Beste leden van de Utrechtse gemeenteraad,

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

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

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

Geheugensteuntje: welke adviezen zijn dat?

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

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

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

Wat valt er te winnen?

Samenvatting uit bovengenoemde adviezen van de belangrijkste doelen:

Geen overvallen meer

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

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

Invloed op de kaders

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

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

Gemeentelijke regie houden

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

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

Kwalitatief betere plannen

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

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

Een gelijker speelveld

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

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

Ontstaan nieuwe werkwijzes

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

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

Bewoners toerusten

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

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

Last but zeker not least: win tijd!

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

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

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

Hoe: 6 bewonersadviezen voor een beter UPP

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

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

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

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

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

5- De bewonersinbreng heeft de status van 'zwaarwegend advies'. Dat betekent dat bewoners een eigen advies opstellen dat niet is weg te moffelen in een breder proces. Ook betekent dit dat het advies in beginsel wordt overgenomen, tenzij goed is te beargumenteren dat het niet strookt met het algemeen belang, of niet strookt met de buurt waarvoor het plan is bedoeld.
Wordt een advies niet overgenomen, dan rust op de gemeente een inspanningsverplichting om hier via een dialoog, die gedurende het hele planproces loopt, toch nog samen uit te komen. Dit voorkomt dat dat het bewonersadvies in de prullenbak verdwijnt, met een algemeen geformuleerd beroep op het algemeen belang.

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

Sla er een nietje doorheen!

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

Ellen Alzer
Thijs de Bekker

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