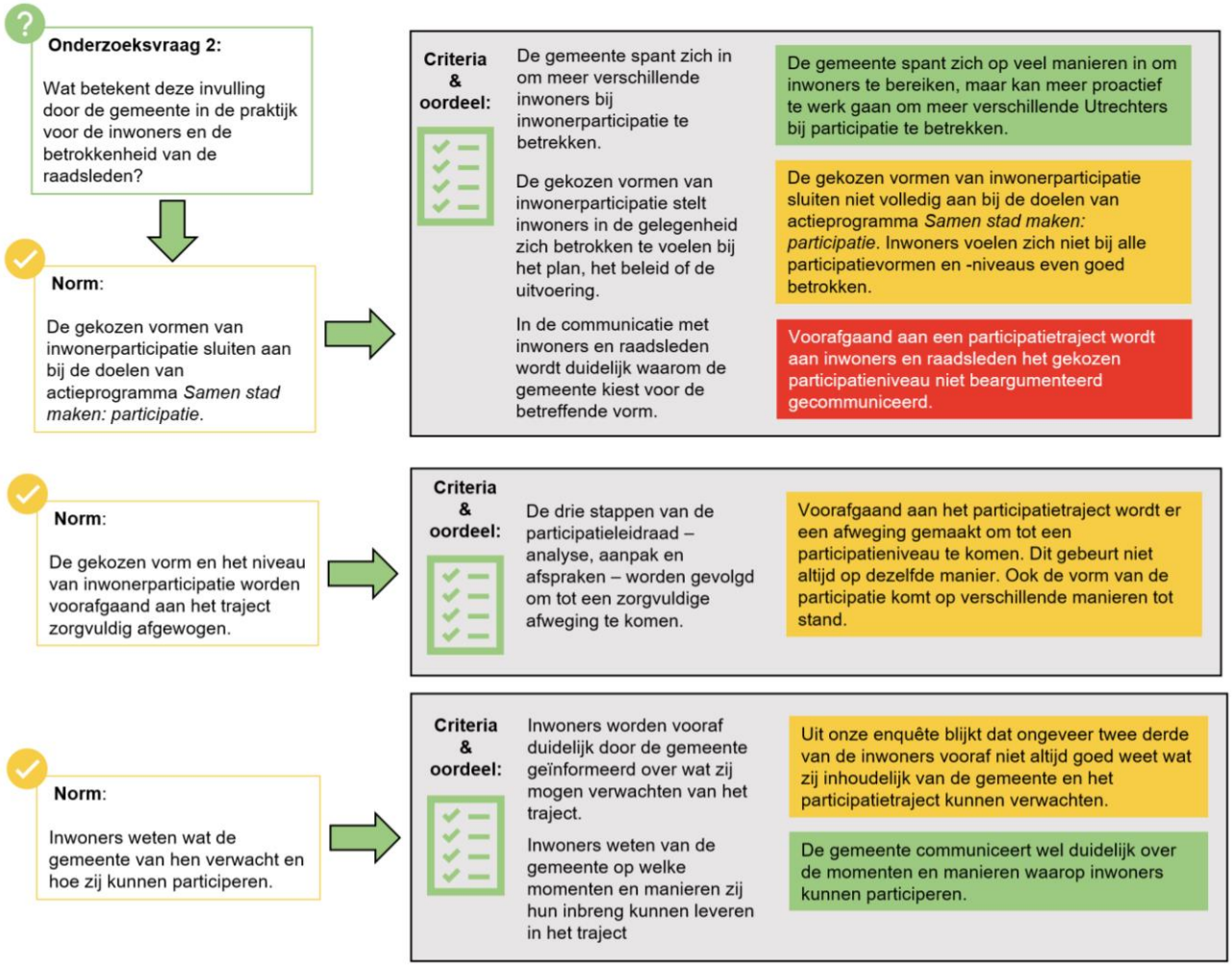
Maliebaan

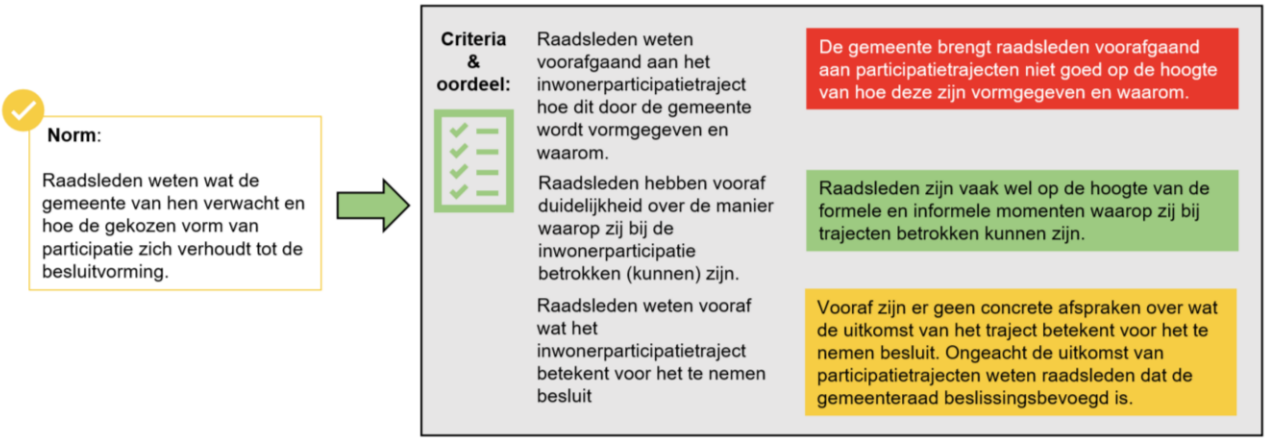
3 ERVARINGEN

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.

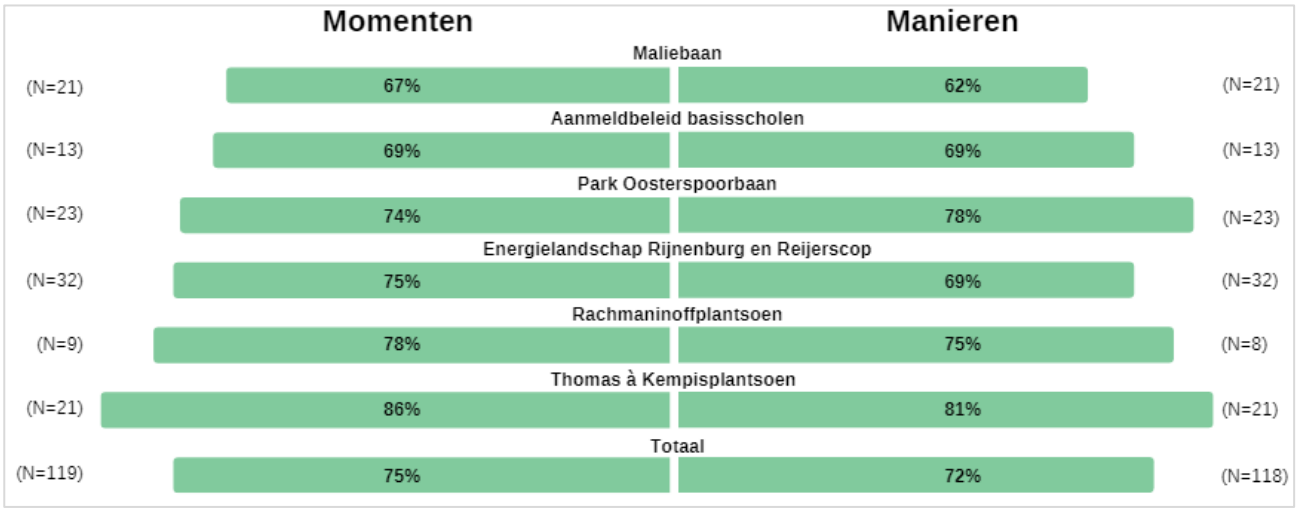
Wij constateren dat de verwachtingen vooraf niet altijd goed door de gemeente worden gemanaged. Uit onze casestudy's blijkt dat veel geënquêteerde deelnemers voorafgaand aan het traject niet (38%) of enigszins (29%) zeggen te zijn geïnformeerd over wat zij van het traject mochten verwachten. Vooraf is 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.



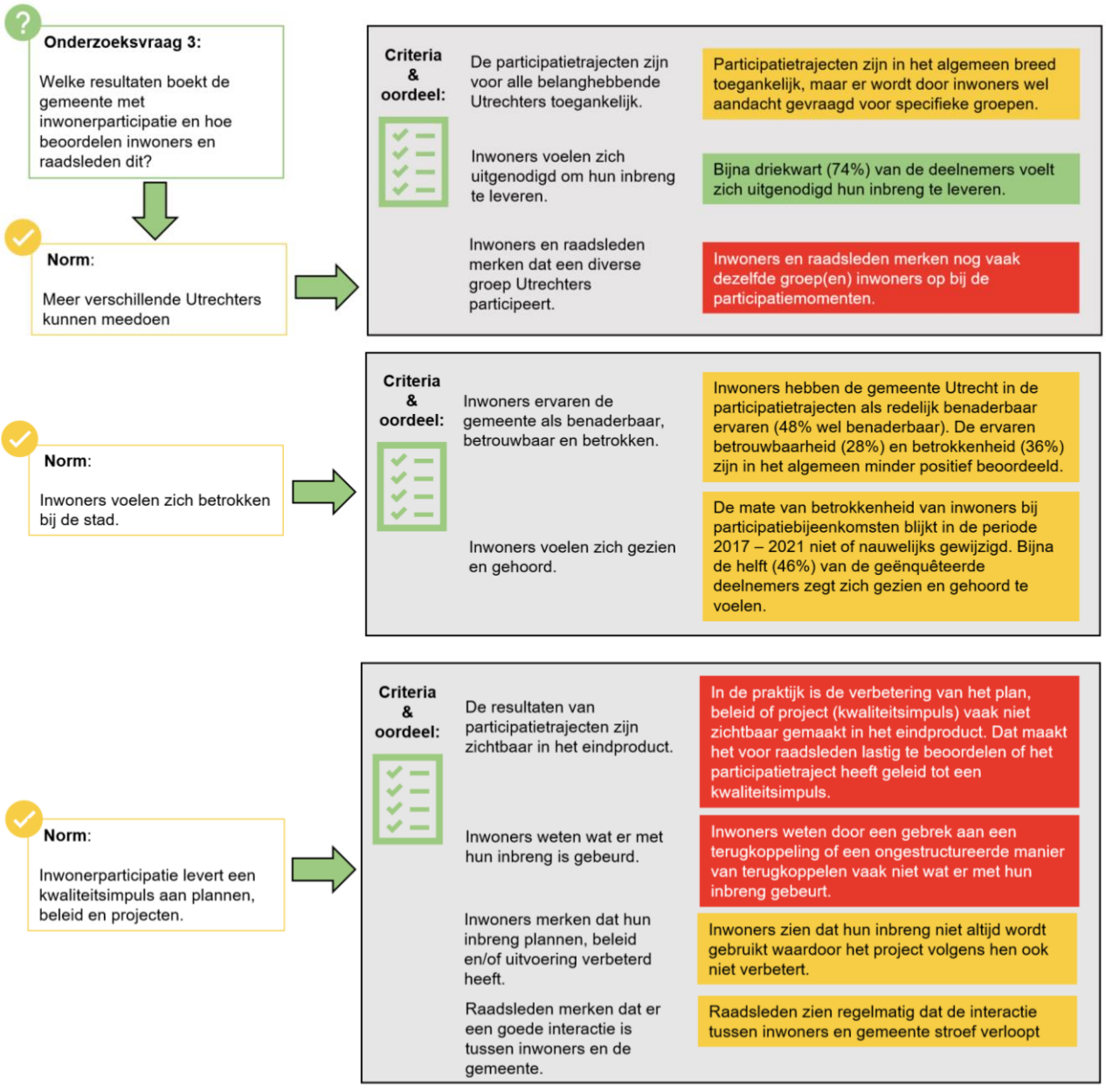
Polder Rijnenburg

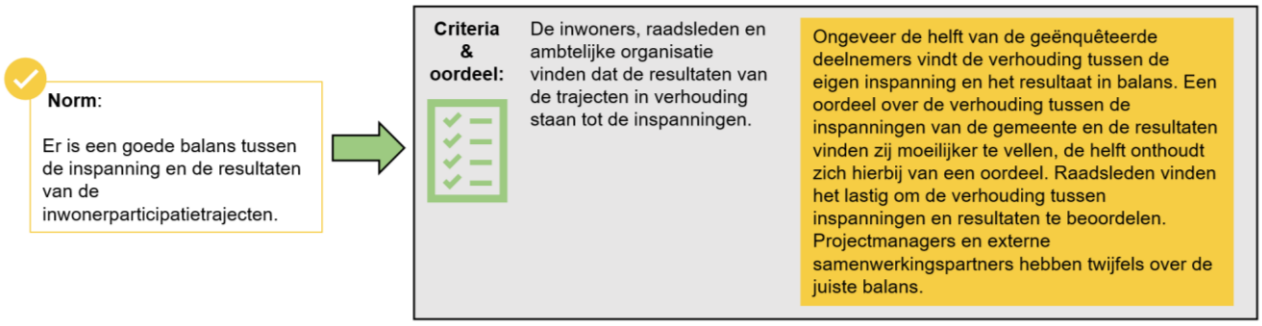
4 RESULTATEN

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.

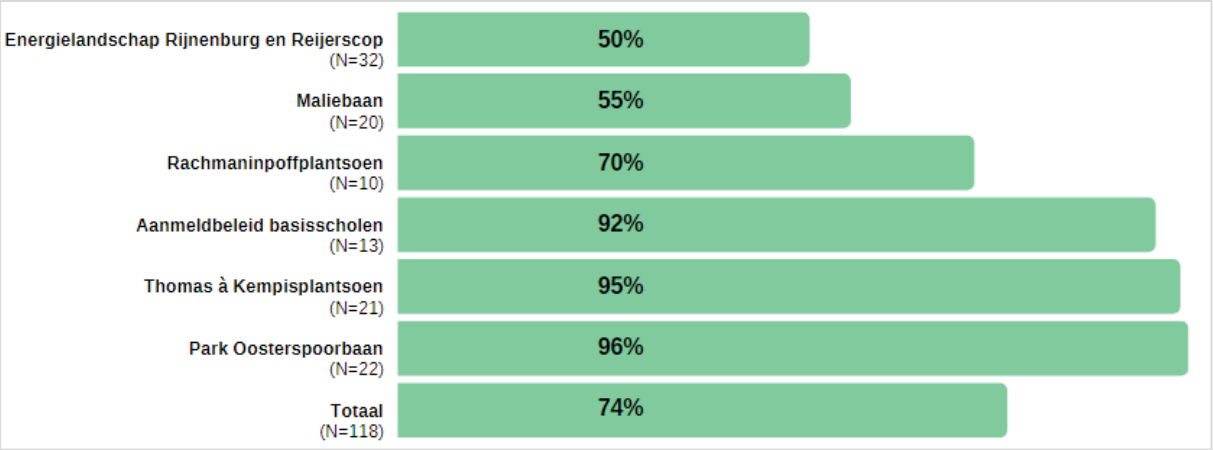
Bijna driekwart (74%) van de deelnemers voelt zich uitgenodigd hun inbreng te leveren

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.

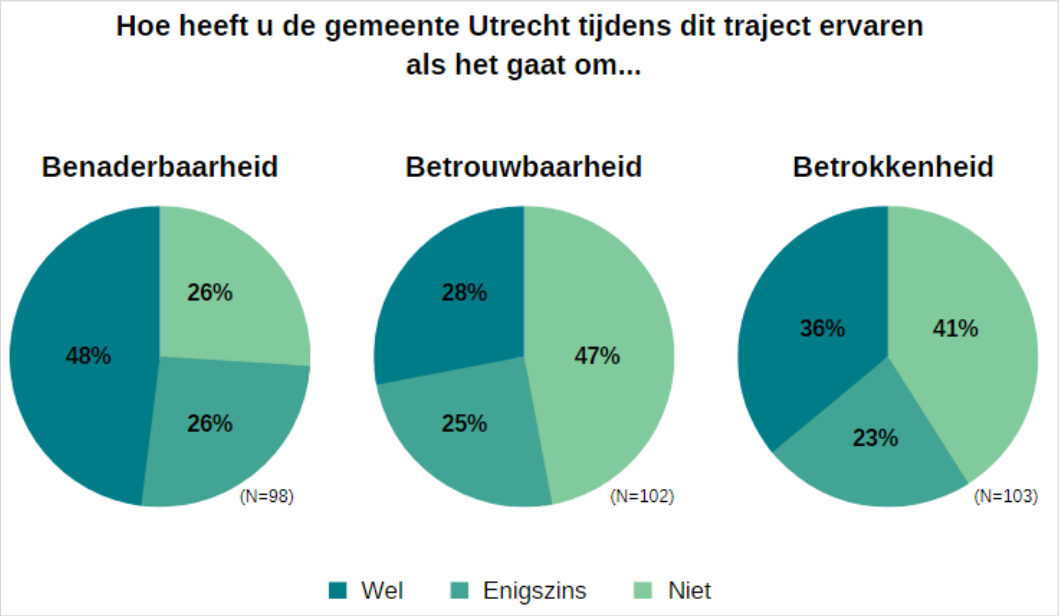
Gemeente Utrecht redelijk benaderbaar, betrouwbaarheid en betrokkenheid in het algemeen minder positief ervaren

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:

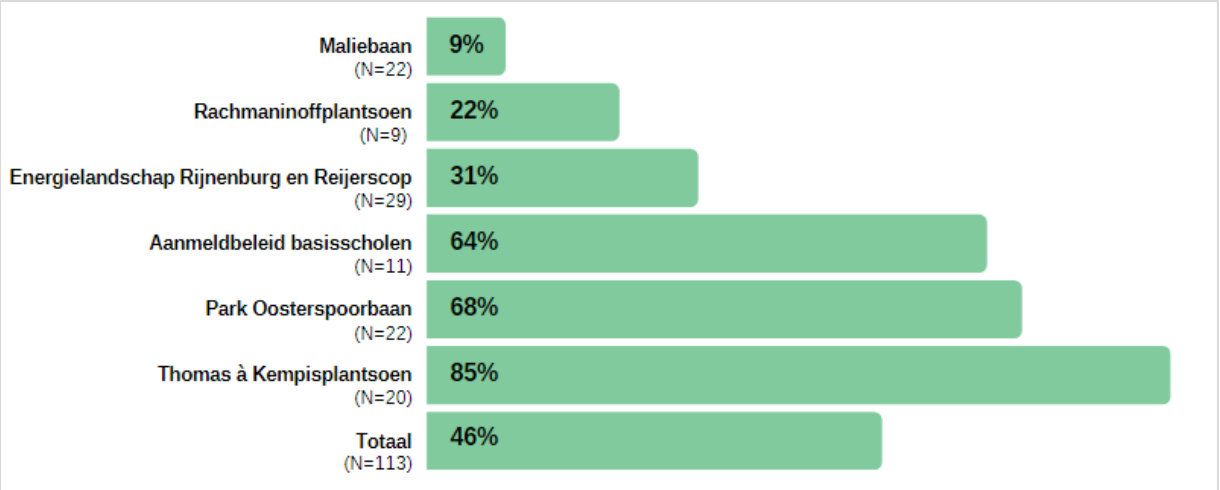
- Wordt er echt geluisterd naar de inbreng van belanghebbenden?
- Staat de gemeente open voor veranderingen aan het plan, beleid of de uitvoering?
- Worden de zorgen van mensen serieus genomen?

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.*

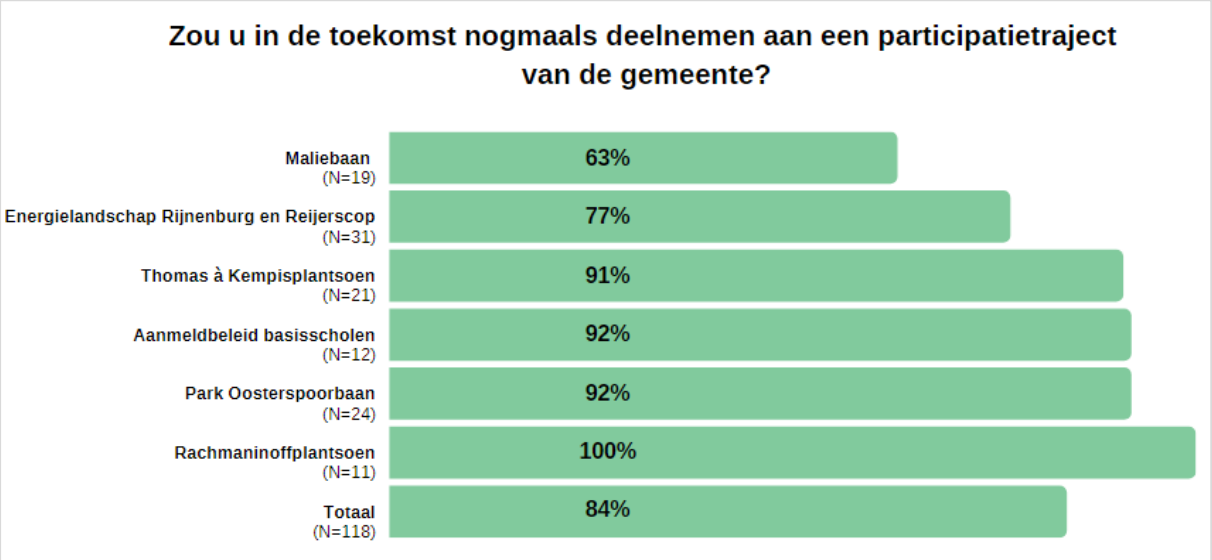
Figuur 4.4 Gemiddeld voelt bijna de helft (46%) van de deelnemers zich gezien en gehoord.



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.*

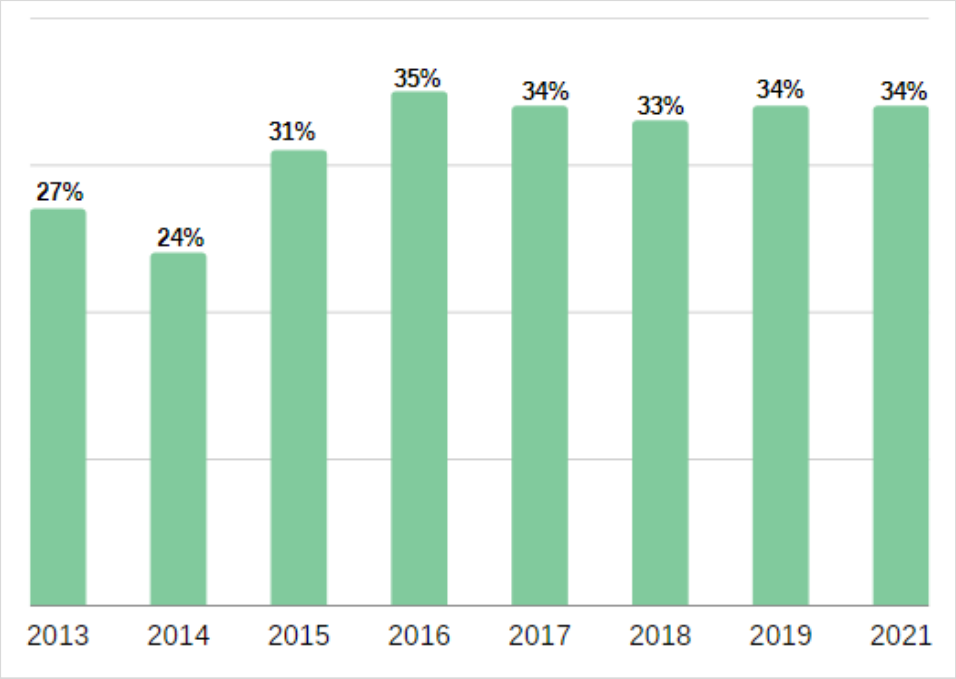
buurt en wijk in. Het is dan zaak van de gemeente om daar iets mee te doen. Dat is waardevol."[58] Projectmanagers besteden daardoor meer aandacht aan de zorgpunten van inwoners en laten in voorkomende gevallen ook aanvullend onderzoek uitvoeren zoals bij trajecten de Maliebaan en het Energielandschap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

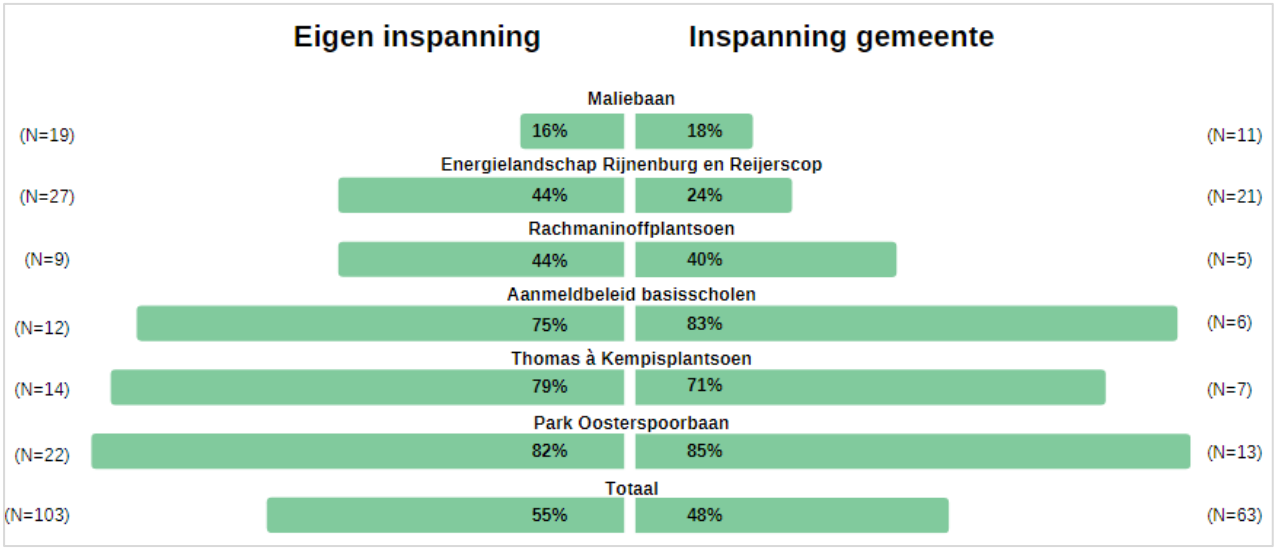
Ongeveer de helft van de deelnemers vindt de verhouding tussen de eigen inspanning en het resultaat in balans

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.

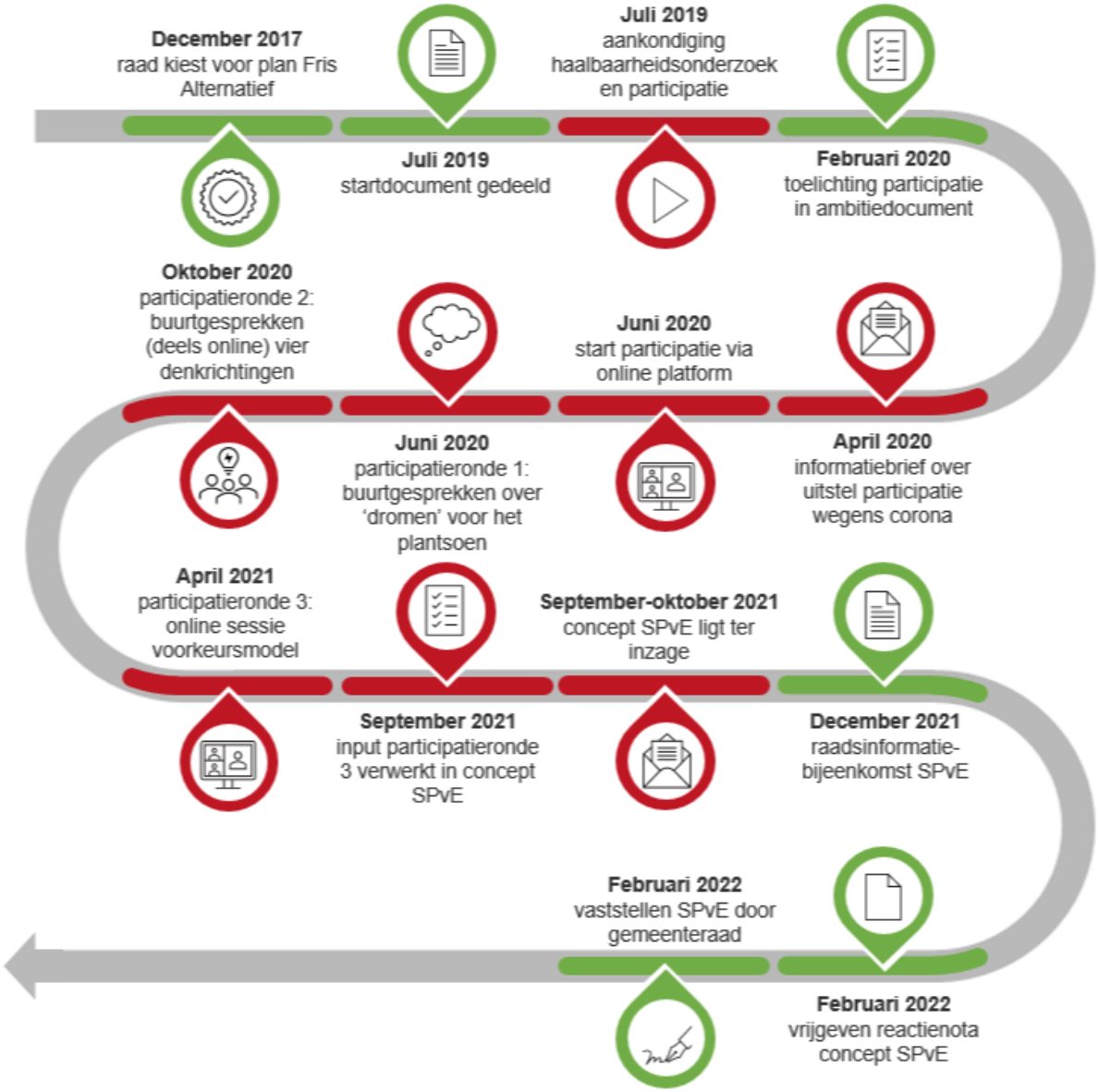
[70] Herontwikkelingen konden lange tijd mede geen doorgang vinden wegens geluidsoverlast. In het plan van Fris Alternatief wordt de Thomas-a-Kempisweg afgesloten voor verkeer en veranderd in een park. Daardoor ontstaat er aan één kant van het plantsoen een geluidsluwe zijde. Dat geeft Mitros en Portaal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

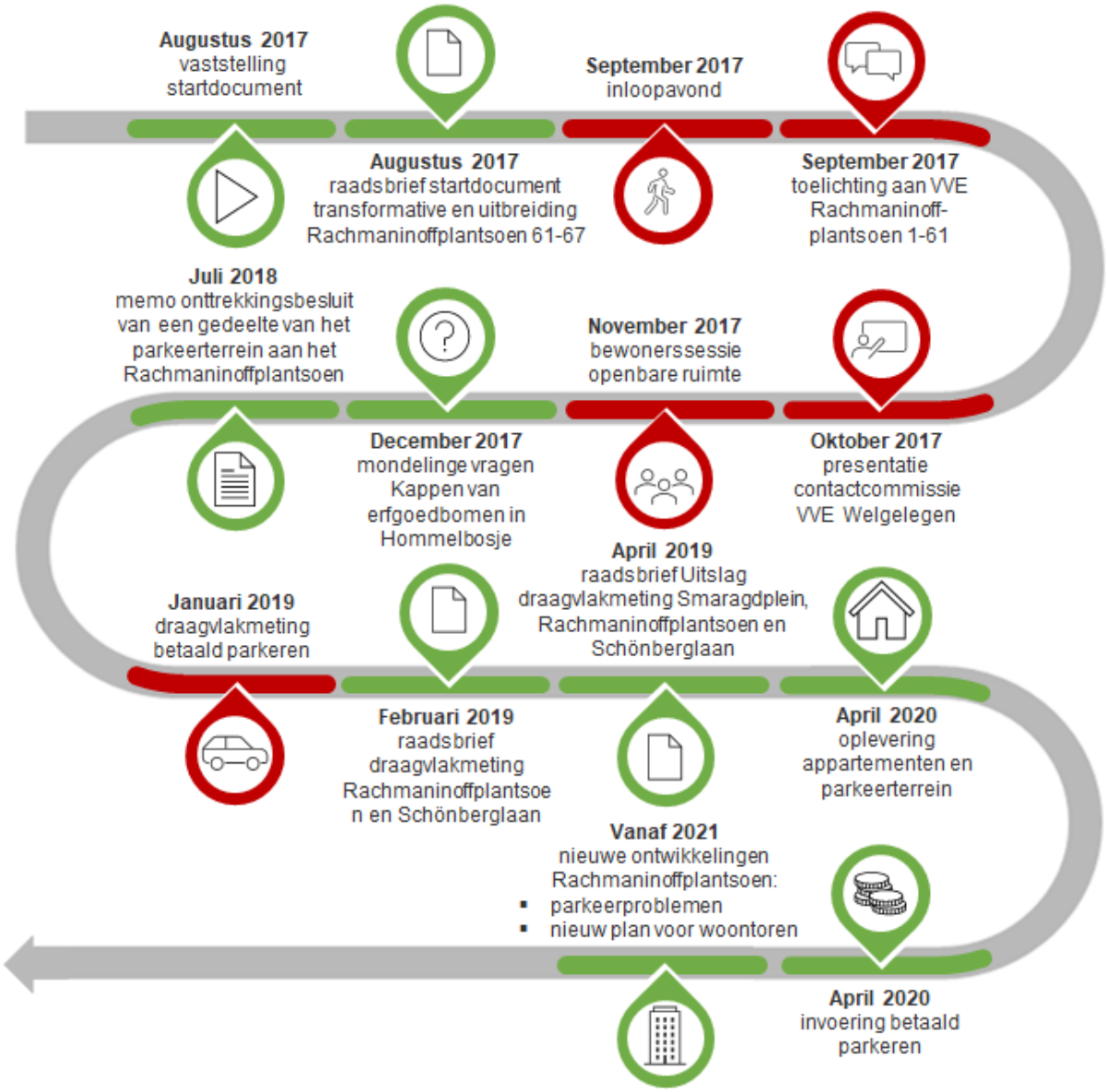
[89] Gemeente Utrecht (9 april 2019). Raadsbrief *Uitslag draagvlakmeting gebieden rond Smaragdplein, Rachmaninoffplantsoen en Schönberglaan.*

[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]

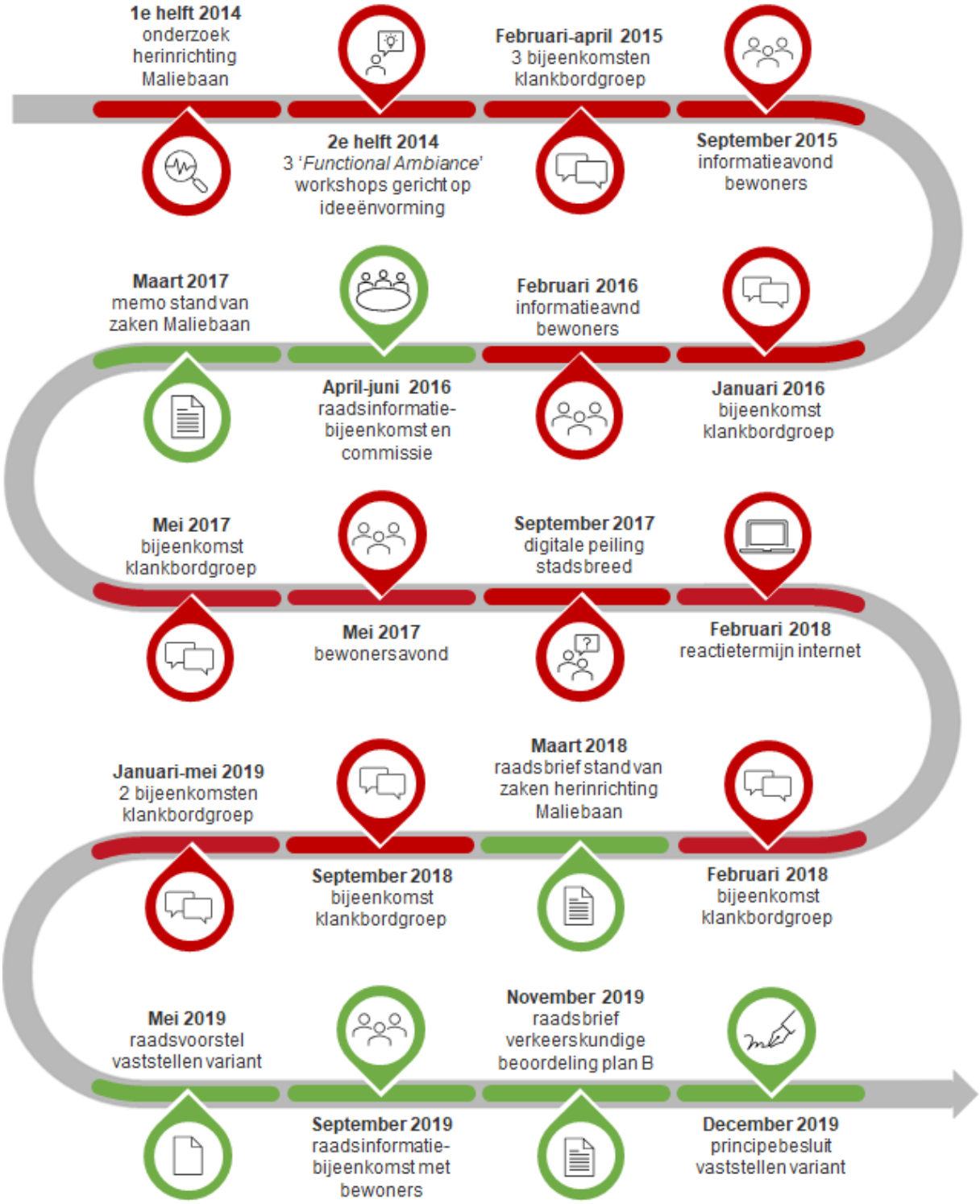
In de jaren 2019 t/m 2022 is – na een principebesluit van de gemeenteraad voor één variant in december 2019 – onder leiding van een nieuwe projectmanager gewerkt aan het Integraal Programma van Eisen (IPvE). In 2020 en 2021 zijn in dit traject verschillende inwonersavonden georganiseerd. Een deel had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

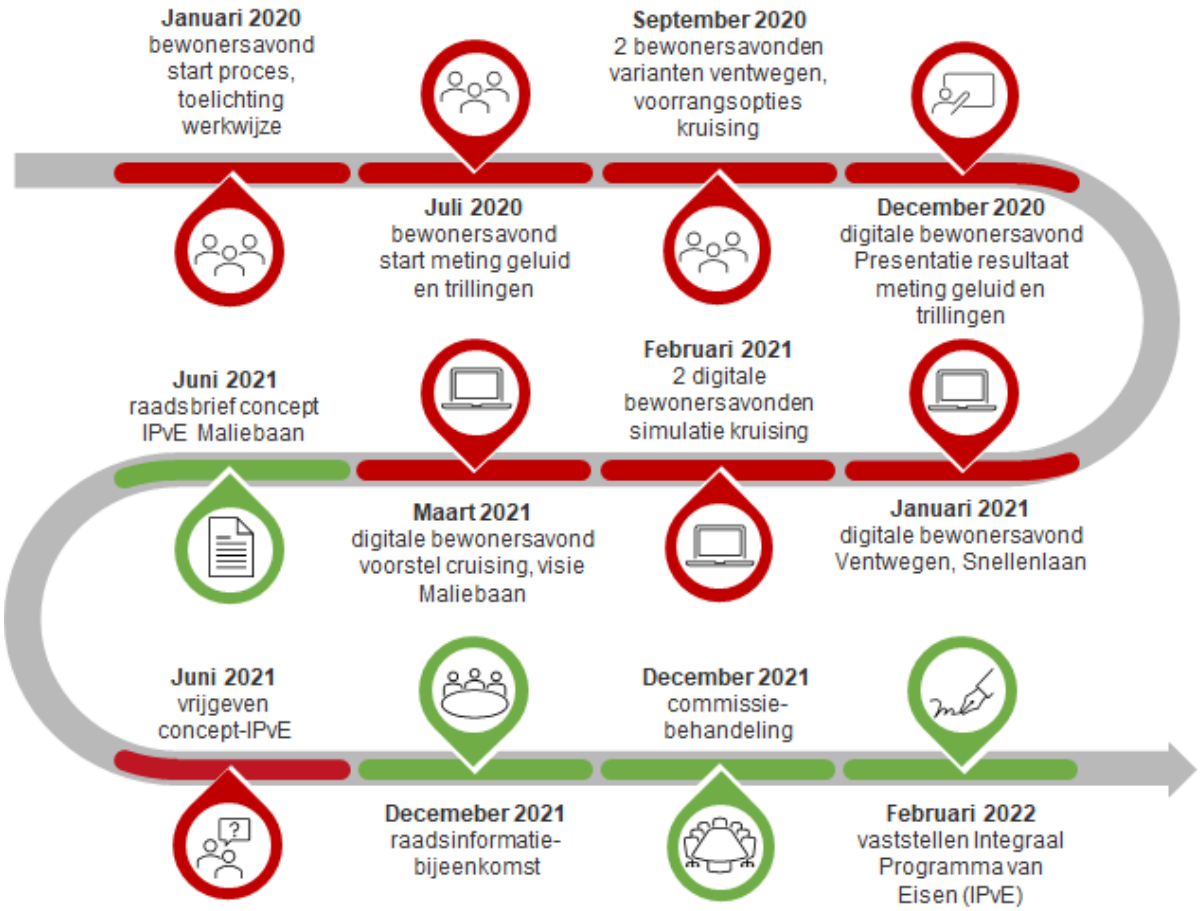
Voor dit traject hebben we met 57 inwoners gesproken. Daarvan hebben 22 mensen aan het participatietraject deelgenomen en 35 niet.

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

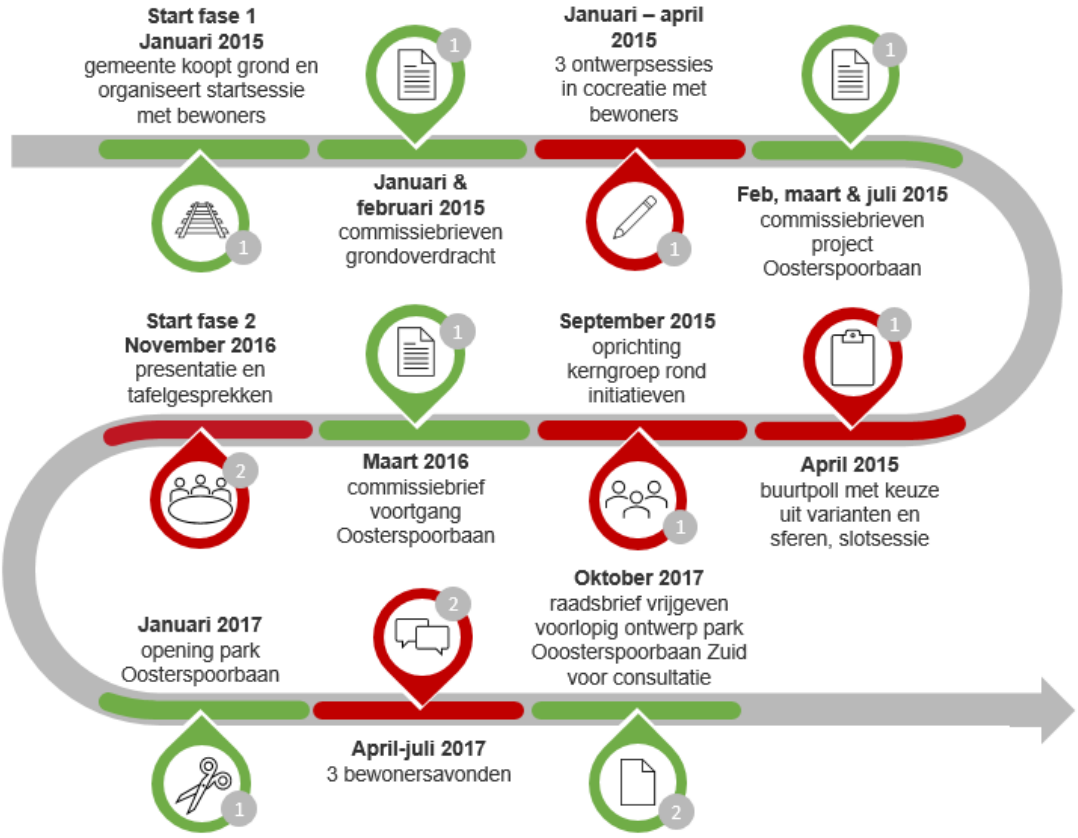
[115] Gemeente Utrecht (13 januari 2015). Commissiebrief *Grondoverdracht zuidelijk deel Oosterspoorbaan*.
[116] Happyland Collective (2015). *Procesboek Oosterspoorbaan.*
[117] Gemeente Utrecht (2018). Memo *Deelname aan Stichting Tijdelijke Natuur en beplanting zijkant Oosterspoorbaan.*

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

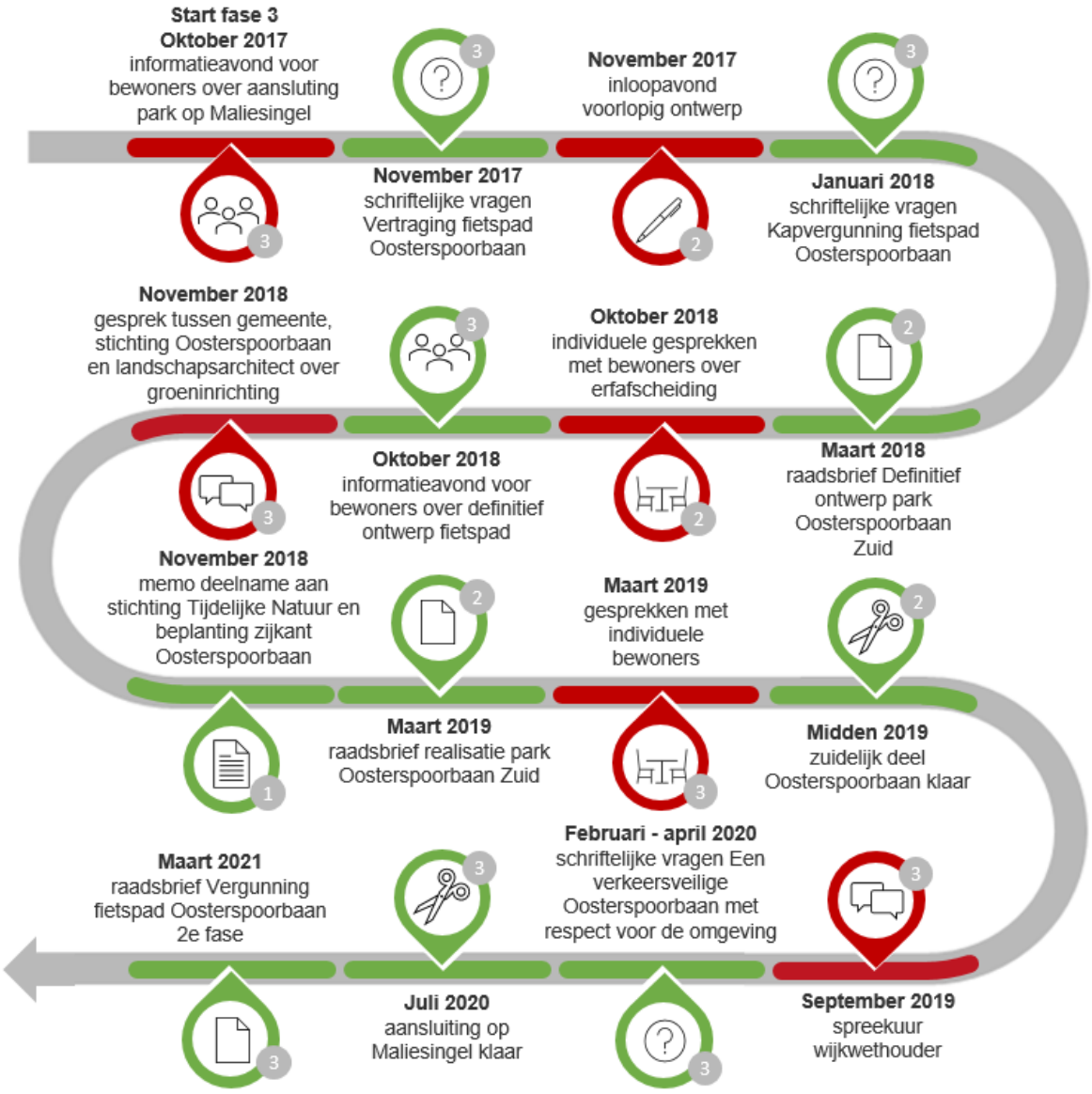
In feite gaat het om drie participatietrajecten met verschillende participatieniveaus. In fase 1 ging het om een initiatief uit de buurt dat in co-creatie is uitgewerkt. In fases 2 en 3 was de beïnvloedingsruimte van bewoners kleiner en ging het om een traject dat is geïnitieerd door de gemeente zelf. 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*

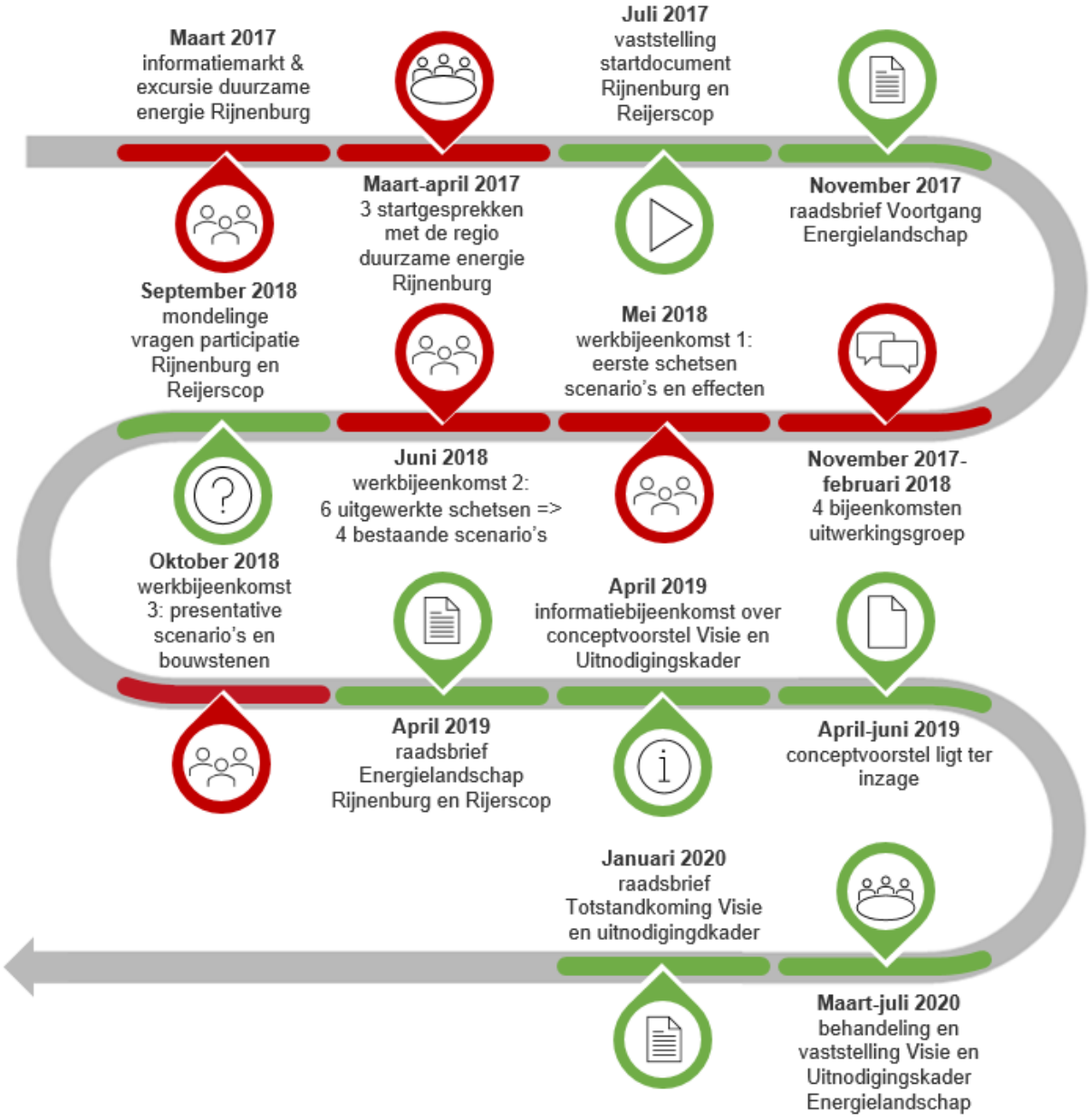
[127] Gemeente Utrecht (7 september 2022). Raadsbrief *Voorontwerp en vergunningaanvraag windmolens Rijnenburg en Reijerscop*

[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

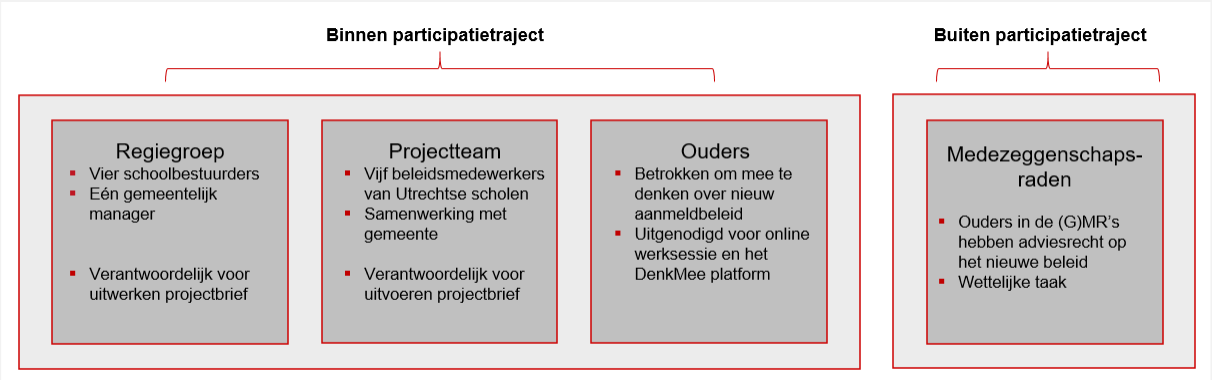
In juli 2019 dienen de Utrechtse gemeenteraadsfracties PvdA, GroenLinks, DENK en D66 een motie in om het aanmeldbeleid voor basisscholen in Utrecht te onderzoeken. Deze fracties ontvingen signalen van ouders dat het aanmeldbeleid in de stad niet zou stroken met landelijk beleid. Ouders hadden daardoor 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.

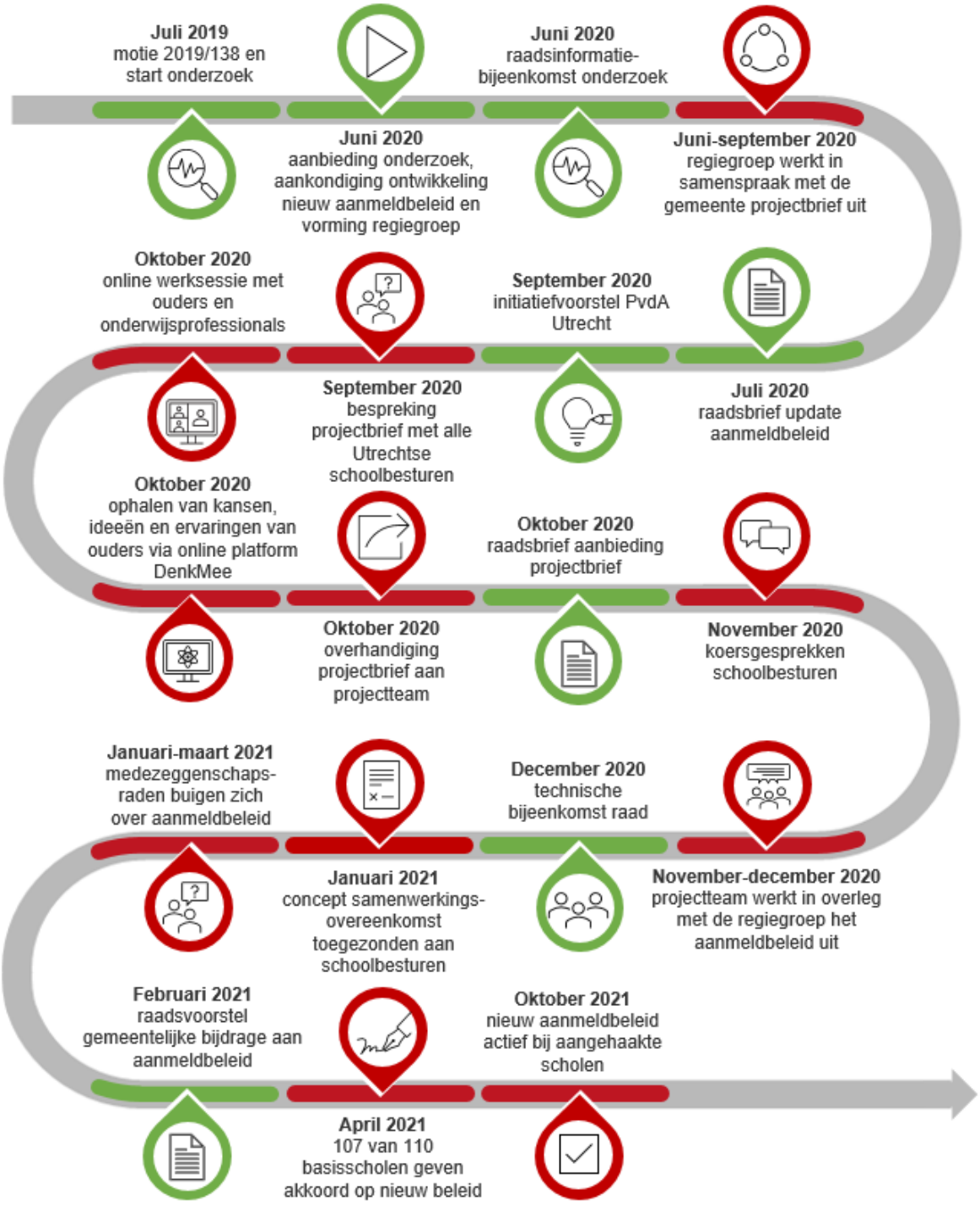


Bron: Rekenkamer Utrecht (2022).

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/